

Gli inserti di

Azienditalia

**RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE**

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

12

ANNO XIV
DICEMBRE 2007 N. 12
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO F6
20090 MILANOFIORI ASSAGO

www.ipsoa.it/azienditalia



2007

***Nuova contabilità
e bilancio ambientale
nelle pubbliche amministrazioni***

Primo commento

di Mauro Bellesia e Alberto Pierobon

SOMMARIO

Premessa	pag.	III
Dalla sperimentazione all'obbligo di legge: passaggio obbligato	pag.	IV
Integrazione con la programmazione e il processo di bilancio: scelta utile ed efficace	pag.	VI
Poco chiaro il coordinamento con i principi contabili e le linee di indirizzo della Ue	pag.	VI
L'importanza di pervenire a una valutazione integrata e nel sistema dei valori costituzionali	pag.	VII
Correttezza e verificabilità dell'informazione ambientale: regole imprescindibili	pag.	VII
Dai documenti alla logica del processo: numerosi sono i punti da migliorare	pag.	VIII
Sistema contabile: il rapporto tra i conti e il bilancio	pag.	VIII
Servizi ambientali di pubblica utilità	pag.	VIII
La pressione ambientale e suoi indicatori	pag.	IX
Il privato: il grande assente	pag.	IX



NUOVA CONTABILITÀ E BILANCIO AMBIENTALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRIMO COMMENTO

Mauro Bellesia

Dirigente pubblico - Componente Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali ()*

Alberto Pierobon

*Già dirigente enti locali e Direttore generale Consorzio pubblico - Consulente - Componente Segreteria Tecnica Ministero dell'ambiente (**)*

PREMESSA

Il Consiglio dei ministri nella seduta del 7 settembre 2007 ha approvato la proposta di legge delega al Governo per l'introduzione nella pubblica amministrazione della contabilità ambientale e del bilancio ambientale.

L'iniziativa del Governo ha alcuni precedenti negli anni 2001-2004; in quel periodo furono presentati vari disegni di legge che poi non sono andati a buon fine: i Ddl nn. 188-900-958-2385 (1) riunificati nel testo del 13 luglio 2004 (Tav. 1) e il Ddl 19 giugno 2001, n. 242.

La scelta di fondo che caratterizzava le iniziative dei Ddl 2001-2004 fu la regolamentazione di una fase sperimentale per l'introduzione nella p.a. di una forma di contabilità e bilancio ambientali. Tale scelta derivava anche dal fatto che non esistevano ancora metodologie, modelli e regole applicative universalmente accettati, pur essendo state emanate a livello internazionale linee guida particolarmente significative e autorevoli (2).

Testimonia tale situazione la stessa varietà delle denominazioni utilizzate sia nel settore pubblico che privato: bilancio ambientale, ecobilancio o bilancio ecologico, bilancio verde, documento di contabilità ambientale (*green accounting*), rendiconto ambientale, ecc.

Anche le esperienze finora effettuate rilevano situazioni e scelte metodologiche abbastanza diversificate; degne di nota nel settore pubblico sono il Progetto Cont.a.re, Contabilità ambientale regionale, dell'anno 1996 e il Progetto Clear, City and local environmental accounting and reporting, cofinanziato dalla

Commissione europea nell'ambito del programma Life-Ambiente, degli anni 2001-2003.

Oggi la situazione non è cambiata di molto, almeno nel settore pubblico, e lo testimonia la citata proposta di legge delega approvata dal Consiglio dei ministri il 7 settembre 2007.

Nel settore privato le cose sono un po' diverse: molte imprese già da tempo hanno fatto propri i principi ambientali nelle loro scelte strategiche e di marketing attraverso il c.d. report di sostenibilità ambientale e sociale (3), coinvolgendo il personale e i fornitori nella

Note:

(*) www.bellesiamauro.it.

(**) www.pierobon.eu.

(1) Proposte legislative: disegno di legge con primo firmatario sen. Fausto Giovannelli, nato nel 1998 e ripresentato nel 2001 (atto Senato n. 188); disegno di legge sen. Giuseppe Specchia (atto Senato n. 958) e del sen. Sauro Turroni (atto Senato n. 900): la commissione Ambiente del Senato ha poi deciso di accorpate i tre disegni di legge dando mandato al sen. Ponzo di creare un comitato ristretto per la definizione di un testo unificato, tant'è che il 4 luglio 2003 è stata presentata la legge quadro (2385).

(2) Agenda XXI Conferenza mondiale di Rio de Janeiro, 3-4 giugno 1992; Commissione Europea, Raccomandazione del 30 maggio 2001, C 2001 1495, Rilevazione, valutazione e rappresentazione in bilancio delle informazioni ambientali. (GUCE 13 giugno 2001 L 156/33); Consiglio d'Europa, Raccomandazione 2 marzo 2004 sulla necessità di integrare la contabilità tradizionale con forme di bilancio ambientale; Eurostat, *Serie, Système européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement*; Onu, *See, System for integrated environmental and economic accounting*.

(3) In questo senso si veda il protocollo di intesa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Unioncamere a fine 2003, cui ha fatto seguito l'apertura (il 15 marzo 2004) del primo sportello Csr-Sc (Corporate social responsibility - Social commitment), soprattutto rivolta alle Pmi in quanto ritenute essere l'ossatura del sistema produttivo italiano.

«mission aziendale» e cercando di creare rapporti più stretti con la clientela basati sulla caratterizzazione dell'immagine aziendale.

