



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori SACCOMANNO, GRAMAZIO, AMORUSO,
VICECONTE, BATTAGLIA, CORONELLA, DIGILIO e NESSA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 2008

Norme in materia di contabilità ambientale nella pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. - In Italia, i danni ambientali provocati dalla non conoscenza completa dell'argomento o dall'aver ignorato adeguati criteri di salvaguardia dell'ambiente hanno determinato gravi situazioni di arresto dello sviluppo economico per estese comunità del territorio nazionale. Basti ricordare le aree industriali ed i siti ad alto rischio ambientale individuati dalla legge 9 dicembre 1998, n.426, recante «Nuovi interventi in campo ambientale», come siti di interesse nazionale da bonificare, ma ancora oggi incompleti nel loro recupero.

Questa situazione ha determinato perdite di opportunità occupazionali per generazioni che, tra individuazione, caratterizzazione e bonifiche, hanno perso numerose opportunità di lavoro. Migliaia di giovani sono stati costretti all'emigrazione, con conseguenti danni i cui costi hanno inciso e continuano ad influire sia sulle tasche dei contribuenti che, in maniera più rilevante, sulle metamorfosi sociali di abbandono dei territori colpiti.

In base a tali presupposti, il presente disegno di legge si pone lo scopo di recepire le considerazioni già svolte in un testo che disciplina la stessa materia, presentato nel corso della XIV Legislatura (A.S. 958).

Le opere di risanamento, di risarcimento del danno ambientale e di ripristino degli *habitat* naturali, una volta avviate, comporteranno inevitabilmente delle passività ambientali, destinate a gravare sull'intera collettività.

Per il perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile è necessario il contributo di ogni soggetto economico: del mondo produttivo, cui è richiesto di adottare filosofie produttive che concilino l'efficienza produttiva con l'ecologia; del cittadino, chiamato ad assumere comportamenti più rispettosi

dell'ambiente e stili di vita più favorevoli ad un razionale uso delle risorse; e dello Stato, cui è richiesto di implementare un sistema di contabilità ambientale che consenta di inserire nella programmazione economica e nei bilanci nazionali i cosiddetti «costi occulti» ambientali, la spesa ambientale legata ai costi di prevenzione, controllo e risarcimento.

Le esperienze dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di alcuni Paesi europei hanno ormai dimostrato come inscindibile il binomio «sviluppo sostenibile - sistema di contabilità ambientale», mentre il mondo scientifico, sia europeo che nazionale, ha messo a punto valide esperienze che hanno portato all'elaborazione di sistemi e modelli di riferimento su cui basare la contabilità ambientale nella pubblica amministrazione.

L'obiettivo del presente disegno di legge in materia di contabilità ambientale nella pubblica amministrazione, come si deduce dall'articolo 1, è quindi quello di perseguire concretamente i principi dello sviluppo sostenibile, inserendo nel nostro ordinamento tutte le informazioni e gli obiettivi che attengono alla sostenibilità ambientale dello sviluppo del nostro Paese.

L'articolo 2 stabilisce che, con l'emanazione di appositi decreti legislativi, siano definite le caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale successivamente adottati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.

L'articolo 3 disciplina il contenuto dei documenti di contabilità ambientale che dovranno comprendere informazioni sulle modalità di contabilizzazione ambientale basate su strumenti tecnico-scientifici già disponibili a livello comunitario.

L'articolo 4 elenca i sistemi su cui basare la contabilità ambientale al fine di integrare

il sistema di informazione ambientale e quello economico. Questi, già adottati da alcuni Paesi europei, sono:

1) il modulo *National Accounting Matrix including Environmental Accounts* (NA-MEA), ovvero la «matrice di conti economici nazionali integrata con conti ambientali»;

2) il modulo *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement* (SERIEE), ossia il «conto satellite» della spesa per la protezione ambientale;

3) il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale che viene realizzato in riferimento ai settori dell'energia, dei trasporti, del turismo, dell'agricoltura, dell'industria e della gestione dei rifiuti.

L'articolo 5 riguarda le competenze assegnate in materia di contabilità ambientale.

Allo Stato spettano, tra l'altro, l'azione di indirizzo e coordinamento tra le regioni e gli enti locali, nonché le azioni di supporto alla redazione dei conti ambientali e la revisione delle contabilità economiche nazionali.

Alle regioni spettano, tra l'altro, l'adeguamento delle proprie contabilità ambientali sulla base degli indirizzi dello Stato e l'applicazione nei bilanci delle metodologie di contabilità ambientale. Compito degli enti locali è la disciplina dell'adeguamento degli strumenti contabili e l'assicurazione dell'adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

L'articolo 6 elenca i compiti degli organi tecnici istituzionali (Istituto nazionale di statistica, Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente e Consiglio nazionale delle ricerche) che consistono nell'elaborazione e produzione delle statistiche nazionali sui conti ambientali e nell'applicazione di strumenti e metodologie per misurare, mappare e censire gli indicatori ambientali.

