

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 958

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori SPECCHIA, ZAPPACOSTA, BATTAGLIA Antonio, MULAS e FLORINO
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 DICEMBRE 2001**

Norme in materia di contabilità ambientale
nella pubblica amministrazione

Onorevoli Senatori. – A sei anni di distanza dal vertice di Rio de Janeiro e dagli impegni assunti da numerosi Paesi tra cui l'Italia per dare attuazione ai principi e ai programmi dell'Agenda XXI, dobbiamo constatare che nonostante il Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile sia stato approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con delibera del 28 dicembre 1993, pubblicata nel supplemento alla *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 1994, notevoli difficoltà si sono finora avute per dare concretezza ai principi dell'*Earth Summit* sullo sviluppo sostenibile, definito dal V Programma d'azione dell'Unione europea del 1993, come «sviluppo economico e sociale che non rechi danno all'ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell'attività umana e lo sviluppo futuro». Numerosi limiti ha mostrato il sistema economico occidentale negli ultimi anni in quanto si è spesso considerato che le risorse del pianeta fossero illimitate e che l'ambiente avesse in sé infinite capacità per accumulare e metabolizzare, senza alcuna azione di rigetto, le passività ossia i guasti ad esso inferti. Facciamo presente che le passività ambientali, per essere riparate, dovranno necessariamente gravare sulla collettività quando si tratterà di iniziare le opere di risanamento, di risarcimento del danno ambientale e di ripristino degli *habitat* naturali.

Ogni soggetto economico deve svolgere un ruolo attivo per il perseguimento dei principi dello sviluppo sostenibile: al mondo produttivo viene chiesto di abbandonare l'ottica del puro e semplice rispetto degli *standard* di legge, la cosiddetta filosofia del comando e controllo a favore di traguardi più ecologici che, fondati sul raggiungimento di obiettivi di qualità ambientale in senso globale, integrino economia e produttività con l'ecologia; al cittadino vengono richiesti comportamenti spontanei più rispettosi dell'ambiente e stili di vita che lo allontanino gradualmente dal consumismo sfrenato fondato sulla civiltà dell'«usa e getta» e lo abituino ad un razionale uso delle risorse; allo Stato infine viene chiesto di calare nella pubblica amministrazione le regole di contabilità ambientale e far sì che i cosiddetti «costi occulti» ambientali, la cosiddetta spesa ambientale legata ai costi di prevenzione, controllo, risarcimento vengano inseriti nella programmazione economica e nei bilanci nazionali.

Il binomio «sviluppo sostenibile – sistema di contabilità ambientale» è ormai inscindibile come peraltro ci mostrano le esperienze dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di alcuni Paesi europei. Il mondo scientifico europeo e nazionale – l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per esempio – ha peraltro messo a punto valide esperienze che si sono tradotte nella elaborazione di sistemi e modelli di riferimento su cui basare la contabilità ambientale nella pubblica amministrazione.

L'obiettivo del seguente disegno di legge in materia di contabilità ambientale nella pubblica amministrazione, come recita l'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 prevede che con l'emanazione di appositi decreti legislativi siano definite le caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale che saranno adottati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali.

L'articolo 3 prevede l'articolazione dei documenti di contabilità ambientale che dovranno contenere informazioni sulle modalità di contabilizzazione ambientale basate su strumenti tecnico-scientifici già disponibili a livello comunitario.

L'articolo 4 elenca i sistemi di contabilità ambientale su cui basare la contabilità ambientale al fine di integrare il sistema di informazione ambientale e quello economico. Tali sistemi già adottati da alcuni Paesi europei sono: 1) il modulo *National Accounting Matrix including Environmental Accounts* (NAMEA), relativo ai conti economici integrati con gli indici ambientali;

2) il modulo *Système Européen de Rassenblement 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, 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, 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. Agli enti locali spettano la disciplina dell'adeguamento degli strumenti contabili e l'assicurazione dell'adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

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

L'articolo 7 prevede che, nel regime transitorio, vengano definite le integrazioni 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 si propone 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.
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 e quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, sia in materia di programmazione economica e finanziaria, sia in materia di bilancio.

Art. 2.

(Approvazione di documenti)

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 2004.
2. I comuni, non capoluogo di provincia, con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti effettuano, anche con forma associate, gli adempimenti previsti dal comma 1, a decorrere dall'anno finanziario 2007.
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, 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.

(Contenuti dei documenti di contabilità)

1. I documenti di contabilità ambientale di cui all'articolo 2 sono articolati in maniera da comprendere:
 - a) i contenuti, ossia una serie di strumenti tecnico-scientifici già disponibili presso altri Paesi dell'Unione europea;
 - b) la struttura;
 - c) le modalità di contabilizzazione, di elaborazione e gestione dei dati.
2. I documenti di cui al comma 1 tengono 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.
3. I documenti di cui al comma 1 sono adottati da Stato, regioni, province e 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 su cui basarsi al fine di realizzare l'integrazione tra sistema di informazione ambientale ed economico, in conformità alla prassi internazionale, si compone dei seguenti tre moduli, riportati nell'allegato A:
 - a) il modulo *National Accounting Matrix including Enviromental Accounts* (NAMEA), ossia conti economici integrati con gli indici ambientali;
 - b) il modulo *Système Européen de Rassenblement de l'Information Economique sur l'Environnement* (SERIEE), ossia il conto satellite della spesa per la protezione ambientale;
 - c) il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale che è 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 e i costi passivi relativi al danno ambientale non riparato.

4. A decorrere dall'anno 2002 Stato, regioni, province e comuni adottano un sistema di contabilità ambientale al fine di elaborare i documenti di contabilità ambientale.

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, 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 regolare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali relativi a ciascun livello istituzionale, tenendo conto dei criteri di cui all'allegato A.

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

Art. 5.

(Competenze)

1. I decreti 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 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.

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 del supporto di informazioni utili per la redazione dei conti ambientali;

d) la formulazione di indirizzi agli enti locali in materia di contabilità ambientale.

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 provvede a produrre, validare ed elaborare le statistiche e i conti ambientali.

2. L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente provvede a coordinare e redigere a livello tecnico-scientifico i conti ambientali sulla base dei dati forniti dalle agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente.

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

4. Il Consiglio nazionale delle ricerche provvede a 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 norme europee e nazionali in materia di contabilità ambientale, provvede alla definizione delle procedure per:

a) integrare nel sistema statistico nazionale il catasto dei rifiuti di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, 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, e 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, al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 marzo 1999, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 14 aprile 1999;

c) dare attuazione al regolamento (CE/EURATOM) 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. Per l'esercizio delle competenze che la presente legge attribuisce allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni e agli organi tecnici istituzionali, di cui all'articolo 6, è autorizzata la spesa di 100 miliardi per gli anni 2003, 2004, 2005.

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'Environnement*);
- c) sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale.

In dettaglio si ha:

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 esempio costi di misura dei contaminanti), prevenzione del danno ambientale (per esempio costi di monitoraggio), costi di compensazione, riparazione e ripristino del danno ambientale, 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 dalla 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 e rifiuti, aria, ambiente acustico, radiazioni, biodiversità;

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

c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale si basa sull'impatto (pressione) 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'impoverimento 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 (biodiversità).