In entrambi i casi (pubblico e privato) si è palesemente in presenza di problematiche che tendono a ravvicinare i due settori, consigliando l'adozione di regole e strumenti uniformi, in funzione della consapevolezza del perseguimento di comuni valori di carattere generale; ciò è favorito anche dall'essere persuasi che ormai è giunto il momento di intervenire e, in tal senso, gli strumenti contabili rappresentano il primo passo per porre le basi di un'analisi sistematica e interdisciplinare delle problematiche ambientali. Ciò premesso, si propone di seguito un primo commento sui punti principali che caratterizzano l'ultima iniziativa legislativa (d'ora in poi denominata «iniziativa di legge delega 2007»), raffrontandola con quelle precedenti (d'ora in poi denominate «iniziative 2001-2004»). La tavola 1 raffronta i singoli articoli e commi.

DALLA SPERIMENTAZIONE ALL'OBBLIGO DI LEGGE: PASSAGGIO OBBLIGATO

Certamente l'elemento che maggiormente differenzia le iniziative 2001-2004 da quella 2007 consiste nel passaggio da una fase di sperimentazione a un vero e proprio obbligo di legge, seppur con una certa gradualità.

I principi ispiratori restano uguali e sono per lo più riconducibili a quello di sviluppo sostenibile; in proposito giova richiamare, tra altro, la risoluzione n. 228 della 44^a seduta dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite convocante nel 1989 una nuova conferenza globale (dopo quella di Stoccolma del 1972) incaricata, sulla base del rapporto «Our common future» della c.d. Commissione Brundtland (del 1987), di elaborare «strategies and measures to halt and reverse the effects of environmental degradation in the context of increased national and international efforts to promote sustainable and environmentally sound development in all countries». La definizione maggiormente citata è quella secondo la quale lo sviluppo sostenibile sarebbe «la capacità dell'umanità di rispondere alle necessità delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie».

Lo sviluppo sostenibile «è stato spesso descritto come uno sgabello con tre gambe, sostenuto dallo sviluppo economico, dalla tutela ambientale e dall'eguaglianza sociale (...). Ma le tre gambe della sostenibilità racchiudono quasi ogni aspetto della nostra società, dei sistemi economici e dei valori cui teniamo. È di fondamentale importanza che ogni azienda riesca a individuare il punto in cui le molte dimensioni della sostenibilità si intersecano con il proprio business» (4).

Da notare che l'altra faccia dello sviluppo sostenibile è la prevenzione; in tal senso sono infatti riconosciuti alle amministrazioni dal nostro ordinamento degli strumenti che accentuano l'elemento dell'azione amministrativa in funzione preventiva, citasi: la disciplina della Via (Valutazione di impatto ambientale); dell'Ippc (*Integrated pollution prevention and control*) sui rischi e incidenti rilevanti in attività industriali, sulle acque, sulla tutela dell'aria, sui rifiuti. In altri termini: solamente se esiste un uso razionale delle risorse tale da prevenire (anche nell'ambito della responsabilità extragenerazionale) i rischi che queste risorse possono arrecare all'ambiente, possiamo parlare di sviluppo sostenibile.

La cosa veramente difficile da realizzare è tradurre siffatti principi generali in azioni specifiche di governo coerenti, trasparenti, responsabili e soprattutto valutabili con strumenti idonei. Uno di questi è la contabilità e il bilancio ambientali, che pertanto vanno introdotti quanto prima nell'ordinamento dello Stato e degli enti territoriali; questa è la scelta di fondo dell'iniziativa di legge delega 2007.

Il superamento della fase sperimentale è stato certamente facilitato anche dalle numerose esperienze positive che già si annoverano sia nel settore pubblico che privato (5), ma va anche interpretato alla luce della recente riforma del titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Infatti l'art. 117 della Costituzione stabilisce che sono materie di legislazione concorrente delle regioni quelle relative alla «... armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica ...», ma «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Ciò significa che i principi e i criteri direttivi della legge delega devono quantomeno rispettare i cennati «principi fondamentali» al fine di non creare eventuali occasioni di contenzioso in materia di potestà legislativa tra Stato e regioni.

Risulta quindi comprensibile il contenuto e la logica che permea quest'ultima iniziativa legislativa del 2007 in quanto, non potendosi in questa fase porre una disciplina di dettaglio, né tantomeno potendo stabilire modalità o riferirsi a metodologie operative, questa iniziativa di legge delega provvede dunque, - e, contrariamente al contenuto delle prefate iniziative 2001-2004 - solamente in via di principi e di criteri direttivi.

Note:

(4) Così Carpenter G.D., «Qualità della vita? La ricetta si chiama sviluppo sostenibile», *Il Sole 24 Ore*, 29 novembre 2000.

(5) Ad esempio, le esperienze di riferimento nel settore della P.A. in Italia sono: Progetto Cont.a.re, Contabilità ambientale regionale, 1996; Progetto Clear (City and local environmental accounting and reporting), cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma Life-Ambiente, ottobre 2001/ottobre 2003.

INTEGRAZIONE CON LA PROGRAMMAZIONE E IL PROCESSO DI BILANCIO: SCELTA UTILE ED EFFICACE

L'art. 1 della iniziativa di legge delega 2007 dispone che il sistema di contabilità e di bilancio ambientale integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio: è una scelta molto importante, per certi versi coraggiosa, che in realtà congloba due indicazioni differenti:

1) la prima riguarda l'obbligo di integrazione tra analisi ambientale e analisi tradizionale (finanziaria o economico-finanziaria) già in fase di programmazione e poi in fase di rendicontazione finanziaria, con una visione tipica per processo, dinamica e non statica. Rappresenta certamente un passo avanti in linea con la recentissima evoluzione dei principi sulla redazione del bilancio sociale nelle pubbliche amministrazioni (6);

2) la seconda scelta consiste nel disporre l'affiancamento della contabilità e del bilancio ambientale agli strumenti tradizionali, scartando *a priori* l'eventualità di dotarsi di un sistema unico di contabilità (veramente) integrata; probabilmente, questa seconda ipotesi, è stata respinta perché presuppone una riforma di vasta portata, non realisticamente attuabile in tempi brevi.

