

# contabilità ambientale

quadrimestrale online  
numero 2, settembre 2002

Supplemento al n. 3/2002 di "Piazza Municipale"  
Periodico di informazione del Comune di Ferrara  
Registrazione Tribunale di Ferrara n. 92 del 10/10/1960

n° 2 newsletter  
dal progetto CLEAR

## L'Azione Locale può muovere il mondo

Il secondo numero della newsletter è dedicato allo stato di avanzamento del progetto CLEAR LIFE, che è giunto in una fase molto positiva. Dopo la redazione del piano dei conti, il prossimo passo sarà infatti quelli della redazione del bilancio ambientale vero e proprio, che gli enti partner approveranno realisticamente tra la fine del 2002 e l'inizio del nuovo anno.

Cominciamo dunque a vedere il traguardo finale. Per questo abbiamo deciso di pubblicare alcuni interventi degli addetti ai lavori, che spiegano le tappe di un processo interno secondo noi importante quanto il risultato finale, e che può essere annoverato tra le iniziative di "riforma della governance", nel nome della maggiore trasparenza. La realizzazione di un bilancio "verde" è un compito che investe numerosi assessorati e dipartimenti del Comune e della Provincia, perché l'ambiente merita e necessita di un approccio trasversale. È questa una delle principali innovazioni di CLEAR, che si sta avverando come l'avevamo progettata. Nel frattempo si è verificato un evento epocale per la sostenibilità: il World Summit di Johannesburg, che si è tenuto

dal 26 agosto al 4 settembre. Anche se è ancora difficile valutare appieno gli effetti del vertice, non potevamo ignorarlo. Infatti, accanto a un articolo che riporta un po' di storia, descrive l'atmosfera ed entra nel dettaglio dei provvedimenti approvati, pubblichiamo due importanti documenti. Il primo è la "Dichiarazione di Johannesburg", varata dai leader del pianeta, che contiene i principi e la direzione di marcia delle azioni future per la sostenibilità. Il secondo è la "Dichiarazione dei Governi locali", la carta approvata dai delegati degli enti locali del mondo, che hanno dato vita a Jo'burg a uno degli incontri più proficui di tutto il Summit. La conclusione è che le azioni locali intraprese in modo solidale e coordinato possono muovere il mondo, forse più dei grandi accordi e degli obiettivi troppo ambiziosi che rimangono sulla carta. È un po' la logica del nostro progetto. Per alcune riflessioni e approfondimenti su Johannesburg vi rimandiamo alla prossima newsletter.

Ilaria Di Bella

**C L E A R**  
City and Local Environmental Accounting and Reporting



progetto  
cofinanziato da  
LIFE AMBIENTE

## sommario

### Le Esperienze

- CLEAR: la prima fase e i primi risultati  
*di A. Caldelli* pagina 2
- Comune di Reggio Emilia: le prime fasi  
della sperimentazione locale  
*di S. Ferrari e G. Ferrari* 6

### Gli Strumenti

- La spesa ambientale: i termini economici  
e quelli contabili *di C. Chieffo* 15
- Esperienze di contabilità ambientale  
territoriale *di S. Borghini e F. Ranghieri* 17

### Il Contesto

- I disegni di legge sulla contabilità ambientale al  
Senato. Presto una legge? *di I. Di Bella* 22
- Johannesburg: un primo sguardo sul Summit  
*di I. Di Bella* 24
- Dichiarazione di Johannesburg  
sullo sviluppo sostenibile 28
- Da "Local Agenda 21" a "Local Action 21" 31

### Le Attività

- Prove tecniche di bilancio CLEAR LIFE: è nato  
il piano dei conti ambientali *di I. Di Bella* 35

## CLEAR: la prima fase e i primi risultati

di Andrea Caldelli<sup>1</sup>

Il progetto CLEAR è entrato nella sua fase di sperimentazione locale con l'esplicitazione delle politiche degli enti partner.

Questa fase è senza dubbio la più delicata e complessa perché partendo da documenti programmatici (relazione previsionale e programmatica, programma di mandato, PTCP-Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, PEG-Piano Esecutivo di Gestione, programmi specifici) e integrando tali documenti con interviste ad amministratori e dirigenti, ha portato alla definizione dell'insieme di politiche e azioni con un contenuto ambientale che gli enti hanno promosso o intendono promuovere e sulle quali sarà costruito il sistema di indicatori.