L'articolo 7, infine, prevede che, nel regime transitorio, venga definita l'integrazione della normativa esistente in materia di censimenti ambientali con il sistema statistico nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obiettivi della legge)

1. La presente legge è finalizzata all'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, con l'inserimento di disposizioni relative al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale dello sviluppo del Paese attraverso l'integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, con l'indicazione delle informazioni e degli obiettivi riguardanti la sostenibilità ambientale secondo le linee d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile definite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2. Le informazioni e gli obiettivi di cui al comma 1, più specificamente indicati come documenti di contabilità ambientale della pubblica amministrazione, devono integrarsi con i documenti e con gli atti dell'amministrazione dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni capoluoghi di provincia o con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, sia in materia di programmazione economica e finanziaria che in materia di bilancio.

Art. 2.

(Approvazione dei documenti di contabilità ambientale)

1. I documenti di contabilità ambientale di cui al comma 2 dell'articolo 1 sono approvati da Stato, regioni, province e comuni, unitamente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, a partire dall'anno 2009.

2. I comuni, non capoluogo di provincia, con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti effettuano, anche con forme associate, gli adempimenti previsti dal comma 1, a decorrere dall'anno 2012.

3. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per definire le caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale.

Art. 3.

(Struttura ed adozione dei documenti di contabilità ambientale)

1. I documenti di contabilità ambientale sono strutturati in modo tale da tener conto delle competenze di ciascun livello istituzionale, delle adeguate gradualità in riferimento allo stato di avanzamento dei conti ambientali, dei meccanismi di pariteticità e di parallelismo e della necessaria ed indispensabile integrazione tra contabilità economica e contabilità ambientale.

2. I documenti di contabilità ambientale sono adottati dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni, tenendo conto dei conti ambientali di competenza di ogni singolo livello istituzionale, in linea con i contenuti della presente legge e con gli indirizzi dell'Unione europea.

Art. 4.

(Sistemi di contabilità ambientale)

1. Il sistema di contabilità impiegato al fine di realizzare l'integrazione tra sistema di informazione ambientale ed economico, in conformità alla prassi internazionale, si

compone dei seguenti tre moduli, più specificamente illustrati nell'allegato A:

a) il modulo *National Accounting Matrix including Environmental Accounts* (NA-MEA), relativo ai conti economici integrati con gli indici ambientali;

b) il modulo *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement* (SERIEE), relativo al conto satellite della spesa per la protezione ambientale;

c) il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale che viene realizzato in riferimento ai settori energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria e gestione dei rifiuti.

2. Il sistema di contabilità ambientale contiene informazioni strettamente connesse con il sistema statistico nazionale e coerente con gli indirizzi europei.

3. Le informazioni di cui al comma 2 riguardano:

a) la consistenza del patrimonio naturale e le sue modificazioni e variazioni a seguito dell'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali;

b) le interazioni tra ambiente ed attività economiche, dovute alla pressione che queste ultime esercitano sia utilizzando le risorse dell'ambiente, sia immettendovi emissioni inquinanti;

c) i costi correnti relativi alla prevenzione del danno ambientale e alla compensazione del danno, i costi di ripristino ed i costi relativi al danno ambientale non riparato.

4. A decorrere dall'anno 2009, lo Stato, le regioni, le province e i comuni adottano un sistema di contabilità ambientale al fine di elaborare i conseguenti documenti.

5. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza

unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per disciplinare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali relativi a ciascun livello istituzionale, tenendo conto dei criteri di cui all'allegato A.

6. Qualora si verificchino variazioni sia nei programmi europei che in quelli nazionali relativamente alla contabilità ambientale, il Governo è autorizzato a modificare, con proprio atto normativo, i criteri di cui al comma 5.

Art. 5.

(Competenze)

1. I decreti legislativi di cui al comma 5 dell'articolo 4 definiscono, altresì, sulla base dei criteri del presente articolo, le competenze e i compiti in materia di contabilità e di conti ambientali relativamente ai soggetti istituzionali.

2. Spettano allo Stato:

a) le azioni di indirizzo e coordinamento tra le regioni e gli enti locali in materia di contabilità ambientale;

b) le azioni svolte, dall'amministrazione centrale, in materia di coordinamento, raccordo e adeguamento delle contabilità economiche nazionali;

c) le azioni di supporto alla redazione dei conti ambientali;

d) le revisioni delle contabilità economiche nazionali;

e) l'applicazione dei metodi di contabilità ambientale nel bilancio;

f) il controllo sulla corrispondenza degli stanziamenti contabili delle regioni.

3. Spettano alle regioni:

a) gli adeguamenti dei loro strumenti contabili sulla base degli indirizzi dello Stato;

b) l'applicazione nei bilanci delle metodologie di contabilità ambientale;

c) l'assicurazione, attraverso le agenzie regionali per l'ambiente, del supporto di informazioni utili per la redazione dei conti ambientali;

d) la formulazione di indirizzi agli enti locali in materia di contabilità ambientale ed il controllo attraverso l'agenzia regionale per l'ambiente della loro applicazione.