Di conseguenza, i consigli degli enti locali, così come nelle altre p.a., approveranno documenti separati: il bilancio preventivo tradizionale e il bilancio ambientale; il rendiconto tradizionale (conto del bilancio, conto economico e conto del patrimonio) e il rendiconto ambientale.

È facile prevedere, al di là delle enunciazioni di principio presenti nell'iniziativa di legge delega 2007, una certa difficoltà di valutazione delle politiche di bilancio e dei risultati ottenuti, in presenza di documenti comunque separati. Lo stesso ragionamento può essere posto anche sull'adozione di un sistema di contabilità e di conti separati che potrebbero condurre a situazioni contabili carenti sotto il profilo della trasparenza, della confrontabilità e della verificabilità dei dati.

POCO CHIARO IL COORDINAMENTO CON I PRINCIPI CONTABILI E LE LINEE DI INDIRIZZO DELLA UE

Preso atto dell'impostazione dell'iniziativa di legge delega 2007 che prevede il meccanismo, appunto, della legge delega con successivo decreto legislativo, rimangono tuttavia alcune perplessità relative ai contenuti delle norme indicate nella proposta in esame di legge delega e cioè se queste norme siano:

— da considerarsi effettivamente quali principi o

criteri direttivi, ovvero se, come tali, essi trovino corretta allocazione nella legge delega;

— da considerarsi, al contrario, quali indicazioni metodologiche o regole applicative, nel qual caso queste troverebbero cittadinanza in sede di decreto legislativo, piuttosto che nella legge delega. Inoltre, bisognerebbe approfondire se queste indicazioni o regole rientrino, o meno, nella fattispecie dei «principi fondamentali» di potestà legislativa dello Stato o se facciano parte delle materie di legislazione concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la proposta di legge delega, nel disciplinare un sistema di contabilità e bilancio aggiuntivo rispetto a quello tradizionale, sembra carente nella necessaria fase di raccordo con il quadro normativo di riferimento delle singole pubbliche amministrazioni; ad esempio, mancano i riferimenti ai principi contabili emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali o ai principi contabili per il bilancio di previsione e il rendiconto generale degli enti pubblici istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze.

Un altro aspetto che dovrà essere disciplinato compiutamente nel successivo decreto legislativo riguarda il coordinamento con le norme e gli indirizzi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di bilanci pubblici e contabilità ambientale; ad esempio, nelle specifiche materie delle certificazioni ambientali e nella normativa valida per la rappresentazione nei bilanci delle imprese delle spese e degli aspetti legati all'ambiente, che dovranno per forza di cose trovare un punto d'incontro con le regole della p.a. se si vuole pervenire a una visione del territorio organica e integrata.

L'IMPORTANZA DI PERVENIRE A UNA VALUTAZIONE INTEGRATA E NEL SISTEMA DEI VALORI COSTITUZIONALI

Come in precedenza notato, l'approccio per una valutazione integrata trova conferma in varie discipline ambientali che hanno interessenze anche con quella contabile e informativa. Ad esempio, la disciplina della Valutazione ambientale strategica, della Valutazione di impatto ambientale, dello Ippc; quest'ultimo prevede l'adozione da parte degli operatori di tutte le misure preventive contro l'inquinamento, e in

Nota:

(6) Ad esempio, le Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali, approvate dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 7 giugno 2007, indicano chiaramente nel punto 2. - Definizione e finalità del bilancio sociale - che «Il bilancio sociale è l'esito di un processo con il quale l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse (...)».

particolare il miglioramento delle loro performance ambientali attraverso l'adozione delle migliori tecniche disponibili.

Il concetto di «migliori tecniche disponibili» fa riferimento alla realizzazione di opere o interventi nelle varie fasi di progettazione, costruzione, manutenzione, ecc.; inoltre, questo concetto presuppone:

— la disponibilità delle tecniche, nell'ambito del relativo comparto industriale in condizioni economicamente soddisfacenti, prendendo tutti i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa comunque avervi accesso a condizioni ragionevoli;

— la scelta della migliore tecnica, intesa come la più efficace per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

La fattibilità economica di queste tecnologie non deve quindi condizionare negativamente la produzione industriale, non deve deprimere l'iniziativa economica privata e, per entrare nel merito, deve svolgere una valutazione tra le alternative, la loro percorribilità economica, gli effetti incrociati tra ambiente ed economia, identificando, rappresentando, misurando, monitorando, valutando e intervenendo sui vettori ambientali (aria, acqua, rifiuti, energia, rumore, ecc.).

In questo emerge un bilanciamento tra diversi valori peraltro costituzionalmente protetti: quello ambientale che muove dall'art. 9 (paesaggio, territorio) ma soprattutto dall'art. 32 (salute umana e salubrità all'ambiente) e quello imprenditoriale-privato (artt. 41 ss. sulla proprietà privata, ecc.).

In tal senso la sensibilità dei decisori-politici risiede nella considerazione degli aspetti ambientali quasi in bilanciamento con gli altri interessi o valori, e questo avviene sostanzialmente in ogni scelta amministrativa, posto che la materia ambientale risulta essere una materia funzione e trasversale (7).