Dall'osservazione del lavoro svolto dai team locali che ciascuno dei 18 partner ha costituito, si possono individuare quattro passi successivi, di seguito brevemente descritti, che hanno portato al documento sulle politiche ambientali dell'ente:

- 1 fase desk di preparazione
- 2 analisi desk delle politiche e delle azioni
- 3 interviste ad amministratori e dirigenti
- 4 redazione e validazione del rapporto sulle politiche

### Fase desk di preparazione

Il "Documento di facilitazione" di CLEAR (prodotto dai gruppi di lavoro e finalizzato a introdurre la sperimentazione) è stato il punto di partenza per il lavoro dei team locali. L'allegato relativo agli ambiti di rendicontazione raggruppava le diverse competenze dell'ente (ovvero ciò che deve fare per legge) in macro-ambiti di competenza, distinti per Comuni

(sviluppo urbano, mobilità sostenibile, rifiuti ecc.) e Province (agricoltura, artigianato e attività produttive, risorse idriche ecc.), per poi specificare le diverse politiche (ambiti di rendicontazione). In definitiva la griglia con gli

ambiti di rendicontazione rispondeva alla domanda "su cosa rendiconto?", ovvero quali sono le politiche e le azioni con contenuto ambientale dei cui esiti occorre dare conto.

Ogni team locale ha verificato e com-

### Figura 1

Schema esemplificativo di rielaborazione dell'allegato 1 del "Documento di facilitazione". Per ciascuna competenza deve essere identificato il dirigente responsabile.

#### competenza 1: verde pubblico, privato e sistemi naturali

##### Interviste previste per questa competenza:

- gestione delle aree verdi urbane e dei parchi cittadini (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- manutenzione e conservazione del verde pubblico (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- Arredo urbano (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- denunce potature e abbattimenti alberi (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- controllo (Unità di progetto compatibilità ambientale – NOME DIRIGENTE)
- censimento del verde (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- monitoraggio dello stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi (Servizio pianificazione e progettazione urbana – NOME DIRIGENTE)
- aree protette e zone naturalistiche (Unità di progetto compatibilità ambientale – NOME DIRIGENTE)
- tutela del paesaggio rurale (Servizio pianificazione e progettazione urbana – NOME DIRIGENTE)
- attività di educazione e informazione (NOME DIRIGENTE)

##### Ambiti VAS collegati

Criterio 4- conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi

Criterio 7- conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti	Attività/azioni
1.1 Governo del verde pubblico	1.1.1	Manutenzione delle aree verdi
	1.1.2	Incremento e salvaguardia delle aree verdi
	1.1.3	Riqualificazione aree verdi
	1.1.4	Fruizione delle aree verdi
1.2 Governo del verde privato	1.2.1	Salvaguardia e potenziamento del sistema del verde privato
	1.2.2	Fruizione delle aree verdi private
	1.2.3	Controlli
1.3 Governo dei sistemi naturali	1.3.1	Impegni per la tutela e conservazione
	1.3.2	Impegni per l'incremento dei sistemi naturali
	1.3.3	Impegni per la gestione

# le esperienze

pletato, rispetto alla propria struttura e alle proprie attribuzioni, l'elenco allegato delle competenze. In alcuni casi le competenze sono state integrate, considerata anche la diversa localizzazione dei 18 partner posti in sette Regioni diverse; in particolare tale necessità è emersa principalmente nelle Province per le quali le competenze delegate dalle rispettive Regioni di appartenenza (Campania, Piemonte e Emilia Romagna) erano, in qualche caso, differenti.

Sono stati infine individuati i respon-

sabili delle singole competenze, lavorando sull'organigramma interno all'ente. Questa fase di adattamento della griglia svolta dai partner e propeudetica all'analisi vera e propria delle politiche, ha facilitato il lavoro successivo e, in particolare, le interviste ad assessori e dirigenti.

## Analisi desk delle politiche e delle azioni

L'analisi delle politiche e delle azioni è

stato il secondo passo della fase, un'analisi svolta dal team locale sui documenti dell'ente per attribuire obiettivi e azioni ai diversi ambiti di rendicontazione.

I documenti analizzati sono stati vari, ma ogni ente ha scelto quelli che consentivano una più corretta individuazione delle politiche e delle azioni a contenuto ambientale. In generale il PEG (Piano Esecutivo di Gestione) si è rivelato centrale per il suo dettaglio analitico; le azioni del PEG hanno potuto essere direttamente collegate agli

### Figura 2

Schema esemplificativo delle azioni del PEG (colonna "Attività/azioni") inserite all'interno della griglia precedente

#### competenza 1: verde pubblico, privato e sistemi naturali Interviste previste per questa competenza:

- gestione delle aree verdi urbane e dei parchi cittadini (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- manutenzione e conservazione del verde pubblico (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- Arredo urbano (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- denunce potature e abbattimenti alberi (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- controllo (Unità di progetto compatibilità ambientale – NOME DIRIGENTE)