4. Spettano agli enti locali:

a) la disciplina dell'adeguamento degli strumenti contabili;

b) l'assicurazione dell'adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

Art. 6.

(Compiti degli organi tecnici istituzionali)

1. L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) provvede a produrre, validare ed elaborare le statistiche e i conti ambientali.

2. L'Istituto superiore per la protezione ambientale (ISPRA) provvede a coordinare e a redigere, dal punto di vista tecnico-scientifico, i conti ambientali sulla base dei dati forniti dalle agenzie regionali e dalle province autonome per la protezione dell'ambiente.

3. L'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) provvede a validare gli strumenti e le tecnologie per le misurazioni degli indicatori ambientali.

4. Il Consiglio nazionale delle ricerche, in collaborazione con l'ISPRA e le agenzie regionali per l'ambiente, provvede ad eseguire i rilevamenti ambientali utilizzando le tecnologie installate sul Laboratorio aereo per la ricerca ambientale (LARA).

Art. 7.

(Regime transitorio)

1. Il Governo, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, affinché sia data piena applicazione alle normative europea e nazionale in materia di contabilità ambientale, provvede alla definizione delle procedure per:

a) integrare, nel sistema statistico nazionale, il catasto dei rifiuti di cui all'articolo 189 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, i rilevamenti effettuati sugli inquinanti atmosferici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, e successive modificazioni, ed il censimento nazionale dei corpi idrici;

b) ampliare, integrare ed estendere il modello unico di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, e successive modificazioni, ed al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1999, pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 86 del 14 aprile 1999;

c) dare attuazione al regolamento (CE) n. 58/97 del Consiglio, del 20 dicembre 1996, e successive modificazioni, relativo alle statistiche strutturali sulle imprese;

d) rivedere, riclassificare, armonizzare e omogeneizzare i bilanci di Stato, regioni, province e comuni in ordine ai moduli di contabilità ambientale che saranno adottati.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 6, pari a 50 milioni di euro per il triennio 2009-2011, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito dell'unità previsionale di

base di parte corrente Fondo Speciale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO A

(Articolo 4)

I seguenti moduli, adottati anche dai Paesi dell'Unione europea, sono utilizzati per l'elaborazione del sistema dei conti ambientali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni:

- a) modulo NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*);
- b) modulo SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environment*);
- c) sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale.

In dettaglio:

a) il modulo NAMEA è utilizzato per rappresentare tutte le interazioni tra il sistema economico e il sistema ambientale. Si tratta di una integrazione tra i conti economici e gli indicatori ambientali. Tale modulo è un valido strumento che ben si presta quando si debbono assumere decisioni che integrino economia e ambiente. Si tratta di vere e proprie combinazioni tra indicatori ambientali e aggregati di contabilità ambientale.

Le interazioni tra conti economici e indicatori ambientali si riferiscono, per esempio:

- 1) all'impatto sul sistema ambiente in termini di pressione esercitata su tutti gli ecosistemi dalle attività antropogeniche che vanno dall'utilizzo di ogni sorta di risorsa naturale alle emissioni idriche, solide, gassose che contaminano gli ecosistemi stessi;
- 2) allo stato attuale del patrimonio naturale del pianeta e alle variazioni che esso subisce a seguito di ogni attività antropogenica e non;
- 3) all'ammontare dei costi correnti reali che vengono affrontati dall'uomo per tutte le attività di controllo dei parametri ambientali, per la prevenzione del danno ambientale, per i costi di compensazione, riparazione e ripristino del danno ambientale, per i costi «passivi» che si accumulano nel tempo per il danno ambientale non riparato;

b) il modulo SERIEE, detto anche «conto satellite» della spesa per la protezione dell'ambiente che, pur se già sperimentato e adottato dall'Unione europea, necessita ancora di perfezionamento ed ulteriori acquisizioni di dati. Esso è specifico per rappresentare:

- 1) la spesa che viene affrontata per la protezione dell'ambiente dalle imprese, dai nuclei familiari e dalla pubblica amministrazione relativamente alla contaminazione dei diversi comparti ambientali: acque superficiali e sotterranee, suolo, aria, ambiente acustico, radiazioni e biodiversità;

2) la spesa affrontata per le azioni di prevenzione, riduzione, misure e controlli, sviluppo, formazione, insegnamento e amministrazione;

c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale si basa sull'impatto delle attività ambientali sulle risorse ambientali e viene espresso come misura del rapporto attività/risorsa. Sono importanti indicatori di pressione ambientale quelli relativi ai settori dei trasporti, della gestione dei rifiuti, dell'industria, del turismo e agricoltura, dell'energia e riguardano temi specifici quali la contaminazione delle risorse idriche e dell'aria, la diffusione e la dispersione nel suolo e sottosuolo di sostanze pericolose e di rifiuti, l'impovertimento delle risorse naturali, l'ambiente marino e le zone costiere, il rumore nell'ambiente urbano, i grandi temi quali i mutamenti del clima, l'effetto serra, l'assottigliamento della fascia d'ozono, la diminuzione e la perdita delle specie viventi.