Il comune non può quindi limitarsi ad arrestarsi alla semplice rappresentazione di taluni processi-flussi, ancorché espressi in chiave quali-quantitativa e monetaria-non monetaria (chimico-fisica-numerica), ma l'integrazione è di ordine anche di interessi e valoriale e del rapporto tra i diversi soggetti protagonisti.

Ma - ci si interroga - quanto si prevede di raccogliere, di misurare e di valutare sulla base di questi scarni elementi, forse consentirà una lettura non limitata alla sola volontà politica di perseguire e di raggiungere i risultati prefissati, bensì la formulazione della politica ambientale comunale nella quale quei rapporti e quegli interessi vengono ad essere composti e bilanciati con diverse intensità?

La semplice inventariazione degli indici di pressione deve corrispondere a dei valori di pressione al fine di consentire un effettivo, consapevole, diffuso governo dell'ambiente nella sua concezione di funzione e di valore trasversale.

Il rischio è però costituito dalla autoreferenzialità di questo nuovo sistema, in quanto esso riposa su scelte discrezionali della medesima amministrazione, per cui occorre anche stabilire dei principi e delle griglie che consentano di conoscere le varie realtà e di esprimere un giudizio su queste scelte e su questa politica ambientale localistica.

Possibili soluzioni a tali problematiche possono essere ricercate nell'applicazione di standardizzate tecniche di *benchmarking*, che evidenzino la posizione dell'ente rispetto alle medie del settore, o in processi aggiuntivi di validazione del bilancio e della contabilità ambientale, in modo da dare maggiore certezza ai risultati e alle valutazioni.

CORRETTEZZA E VERIFICABILITÀ DELL'INFORMAZIONE AMBIENTALE: REGOLE IMPRESCINDIBILI

Com'è noto, i diritti di informazione e di partecipazione ambientale non sono solamente propedeutici a un diritto di difesa, ma risultano essere funzionalizzati alla migliore prevenzione e protezione ambientale, ovvero sia per dare garanzia alla tutela dell'ambiente (ed evitare pregiudizio alla salute umana) e sia come strumento di prevenzione.

Infatti si hanno le seguenti attività-interessi:

a) di conoscenza dello stato e delle attività, anche in itinere, ambientali;

b) di controllo diffuso sui beni ambientali;

c) di partecipazione, non solo per la redazione dei programmi, ma anche per le più opportune decisioni. In pratica l'informazione ambientale consente una miglior tutela dei beni ambientali, indipendentemente dalla loro gestione pubblicistica, e consentono altresì un aumento del processo democratico nel controllo e nella gestione di questi beni.

È importante notare come questi siano diritti soggettivi pubblici potenziati dall'ordinamento comunitario, linfatizzati dalla nostra Costituzione e recepiti (se ce ne fosse stato poi bisogno) dal nostro ordinamento.

Quando si parla di informazione e partecipazione ambientale nell'ambito della contabilità e del bilancio ambientale non sembrano però prevedersi dei meccanismi per dar effettiva e strutturata voce alle esigenze ambientali non contemplate-interpretate dal comune (dai rappresentanti e decisioni comunali).

Si rammenta altresì che il tutto va orientato alla sostenibilità, ovvero in un'ottica di sviluppo futuro.

La correttezza e l'affidabilità dell'informazione passa necessariamente attraverso l'adozione di una contabilità e di un bilancio (che ne è la sintesi di fine pe-

Nota:

(7) Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407.

riodo) trasparenti, attendibili e verificabili secondo i noti postulati contabili, sia pubblici che privati (8); infatti, la corretta quantificazione dei costi, dei benefici e delle esternalità, sono prerequisiti essenziali ed elementi di valutazione imprescindibili.

DAI DOCUMENTI ALLA LOGICA DEL PROCESSO: NUMEROSI SONO I PUNTI DA MIGLIORARE

Un altro elemento che potrebbe essere migliorato nella definizione del decreto legislativo è l'approccio agli adempimenti derivanti dall'adozione della contabilità e del bilancio ambientale, passando da un'analisi statica basata sui contenuti dei documenti a un'analisi dinamica intesa in termini di processo. L'adozione di logiche di processo favorisce i rapporti interorganici e personali, ponendo obiettivi di miglioramento continuo, attraverso tecniche di analisi comparativa nel tempo (all'interno dello stesso soggetto) e nello spazio (tra soggetti diversi). Può essere molto utile, in questo caso, l'adozione di tecniche manageriali del controllo di gestione e del controllo strategico.

SISTEMA CONTABILE: IL RAPPORTO TRA I CONTI E IL BILANCIO

Un ulteriore elemento che necessita di approfondimenti particolari consiste nel rapporto tra i conti ambientali e il bilancio: sembra pleonastico evidenziarlo, ma è il caso di ribadire che il bilancio non è altro che la sintesi del sistema contabile utilizzato, che nel caso specifico utilizza conti sia monetari che fisici. La sintesi avviene utilizzando le tecniche della contabilità analitica che accomunano conti di diversa natura e indicatori di efficacia, di efficienza e, nel caso specifico, di pressione ambientale.

Non si può parlare di bilancio senza contabilità, né avrebbe senso una contabilità senza bilancio; i rischi connessi all'utilizzo di tali sistemi informativo-contabili eterogenei sono molteplici: la complessità può portare alla scarsa significatività, pur in presenza di un'abbondanza di dati; al contrario, la ricerca di semplicità può condurre alla banalità; c'è poi il rischio dell'autoreferenzialità e la difficoltà di verifica può condurre alla scarsa credibilità dell'intero sistema.

Sono tutte problematiche che dovranno essere attentamente soppesate nell'elaborazione del decreto legislativo.