- censimento del verde (Servizio traffico, infrastrutture, verde pubblico – NOME DIRIGENTE)
- monitoraggio dello stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi (Servizio pianificazione e progettazione urbana – NOME DIRIGENTE)
- aree protette e zone naturalistiche (Unità di progetto compatibilità ambientale – NOME DIRIGENTE)
- tutela del paesaggio rurale (Servizio pianificazione e progettazione urbana – NOME DIRIGENTE)
- attività di educazione e informazione (NOME DIRIGENTE)

#### Ambiti VAS collegati

Criterio 4- conservare e migliorare lo stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi

Criterio 7- conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti	Attività/azioni
1.1 Governo del verde pubblico	1.1.1 Manutenzione delle aree verdi	Contratti con privati – appalti alle cooperative sociali Sponsorizzazioni per la cura delle aiuole Autogestione da parte di associazioni di volontariato
	1.1.2 Incremento e salvaguardia delle aree verdi	Norme del PRG di incremento nuovi interventi
	1.1.3 Riqualificazione aree verdi	Parchi scolastici
	1.1.4 Fruizione delle aree verdi	Arredo urbano dei parchi, area sgambamento cani
1.2 Governo del verde privato	1.2.1 Salvaguardia e potenziamento del sistema del verde privato	Regolamento comunale del verde privato Norme del PRG di incremento nuovi interventi Autorizzazione abbattimento alberi
	1.2.2 Fruizione delle aree verdi private	
	1.2.3 Controlli	Polizia Municipale
1.3 Governo dei sistemi naturali	1.3.1 Impegni per la tutela e conservazione	Parco periurbano
	1.3.2 Impegni per l'incremento dei sistemi naturali	Bosco urbano
	1.3.3 Impegni per la gestione	Oasi e aree di riequilibrio ecologico

# le esperienze

ambiti di rendicontazione e ai dirigenti responsabili individuati nella sottofase precedente.

Un altro documento utile è stato il Piano di Azione di Agenda 21, elaborato soltanto da quei partner che hanno avviato un processo di Agenda 21. L'importanza del documento risiede nel fatto che è già focalizzato sulle azioni ambientali che l'ente dovrebbe avviare e che sono considerate prioritarie dal forum locale dei portatori di interesse, sebbene non tutte le azioni siano effettivamente state adottate dall'amministrazione. La lettura del Piano di Azione richiede dunque un'attenta verifica con i dirigenti per valutare ciò che effettivamente è stato assunto come impegno dall'ente.

Se il PEG e il Piano di Azione di Agenda 21 hanno permesso di individuare alcune delle azioni prioritarie dell'ente in tema ambientale, il Programma di mandato, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, sono i documenti dai quali sono state tratte molte delle politiche e degli impegni a medio e lungo periodo; tali impegni e politiche sono poi stati verificati nella successiva fase di intervista.

## Interviste ad amministratori e dirigenti

Se attraverso la fase di preparazione e l'analisi iniziale della distribuzione delle competenze nell'ente, erano state individuate le responsabilità e le deleghe di assessori e dirigenti relativamente ai diversi ambiti di rendicontazione, il lavoro desk svolto sui documenti programmatici ha permesso una prima individuazione di politiche e azioni ambientali.

Questo elenco è stato sottoposto ad amministratori e dirigenti ai quali, attraverso interviste dirette non strutturate, è stato chiesto di verificare la completezza delle azioni individuate e di indicare ulteriori politiche e azioni a contenuto ambientale del proprio assessorato/settore/servizio. Inoltre

gli assessori e i dirigenti hanno individuato le priorità dei propri obiettivi ambientali, ovvero quali fossero le attività e le politiche più importanti. In generale la definizione delle priorità è stata abbastanza agevole e si può sottolineare come questo aspetto sia centrale anche nella fase successiva di coinvolgimento degli stakeholder<sup>2</sup>.

## Redazione e validazione del rapporto sulle politiche

Il lavoro desk svolto sulle politiche e le azioni, integrato con gli obiettivi espressi da assessori e dirigenti, ha portato alla elaborazione da un lungo elenco di politiche e azioni, caratterizzate ciascuna da un orizzonte tempo-

rale diverso: gli obiettivi strategici dell'ente di medio-lungo periodo, le politiche di breve-medio periodo e le azioni, già attuate o in fase di attuazione. Questo lungo elenco (che è stato ribattezzato scherzosamente "l'elencone") è stato rielaborato dai team locali che, sulla base delle precedenti dichiarazioni di assessori e dirigenti, hanno riordinato le politiche e le azioni, a partire dagli obiettivi strategici posti in evidenza, per enfatizzare la gerarchia degli impegni dell'ente.

Il documento così ottenuto, contenente anche una sintesi del processo attivato e una visione di insieme dei settori/servizi coinvolti nel processo di rendicontazione, ha assunto la forma di un rapporto in cui, per ciascuno dei macro-ambiti di competenze,

### Figura 3

#### Schema esemplificativo del Rapporto sulle politiche

##### Verde pubblico, privato e sistemi naturali

##### Interviste: Nomi dei dirigenti coinvolti...

Tutelare e salvaguardare il patrimonio naturale esistente

Integrare le emergenze naturalistiche attraverso la ricostruzione dei corridoi ecologici e la messa in rete dei servizi di fruizione

Attuare il piano del verde con particolare riferimento alla cintura verde acquisendola al patrimonio pubblico e rendendola gradualmente fruibile

#### 1.1 Governo del verde pubblico

- 1 Completare la realizzazione della cintura verde della città  
Parco fluviale  
Parte nord della cintura verde
- 2 Realizzare il sistema dei grandi parchi urbani  
Completamento del parco urbano
- 3 Completare il percorso delle mura storiche e verde monumentale  
Riqualificazione dei giardini pubblici
- 4 Ampliare e qualificare le aree verdi nel forese e nei lidi
- 5 Ampliare e qualificare il verde di quartiere
- 6 Utilizzare acquisizioni da nuove lottizzazioni e sistemi di premi e perequazione per aumentare la disponibilità di verde pubblico
- 7 Garantire l'elevata qualità del servizio di manutenzione del verde e la riduzione dei costi sfruttando le potenzialità di un contratto di servizio esterno e coinvolgendo altri soggetti (volontariato, cooperative sociali)
- 8 Creare partnership per la gestione delle aree verdi
- 9 Predisporre il regolamento del verde
- 10 Aumentare la qualità degli spazi verdi con interventi di piccole dimensioni negli spazi di nuova lottizzazione e di grandi dimensioni tra i quartieri e nella cintura verde urbana
- 11 Integrare e collegare i parchi pubblici e il sistema del verde con la rete delle piste ciclabili

#### 1.2 Governo del verde privato

- 1 Favorire una diffusione del verde privato significativa e coerente con le

segue

sono individuati gli obiettivi strategici di medio lungo periodo dell'ente, gli impegni enfatizzati nel corso delle interviste, le politiche e le azioni.

## Prime indicazioni dalla fase di sperimentazione locale

Da questa prima fase del processo di costruzione del bilancio ambientale CLEAR si possono trarre alcune indicazioni.

Nel "Documento di facilitazione" che ha accompagnato la sperimentazione locale erano contenuti, sulla base di precedenti esperienze, alcuni suggerimenti su cosa fare e sugli errori da evitare. In particolare si sottolineava la necessità di esaminare gli aspetti e gli impatti ambientali di tutte le principali politiche e non solo di quelle ambientali (intersettorialità), e si consigliava che a esplicitare i contenuti della politica in questione fosse l'assessore di riferimento (quello con la delega sulla competenza) per poi rilevare la descrizione degli impegni e delle attività in maggiore dettaglio con il dirigente o i funzionari.

La prima osservazione che si può trarre dalla sperimentazione locale è che l'intersettorialità della politica ambientale è stata effettivamente percepita e la partecipazione e il coinvolgimento degli assessorati diversi dall'ambiente (ad esempio urbanistica, mobilità e lavori pubblici per i Comuni o attività produttive, agricoltura per le Province) sono stati molto positivi.

Una seconda osservazione è relativa al coinvolgimento interno di assessori e dirigenti. Sono state molto utili le presentazioni del progetto in Giunta, nei coordinamenti dei dirigenti e anche a livello di direzione generale. Tali iniziative, propedeutiche alle interviste e alla definizione delle politiche, hanno permesso di condividere gli obiettivi del progetto CLEAR e la struttura del processo di rendicontazione che porterà alla co-

caratteristiche ambientali

Scelta delle piante, dimensioni ecc.  
Contenuti prescrittivi del regolamento  
Elementi di pianificazione

- 2 Indirizzare una corretta gestione del verde privato attraverso un regolamento che disciplini autorizzazioni e controlli  
Compensazioni per abbattimento alberi con messa dimora di nuove piante