SERVIZI AMBIENTALI DI PUBBLICA UTILITÀ

Per servizi di pubblica utilità si intendono i soggetti

gestori (siano essi pubblici o privati) ed erogatori dei «servizi di pubblica utilità», con la scelta estensiva del legislatore, operata anche in questo disegno di legge, i servizi di soggetti non sufficientemente caratterizzati dal carattere pubblico vengono ad essere ricompresi (nella veste di concessionari, di incaricati di pubblico servizio, di società a capitale misto pubblico-privato, ecc.), il che avviene attraverso una qualificazione imperniata sui livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost.

Per esempio gli impianti di incenerimento e di produzione di energia ancorché privati sono da considerarsi servizi di pubblica utilità. In proposito si veda l'art. 2, comma terzo, del DPR n. 203/1988 sulle emissioni atmosferiche e l'art. 3, comma sesto, della legge 14 novembre 1995, n. 481 «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità»; sull'inerenza al pubblico interesse si veda l'art. 2, comma 1, del DLgs n. 22/1997, dove si parla di servizio pubblico ambientale (servizio di pubblica utilità arg. ex artt. 17 e 27 DLgs n. 22/1997) per tutte le attività e per tutti gli impianti destinati allo smaltimento o al recupero dei rifiuti.

In merito al fenomeno in esame, è stato rimarcato che, «... da una parte, la globalizzazione dei mercati e lo sviluppo tecnologico, espongono tutti al confronto concorrenziale e spingono, per ragioni di efficienza economica e di superamento della "crisi fiscale" dello Stato, a restituire ai soggetti privati e alle regole paritarie del diritto privato quelle attività economiche che un tempo erano state pubblicizzate; dall'altro, l'integrazione europea - che è, in primo luogo, creazione di un mercato comune basato sul principio di libera concorrenza - non deve essere pregiudicato da interventi nell'economia effettuati da amministrazioni mosse da un indirizzo politico di parte» (9).

La scelta estensiva operata dal legislatore risulta essere, con queste considerazioni e precisazioni, condivisibile e in linea con la crescente tendenza comunitaria in tema di servizi pubblici locali.

LA PRESSIONE AMBIENTALE E SUOI INDICATORI

Il concetto di pressione ambientale, che il disegno di legge in commento sottende allorché indica l'utilizzo

Note:

(8) Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno (www.mininterno.it): «Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali» (framework), 4 luglio 2002; Principio contabile n. 1 «Programmazione e previsione nel sistema di bilancio», 3 luglio 2003; Principio contabile n. 2 «Gestione nel sistema di bilancio», 8 gennaio 2004; Principio contabile n. 3 «Il rendiconto degli enti locali», 8 gennaio 2004. Per testi e commenti cfr., rispettivamente, gli Inserti di Azienditalia n. 12/2002, n. 11/2003, n. 7/2004, n. 8/2004.

(9) Così Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2003, pag. 522.

di indicatori di pressione ambientali, prende le mosse dalla seguente constatazione: l'attività umana (soprattutto avvalendosi della tecnologia) comporta - a seconda dei casi - un utilizzo, una trasformazione, uno scambio, una diversa allocazione delle risorse ambientali intese in senso lato.

Occorre quindi misurare e apprezzare questa pressione: questa attività presuppone l'avvenuta quantificazione, in un'area di riferimento, dei livelli di inquinamento (atmosferico, idrico, sul suolo, acustico, ecc.) la valutazione delle risorse ambientali utilizzate nella medesima area e, l'adozione (previa valutazione degli scopi che si intendono perseguire) (10) di indicatori o parametri.

Indi si procederà al monitoraggio di questo consumo/inquinamento valutando conseguentemente se il carico ambientale sia o meno sostenibile ovvero se sia rispettoso degli standard o degli obiettivi di politica ambientale così come assunti, dalle risultanze delle quali il decisore potrà manifestarsi per gli eventuali rimedi del caso: azioni correttive, messa in sicurezza, ripristino, sanzioni, risarcimenti, ecc.

Esistono riferimenti a questi indicatori (con rinvio alle varie metodiche) in molti documenti e anche nel disegno di legge del Senato illustrato nella seduta Commissione ambiente in data 8 luglio 2004 e recante contabilità ambientale dello Stato e degli enti locali (testo unificato proposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge nn. 188-900-958-2385), per il quale si veda l'allegato «A» (art. 2, comma quarto). Opportunamente il disegno di legge in commento non rinvia, come invece avviene nella precedente iniziativa, a certe aggregazioni di indicatori di pressione, e quindi siffatta formulazione consentirà, in sede di esercizio della delega, di intervenire sul punto senza la vincolatività a griglie di indicatori i quali, ancorché generici, riducono la logica del sistema.

Si pensi infatti agli obiettivi e scopi che un comune (*rectius*, i rappresentanti-decisori) decida di darsi nell'ambito della propria politica ambientale, cioè al di là degli standard e della normativa e della politica ambientale nazionale (e quindi anche comunitaria). A tal proposito si tenga presente che tali limiti possono essere interpretati solamente in senso più restrittivo e comunque senza alterazione delle condizioni della concorrenza e del livello dei servizi minimi essenziali della popolazione.

Il comune potrebbe voler intervenire su certi settori, ad esempio quello turistico, definendo una politica ambientale *ad hoc*, cercando di comprendere l'efficacia delle misure adottate, la sua efficienza tramite una correlata analisi dei costi e i benefici, la sua valutazione dal punto di vista della complessiva situazione economico-sociale, ecc. A tal fine il comune adotterà appropriati indicatori di pressione ambientale che consentiranno di poter agire in quel sistema circolare di cui si è sopra dato cenno: presenza e azione dei soggetti appartenenti al settore turistico

nei confronti dell'ambiente, analisi del meccanismo di causalità tra soggetti e situazione ambientale, misurazione e apprezzamento di questi esiti, reazione o risintonizzazione delle politiche ambientali, ecc.