### 1.3 Governo dei sistemi naturali

- 1 Completare e adeguare gli strumenti di pianificazione e gestione delle aree naturali  
Aggiornamento Piano di Stazione  
Nuovo regolamento per i capanni  
Piano di gestione zone naturali: acquisizione dati necessari all'aggiornamento del Piano  
Revisione del Regolamento per le aree naturali  
Modalità di fruizione e vigilanza
- 2 Attuare in stretta collaborazione con il Parco Regionale, politiche su scala vasta e unitaria di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria  
Interventi di straordinari di risanamento  
Regolazione delle acque  
Controllo della vegetazione  
Manutenzione straordinaria arginature nelle zone naturali
- 3 Elaborare adeguati strumenti di monitoraggio e gestione delle aree naturali  
Impegno per la gestione delle aree naturali anche attraverso convenzioni con soggetti qualificati  
Protocollo di intesa per il monitoraggio
- 4 Individuare e favorire le attività economiche compatibili con la tutela e la salvaguardia  
Valorizzazione della fruizione intelligente del Parco Regionale

struzione del bilancio ambientale dell'ente.

Un'ultima osservazione è relativa all'efficacia del processo. Aver evitato elaborazioni che fossero solo desk, ovvero centrate soltanto sull'analisi dei documenti dell'ente, è stato un apporto che, sebbene più complesso,

ha permesso di abbreviare i tempi di elaborazione del documento sulle politiche ambientali dell'ente, garantendo, attraverso le interviste ad assessori e dirigenti, una più corretta definizione delle priorità locali in tema di politica ambientale e l'assunzione di responsabilità.

1) Staff di coordinamento CLEAR.

2) Si veda in proposito l'articolo di Alessandra Vaccari pubblicato nella precedente newsletter (n. 1) dove, tra l'altro, si dice: "...lo scopo principale di CLEAR, il sistema di rendicontazione, deve basarsi sulla esplicitazione formale degli impegni, delle politiche, delle strategie che l'ente assume come prioritarie. È solo da una corretta elaborazione degli scopi che è possibile condividere cosa è veramente importante, chiarire le attività programmate e condividere le ispirazioni valoriali sottese."

# Le esperienze

## Comune di Reggio Emilia Le prime fasi della sperimentazione locale

di Susanna Ferrari<sup>1</sup> e Giovanni Ferrari<sup>2</sup>

L'amministrazione comunale di Reggio Emilia partecipa come partner al progetto LIFE europeo di contabilità ambientale applicata agli enti locali "CLEAR - *City and Local Environmental Accounting and Reporting*".

Da febbraio 2002 a gennaio 2003, il Comune di Reggio Emilia, come gli altri 18 partner del progetto, è dunque impegnato nella fase di "sperimentazione locale".

Tale fase è particolarmente importante, in quanto in essa si sperimentano operativamente le indicazioni e principi operativi che i componenti dei gruppi tecnici di lavoro hanno condiviso per dare attuazione ai processi locali. Nella fase successiva l'integrazione delle diverse esperienze permetterà di costruire il "Metodo CLEAR".

Per ogni ente partner del progetto l'obiettivo del periodo di sperimentazione è quindi quello di realizzare, tecnicamente e metodologicamente, ciascuno il proprio sistema di contabilità ambientale locale.

Il principale output atteso al termine

della sperimentazione locale è il primo bilancio ambientale dell'ente e la sua approvazione in Consiglio (comunale o provinciale) entro gennaio 2003, contestualmente ai documenti del Bilancio economico-finanziario.

Nel documento definito "Piano Operativo per la sperimentazione locale del Comune di Reggio Emilia" predisposto nel gennaio 2002 e approvato dal comitato guida del progetto CLEAR, vengono strutturate in dettaglio le principali sottofasi di lavoro in cui viene articolata la sperimentazione locale (vedi figura 1):

- Analisi delle politiche e schema del Piano dei Conti
- Conti monetari
- Coinvolgimento degli stakeholder
- Sistematizzazione della raccolta dei dati
- Conti fisici
- Estensione - completamento
- Report finale

In particolare, nelle prime fasi della sperimentazione locale, l'amministrazione del Comune di Reggio Emilia è

stata impegnata nell'analisi degli impegni, delle politiche, e dei programmi in campo ambientale dell'ente e nella definizione degli ambiti di rendicontazione del Comune. I risultati di questa analisi sono contenuti in un primo report, denominato "Definizione degli ambiti di rendicontazione - Esplicitazione degli impegni, politiche e programmi ambientali".

L'attività che ha portato alla redazione del report è stata particolarmente articolata e complessa, in quanto ha richiesto l'esame dei documenti politici, programmatici e gestionali, il coinvolgimento diretto di gran parte della struttura dell'ente e, infine, l'attivazione di quel processo interno di confronto, di comunicazione e di integrazione delle diverse attività che è alla base della attività di rendicontazione.

A questo primo passaggio è stata quindi dedicata particolare attenzione da parte del gruppo di lavoro interno perché esso è alla base dell'impostazione tecnico-politica dell'intero sistema contabile locale.

Figura 1

### Sottofasi operative per la Sperimentazione Locale del Comune di Reggio Emilia

N sottofasi	Sottofasi	Output	Azioni
2.1.a	ANALISI POLITICHE E SCHEMA DEL PIANO DEI CONTI	Definizione del Gruppo di lavoro locale	Identificazione utenti interni ed esterni Costituzione gruppo di lavoro locale
2.1.b	Analisi politiche, programmi e impegni	Politiche e programmi ambientali dei singoli enti	Analisi delle politiche dell'Ente
2.1.c	Definizione dell'ambito di rendicontazione	Rapporto contenente le modalità di definizione dell'ambito di applicazione	Definizione dell'ambito di rendicontazione
2.2	Bozza dello schema del piano dei conti	Prima predisposizione dello schema del piano dei conti	Prima predisposizione dello schema del piano dei conti da sottoporre agli amministratori e agli stakeholders
	CONTI MONETARI	Identificazione degli interventi ambientali, loro monetizzazione e riclassificazione della spesa	Rapporto contenente la metodologia per la riclassificazione delle voci del bilancio pubblico per evidenziare la spesa di carattere ambientale
			Identificazione degli interventi ambientali Monetizzazione e riclassificazione della spesa

segue

# le esperienze

segue

2.3	STAKEHOLDERS	Definizione mappa stakeholders locali e loro coinvolgimento nell'identificazione degli aspetti ambientali di maggiore significatività	Creazione archivio stakeholders aggiornato periodicamente dagli enti Predisposizione questionari, form e altri strumenti interattivi e di feedback	Definizione della mappa di stakeholders Coinvolgimento degli stakeholders
2.4	SISTEMATIZZAZIONE RACCOLTA DATI	Costruzioni modelli di rilevazione e sottosistemi informativi	Rapporto in bozza relativo agli enti Locali Rapporto finale	Costruzione modelli di rilevazione Costruzione sottosistemi informativi
2.5	CONTI FISICI	Rilevazione dati, misurazioni, indicatori, convenzioni di stima, modelli, reporting	Rapporto relativo ai singoli modelli e schemi elaborati Rapporto con i modelli compilati	Rilevazione dati Misurazione, indicatori, convenzioni di stima
2.6	ESTENSIONE - COMPLETAMENTO	Estensione della sperimentazione e adattamento di criteri di analisi	Rapporto sul perimetro delle attività e dei relativi effetti ambientali	Estensione della sperimentazione
2.7	REPORT FINALE	Primo bilancio ambientale e integrazione con strumenti di programmazione esistenti	Conclusione della stesura del bilancio ambientale o del documento di sostenibilità	Redazione del piano dei conti Redazione del primo bilancio ambientale Integrazione del bilancio con gli strumenti di programmazione dell'ente Approvazione del bilancio ambientale

I risultati prodotti sono relativi:

- alla definizione degli ambiti di rendicontazione del Comune di Reggio Emilia ("su cosa rendiconto"), scelti, specificati e classificati partendo da uno schema generale sulla base della specificità della realtà locale;
- alla dichiarazione dei principali impegni, quali obiettivi strategici a lungo termine, assunti dal Comune di Reggio Emilia in termini ambientali;
- alla dichiarazione delle politiche settoriali;
- all'individuazione dei programmi e attività messi in campo per attuare e per perseguire gli impegni assunti.

## Gli ambiti di competenza di un Comune

Nella prima fase del progetto CLEAR LIFE di impostazione operativa e avviamento, sono stati costituiti dei gruppi di lavoro specifici, formati da vari rappresentanti dei partner e relativi alle diverse fasi del

la sperimentazione locale del progetto stesso.