Per esempio, se si ha un comune vocato turisticamente grazie alla presenza delle terme, si potrà, tra l'altro, voler comprendere la pressione ambientale esercitata sul territorio da questo settore, per cui, per semplificare al massimo, si dovranno anzitutto valutare le emissioni idriche delle acque termali, a quale temperatura con che flusso orario di sversamento, con quale sistema e destinazione, il tutto collegato e interrelato ad altri indici: numerosità delle presenze alberghiere, quantità di risorse utilizzate a tal fine (anche in via indotta), costi e ricavi e benefici anche derivabili per il comune dall'esercizio o dal potenziamento di siffatta attività, ecc.

IL PRIVATO: IL GRANDE ASSENTE

L'iniziativa di legge delega 2007, certamente meritevole sotto molti aspetti in quanto cerca di introdurre strumenti senz'altro utili ad azioni di governo consapevoli e responsabilizzanti, presenta comunque il limite (ben espresso nell'art. 1) di coinvolgere solamente la pubblica amministrazione: Stato, regioni, province e comuni. Le imprese e gli altri soggetti privati non sono qui considerati.

Alcuni dubbi sulla riuscita dell'intera operazione, non sono pertanto fuori luogo. Certamente, introducendo maggiori obblighi e adempimenti si favorirà la sensibilizzazione: e già questo è un passo avanti.

Ciò nonostante, anche se la riforma produrrà da subito dati, informazioni e bilanci attendibili, bisogna chiedersi: ha senso una valutazione ambientale senza prendere in considerazione tutti i soggetti che operano nel territorio? Limitandosi alla pubblica amministrazione si riesce ad ottenere ugualmente analisi significative? O bisogna coinvolgere anche le imprese e i cittadini? Si può veramente definire integrata una contabilità che non comprende tutti i soggetti che operano nel territorio?

Occorre quindi un approccio globale alla gestione della pubblica amministrazione, in simbiosi con il mondo produttivo, includendo imprese e soggetti non economici, ovvero con tutti gli interlocutori comunque operanti o aventi implicazioni nell'ambiente socio economico di riferimento.

La visione che si propone e che non si mancherà di approfondire in seguito con ulteriori articoli, mira a

Nota:

(10) Il che comporta una sorta di funzionalizzazione degli indicatori agli scopi, con possibile distorsione metodologica, ma con la resa alla necessità di concretamente misurare e valutare un fenomeno per certi fini di politica ambientale e al fine di apprestare misure o interventi idonei e congrui.

considerare tutti i soggetti che operano nel territorio e che producono effetti sull'ambiente, in un'ottica allargata rispetto a quella contemplata dall'iniziativa di legge delega 2007, affrontando anche e contempora-

neamente le problematiche dei rapporti sociali, altro aspetto che sembra, almeno a prima vista, essere stato stranamente scollegato dal primo.

Tavola 1 **Raffronto tra «iniziativa di legge delega 2007» e «iniziative 2001-2004»**

<p>DDL recante contabilità ambientale dello Stato e degli enti locali, 13 luglio 2004 (testo unificato proposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge nn. 188-900-958-2385) Senato della Repubblica illustrato in Commissione ambiente nella seduta dell'8 luglio 2004</p> <p>Misure in materia di sperimentazione della contabilità ambientali e dello Stato, delle regioni e degli enti locali e delega al Governo in materia di adozione del bilancio ambientale da parte dei comuni, delle province, delle regioni e dello Stato</p>	<p>Delega al governo in materia di contabilità ambientale - versione finale del 22 maggio 2007 approvata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 settembre 2007</p>
<p>Articolo 1 - Finalità della legge</p>	<p>Articolo 1 (Indirizzi generali)</p>
<p>1. Finalità della presente legge è la sperimentazione per l'accrescimento di conoscenza, trasparenza e responsabilità degli enti locali pubblici territoriali nella gestione dell'ambiente e per la sostenibilità dello sviluppo, attraverso l'adozione di nuove procedure e strumenti dell'azione di governo, e in particolare per l'elaborazione e l'approvazione delle leggi e degli atti di bilancio.</p>	<p>1. La presente legge è finalizzata all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, nell'integrazione delle sue dimensioni economica, sociale ed ecologica, e di assicurare, altresì, il diritto all'informazione ambientale.</p>
<p>2. La ricerca e la sperimentazione sono volte a definire le modalità per l'integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni con bilanci ambientali idonei a registrare le informazioni e indicare gli obiettivi riguardanti la disponibilità, la qualità, l'uso delle risorse naturali e la sostenibilità ambientale dello sviluppo.</p>	
<p>Articolo 2 - Sperimentazione in materia di contabilità ambientale locale e regionale</p>	<p>Articolo 2 (Delega al Governo)</p>
<p>1. Al fine di cui all'articolo 1, a decorrere dall'anno finanziario 2005, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio vara con proprio decreto il «Programma nazionale per la sperimentazione della contabilità ambientale», di seguito denominato «Programma», per l'adozione in via sperimentale di bilanci ambientali da parte dei comuni, delle province e delle regioni. Il Programma ha durata triennale, definisce per quanto non previsto nella presente legge i criteri di selezione degli enti partecipanti alla sperimentazione e le modalità di attuazione e coordinamento unitario della stessa.</p>	<p>1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:</p>
<p>2. I comuni, le province e le regioni, che rientrano nel Programma sono individuati, tra quelli che ne abbiano fatta richiesta al Ministero stesso entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio adottato entro e non oltre centoventi giorni dalla data medesima.</p>	<p>a) istituire un sistema di contabilità ambientale, per l'elaborazione e approvazione di un bilancio ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali, disciplinandone, anche attraverso il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia, metodologie, modalità unitarie di rilevazione e gestione, nonché procedure di approvazione, distinte per ciascun livello istituzionale;</p>
<p>3. I comuni, le province e le regioni che rientrano nel Programma approvano, a decorrere dall'anno finanziario 2005 e per gli anni 2006 e 2007, contestualmente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, bilanci ambientali elaborati secondo i principi e i criteri indicati nella presente legge.</p>	<p>b) prevedere che il sistema di contabilità ambientale sia articolato nelle seguenti componenti fondamentali:</p>