Nell'ambito del gruppo di lavoro 1 denominato "Politiche e attività", il cui scopo era quello di rendere espliciti gli aspetti ambientali o i fattori che hanno ricadute ambientali all'interno delle politiche e degli impegni dell'ente nei diversi settori di competenza, la base di lavoro iniziale è stata una check list<sup>2</sup> delle competenze "ambien-

li" di una Amministrazione comunale. Da questa lista grezza, sono state selezionate e accorpate le principali competenze ambientali dell'ente all'interno di otto grandi ambiti che il gruppo di lavoro "Politiche e attività" ha proposto ai partner di utilizzare come base comune iniziale per la costruzione del sistema di contabilità ambientale di ciascun ente (vedi figura 2). La numerazione degli otto ambiti di

Figura 2

Gli otto ambiti di competenza per la contabilità ambientale di un Comune

N.	Ambito di competenza
1	Verde pubblico, privato e sistemi naturali
2	Mobilità sostenibile e qualità dell'aria
3	Sviluppo urbano
4	Risorse idriche
5	Rifiuti
6	Energia
7	Informazione e partecipazione
8	Altri piani e attività di gestione ambientale

# le esperienze

competenza non segue un ordine gerarchico di rilevanza nelle attività dell'ente e nella rendicontazione della contabilità ambientale. La numerazione è funzionale alla codifica degli ambiti di rendicontazione riportati successivamente.

Per ciascuno degli otto ambiti è stata individuata la lista delle competenze specifiche che essi accorpano (vedi figura 3); tale lista di competenze, all'interno della sperimentazione locale, è stata verificata, validata e integrata rispetto alla struttura organizzativa dell'ente.

## Gli ambiti di rendicontazione del Comune di Reggio Emilia

Il passaggio successivo è stato quello di collegare gli otto ambiti di compe-

tenza di un Comune ai criteri di sostenibilità della Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>4</sup>. Tale associazione, insieme alla lista delle competenze dell'ente, ha permesso di individuare i temi che stanno alla base della sostenibilità dello sviluppo su cui l'ente deve e vuole rendicontare e su cui verrà poi costruito il sistema contabile attraverso il "piano dei conti" (vedi figura 4).

Dalla descrizione dei dieci criteri della VAS e dalla lista delle competenze dell'ente, è stata identificata una prima check list di ambiti di rendicontazione condivisa tra i partner alla fine della prima fase di "impostazione operativa e avviamento". Successivamente, nell'ambito dell'esperienza locale, attraverso il confronto con gli amministratori e i dirigenti coinvolti

nella fase di esplicitazione degli impegni e delle politiche, tale check list è stata ridefinita e dettagliata in sottoambiti sulla base delle specificità di rendicontazione del nostro ente.

## Su cosa rendiconto?

Lo schema degli ambiti di rendicontazione del Comune di Reggio Emilia individua, per ognuno degli otto ambiti di competenza dell'ente, gli oggetti su cui si vuole e si deve "rendere conto".

Esso costituisce la base per la costruzione del "piano dei conti", in quanto a ciascun ambito di rendicontazione verranno associati:

- le politiche e gli impegni dichiarati;
- le attività realizzate o previste;
- gli indicatori fisici e monetari che

**Figura 3**

**Lista delle competenze specifiche per verde pubblico, privato e sistemi naturali**

### Competenza 1 - VERDE PUBBLICO, PRIVATO E SISTEMI NATURALI

- |   |  |
|---|--|
| • gestione delle aree verdi urbane e dei parchi cittadini | • tutela del paesaggio rurale                  |
| • manutenzione e conservazione del verde pubblico         | • monitoraggio degli habitat e dei paesaggi    |
| • arredo urbano   | • cessioni verde pubblico da PRG               |
| • autorizzazioni abbattimento alberi                      | • controlli previsti dal Regolamento del Verde |
| • censimento del verde pubblico                           | • attività di educazione e informazione        |
| • aree protette e zone naturalistiche                     |  |

**Figura 4**

**Collegamento fra gli otto ambiti di competenza dell'ente e i dieci criteri di sostenibilità della Valutazione Ambientale Strategica**

Ambito di competenza	Criteri VAS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Verde pubblico, privato e sistemi naturali				X			X			
Mobilità sostenibile e qualità dell'aria							X	X		
Sviluppo urbano						X	X			
Risorse idriche		X			X					
Rifiuti			X							
Energia	X									
Informazione e partecipazione									X	X
Altri piani e attività di gestione ambientale							X			

# Le esperienze

dovranno misurare l'efficacia e l'efficienza delle politiche messe in campo dall'ente e il raggiungimento degli impegni dichiarati.

## Le responsabilità specifiche dei Servizi

Nella costruzione di un sistema di contabilità ambientale a livello locale è stato ritenuto un passaggio fondamentale l'individuazione dei Servizi e

dei relativi dirigenti, ai quali ricondurre le "responsabilità" relative a ogni ambito di competenza individuato.

Ciò al fine di condividere la struttura del sistema contabile in fase di impostazione, ma anche di individuare i responsabili della rendicontazione per la costruzione del sistema informativo necessario per la standardizzazione del flusso dei dati utili per la definizione degli indicatori fisici e monetari da inserire nel piano dei conti.