(segue)

(continua)

<p>4. Ai fini dell'elaborazione dei bilanci ambientali, i comuni, le province e le regioni di cui al comma 1 fanno riferimento alle sperimentazioni effettuate nell'ambito dei programmi dell'Unione europea e dei progetti Life-Ambiente già realizzati, promuovendo la continuazione e lo sviluppo e adottano un sistema di conti ambientali avendo riguardo in particolare alle rispettive competenze, secondo le indicazioni dell'allegato A della presente legge. Per sistema di conti ambientali si intende l'insieme delle informazioni che, nell'ambito dei sistemi informativi ambientali e del sistema statistico nazionale, descrivono:</p> <p>a) la consistenza e le variazioni del patrimonio rurale;</p> <p>b) le più rilevanti interazioni tra economia e ambiente;</p> <p>c) le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino ecologico-ambientale e territoriale.</p>	
<p>5. I bilanci ambientali i previsti dal Programma sono elaborati, secondo i seguenti principi e criteri:</p>	
<p>a) il miglioramento della governance attraverso la trasparenza e la responsabilità dei decisori del rapporto coi cittadini in materia di gestione dell'ambiente e del territorio come previsto, dal capitolo 8° dell'Agenda XXI di Rio de Janeiro del 1992 e la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2 marzo 2004;</p>	— bilancio ambientale di previsione, che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche, nonché le risultanze dei conti ambientali che ne costituiscono il fondamento;
<p>b) la specifica finalizzazione dei bilanci ambientali al supporto delle decisioni politiche locali e regionali, attraverso l'analisi degli impatti ambientali delle politiche adottate e da adottare in tutti i settori di competenza, rispettivamente dai comuni, dalle province e dalle regioni;</p>	— rendiconto ambientale, che evidenzia i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio ambientale di previsione;
<p>c) la configurazione dei bilanci ambientali come «bilanci satellite», ovvero documentati sulla sostenibilità dello sviluppo separati e al tempo stesso confrontabili con i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e da adottare contestualmente con essi;</p>	
<p>d) l'organizzazione ed evidenziazione delle risultanze dei conti ambientali, con ripartizioni in conti fisici e conti monetari e articolazioni utili per favorirne la lettura parallela e la confrontabilità coi documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio;</p>	— conti ambientali, elaborati ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, ovvero l'insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali correlati;
<p>e) la selezione delle informazioni contenute nei conti ambientali distinta per ciascun livello istituzionale in relazione alle competenze dello stesso e alla struttura dei suoi documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio;</p>	
<p>f) l'integrazione con gli altri strumenti di pianificazione, di gestione e di controllo del comune, della provincia o della regione.</p>	
	— dati di base, strumentali all'elaborazione dei conti ambientali, da reperire all'interno del sistema statistico nazionale, o comunque rilevati dalle pubbliche amministrazioni in linea con le metodologie e le procedure previste da quest'ultimo, al fine di garantire i necessari requisiti di ufficialità, affidabilità, trasparenza e armonizzazione;
	c) prevedere carattere obbligatorio delle procedure, nonché periodicità, articolazioni e contenuti del sistema di contabilità ambientale tali da garantire integrazione, collegamento, confrontabilità e contestualità con gli atti e i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio degli enti interessati, assicurando il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle determinazioni del bilancio economico finanziario;

(segue)

(continua)

Articolo 3 - Sperimentazione della contabilità ambientale dello Stato	
<p>1. È istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio una Commissione per la contabilità ambientale, di seguito denominata «Commissione», con i compiti di consulenza, ricerca e supporto informativo al Governo per la sperimentazione della contabilità ambientale e del bilancio ambientale dello Stato. La Commissione è composta da undici esperti, di cui due indicati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, uno indicato dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno indicato dal Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr), uno dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), due dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat), uno dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea), uno in rappresentanza della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e due scelti tra i rappresentanti designati dalle associazioni ambientaliste più rappresentative. La Commissione è nominata, per un periodo massimo di dodici mesi, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; con il medesimo decreto sono determinati il compenso degli esperti e le spese di funzionamento della Commissione, nei limiti di 400.000 euro.</p>	<p>d) prevedere gradualità nell'articolazione e nel grado di specificazione e approfondimento dei documenti di programmazione e bilancio ambientale e differenziazione del contenuto dei medesimi, anche in relazione alle specifiche competenze di Stato, regioni ed enti locali, tenuto conto, per questi ultimi, delle dimensioni territoriali e demografiche;</p>
Articolo 4 - Copertura finanziaria	
<i>(omissis)</i>	
	<p>e) prevedere coerenza con le norme e gli indirizzi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di bilanci pubblici e contabilità ambientale e con la loro evoluzione;</p>
	<p>f) prevedere che i documenti di programmazione e bilancio ambientale, di cui alla lettera b):</p> <ul style="list-style-type: none">— riportino un'analisi, anche mediante indicatori, dello stato e delle tendenze delle principali componenti ambientali rilevanti per il territorio dell'ente interessato, nonché delle entrate e delle spese attese, connesse alla tutela e al miglioramento ambientale del territorio stesso;— definiscano gli obiettivi di sostenibilità ambientale e le relative politiche di medio periodo, tenuto conto delle loro correlazioni economico-sociali;— valutino gli effetti ambientali delle politiche di settore;— individuino i programmi e le azioni di controllo e riqualificazione ambientale che si intendono attivare nel corso dell'anno finanziario, con l'indicazione delle relative risorse finanziarie, sia con riferimento a quanto previsto a legislazione vigente, sia con riferimento ai provvedimenti legislativi e amministrativi che si prevede possano essere approvati nel corso dell'anno successivo;— riportino a consuntivo la rendicontazione e le principali risultanze dei conti ambientali atte a descrivere l'evoluzione del contesto territoriale di riferimento e delle politiche dell'amministrazione, nonché il confronto tra previsioni approvate e risultati conseguiti;
	<p>g) prevedere che i conti ambientali:</p> <ul style="list-style-type: none">— siano costituiti da conti e indicatori, fisici e monetari, patrimoniali e di flusso, che descrivano la situazione del territorio di riferimento e le azioni dell'amministrazione per la sostenibilità;— siano organizzati, ai diversi livelli di governo, in modo tale da assicurare la loro reciproca armonizzazione, la comparabilità nello spazio e nel tempo e la coerenza tra gli aggregati prodotti per i vari livelli;

(segue)

(continua)

	— includano i dati relativi ai servizi ambientali di pubblica utilità;
	h) prevedere la raccolta delle risultanze provenienti dai conti ambientali nel Rendiconto generale dello Stato, anche a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;
	i) prevedere, anche attraverso l'eventuale adeguamento del Programma statistico nazionale, ulteriori e specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento e omogeneizzazione dei sistemi informativi e statistici per l'ambiente e il territorio e delle metodologie da adottare, allo scopo di perseguire economie di risorse e interoperabilità dei sistemi e di rendere disponibili i dati di base e i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale;
	l) prevedere che i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti possano adempiere alle prescrizioni di cui alla presente legge anche in forma associata, purché siano chiaramente evidenti gli impegni programmatici e i risultati raggiunti da ogni singolo comune; prevedere, altresì, che le province, le comunità montane e gli enti parco di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 possano supportare i singoli comuni che lo richiedano nell'adempimento delle prescrizioni di cui alla presente legge;
	m) prevedere un periodo transitorio, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, per Stato, regioni ed enti locali, finalizzato all'adozione del sistema di contabilità e bilancio ambientale;
	n) prevedere che le pubbliche amministrazioni provvedano all'attuazione dei decreti legislativi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.
Allegato A (articolo 2, comma 4)	
Il sistema dei conti ambientali delle regioni è elaborato tenendo conto delle sperimentazioni effettuate nell'ambito dei programmi Life-Ambiente già realizzati, secondo i seguenti moduli: Namea (National accounting matrix including environmental accounts), Seriee (Système européen de rassemblement de l'Information économique sur l'environnement) e sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale:	
a) i conti economici integrati con indicatori ambientali denominati Namea descrivono le interazioni tra economia e ambiente con particolare riferimento ai seguenti aspetti principali:	
1) pressione esercitata sull'ambiente dalle diverse attività economiche mediante emissioni di inquinanti e uso delle risorse naturali;	
2) costi correnti, che comprendono i costi di misura e di prevenzione del danno ambientale, la compensazione del danno ambientale, i costi di riparazione e infine i costi del danno ambientale non riparato;	2. Gli schemi dei decreti predisposti ai sensi del comma 1, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine previsto per i pareri dei competenti organi parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine di cui al comma 1, quest'ultimo s'intende automaticamente prorogato di novanta giorni.
3) consistenza e variazioni del patrimonio rurale;	

(segue)

(continua)

	3. Ulteriori disposizioni, correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere adottate, sulla medesima proposta di cui al comma 1, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.
b) il conto satellite Seriee individua la spesa per la protezione dell'ambiente delle pubbliche amministrazioni, delle imprese e delle famiglie rispetto a:	
1) i principali contesti ambientali: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque superficiali, rifiuti, inquinamento del suolo e delle acque sotterranee, rumore e vibrazioni, degrado della biodiversità e del paesaggio, radiazioni;	Articolo 3 (Clausola di salvaguardia)
2) i vari tipi di attività caratteristiche: prevenzione dell'inquinamento, riduzione dell'inquinamento, misurazione e controllo, ricerca e sviluppo, insegnamento e formazione, amministrazione;	
	1. Dall'attuazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale misura il rapporto tra sistema naturale e sistema antropico al fine di definire l'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali. Gli indicatori settoriali di pressione ambientale sono da realizzare:	
1) per i settori: energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria, gestione dei rifiuti e lavori pubblici relativamente alle grandi opere;	
2) per i temi: cambiamenti climatici, assottigliamento della fascia di ozono, perdita di biodiversità, esaurimento delle risorse naturali, dispersione di sostanze tossiche, rifiuti, risorse idriche, ambiente urbano e rumore.	
Le province e i comuni elaborano i conti ambientali secondo il sistema Seriee e secondo il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale di cui alle lett. b) e c).	
Il sistema dei conti ambientali delle province e dei comuni è elaborato secondo i moduli Seriee, il sistema degli indicatori ambientali di pressione settoriale e il set degli European common indicators (Eci) della Commissione europea.	