Tale passaggio è infatti indispensabile

perché la contabilità ambientale sia non solo uno strumento tecnico-politico di rendicontazione ai cittadini, ma anche un processo interno, trasversale ai Servizi, in grado di integrarsi realmente con gli strumenti di gestione, programmazione e controllo.

### Lo schema degli ambiti di rendicontazione del Comune di Reggio Emilia<sup>5</sup>

#### Competenza 1 - VERDE PUBBLICO, PRIVATO E SISTEMI NATURALI

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti
1.1 Governo del <b>verde pubblico</b>	1.1.1 <b>Incremento</b> delle aree verdi pubbliche 1.1.2 <b>Riqualificazione</b> delle aree verdi pubbliche 1.1.3 <b>Fruizione</b> delle aree verdi pubbliche 1.1.4 <b>Manutenzione</b> delle aree verdi pubbliche
1.2 Governo del <b>verde privato</b>	1.2.1 <b>Salvaguardia e potenziamento</b> del sistema del verde privato 1.2.2 <b>Fruizione</b> delle aree verdi private 1.2.3 <b>Controlli</b>
1.3 Governo dei <b>sistemi naturali</b>	1.3.1 <b>Incremento</b> dei sistemi naturali 1.3.2 <b>Tutela e conservazione</b> dei sistemi naturali 1.3.2 <b>Gestione e fruizione</b> dei sistemi naturali

#### Competenza 2 - MOBILITÀ SOSTENIBILE E QUALITÀ DELL'ARIA

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti
2.1 <b>Organizzazione</b> del traffico tramite <b>interventi strutturali</b>	2.1.1 <b>Infrastrutture viarie e ferroviarie per il traffico</b> sostenibile 2.1.2 <b>Parcheggi - centri di interscambio</b>
2.2 <b>Gestione</b> del traffico	2.2.1 <b>Trasporto collettivo</b> 2.2.2 <b>Accessibilità urbana e organizzazione logistica</b> del traffico
2.3 <b>Tecnologie e provvedimenti per la mitigazione degli impatti</b> da traffico	2.3.1 Promozione e uso di <b>mezzi e sistemi che riducono l'inquinamento</b> 2.3.2 Sistemi di <b>misurazione e controllo</b> degli impatti e sanzioni
2.4 <b>Viabilità ciclabile</b>	

#### Competenza 3 - SVILUPPO URBANO

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti
3.1 Pianificazione dello <b>sviluppo urbano sostenibile</b>	3.1.1 Pianificazione sostenibile attraverso le norme/scelte del <b>PRG</b> 3.1.2 <b>Altro</b> (vedi competenza 6.1 e 8.1)
3.2 Miglioramento della <b>qualità dell'ambiente urbano</b> (in termini ambientali, infrastrutturali e storico-culturali)	3.2.1 <b>Strade</b> 3.2.2 <b>Edifici</b> 3.2.3 Riqualificazione e recupero <b>siti produttivi e industriali dimessi</b> 3.2.4 Riqualificazione e valorizzazione del <b>patrimonio storico, architettonico e archeologico</b>

segue

# le esperienze

segue

3.3 Monitoraggio e rilevazione dei **dati territoriali**

3.4 Riduzione e/o compensazione degli **impatti ambientali delle opere pubbliche**

## Competenza 4 - RISORSE IDRICHE

### Ambiti di rendicontazione

4.1 **Programmazione dell'uso** delle risorse idriche

4.2 **Gestione corretta nell'uso** delle risorse idriche

### Sottoambiti

4.1.1 **Ruolo** e indirizzo assunti nell'**ATO**

4.1.2 **Parametri di qualità** delle risorse idriche definiti nel **contratto di servizio**

4.1.3 Impegni per il **miglioramento dello stato** delle risorse idriche

4.1.4 Introduzione **nuove tecnologie** per la salvaguardia, il risanamento, il miglioramento e il controllo delle risorse idriche

4.1.5 **Controllo sull'uso** delle risorse idriche

4.2.1 Manutenzione ed estensione della **rete fognaria**

4.2.2 Manutenzione e miglioramento della **rete acquedottistica**

4.2.3 Manutenzione e miglioramento della **depurazione delle acque**

4.2.4 Manutenzione e miglioramento della **rete di scolo delle acque superficiali**

4.2.5 **Uso razionale e risparmio** delle acque

## Competenza 5 - RIFIUTI

### Ambiti di rendicontazione

5.1 **Programmazione** della gestione dei rifiuti

5.2 **Gestione corretta** dei **sistemi di raccolta**

5.3 **Riduzione della produzione** dei rifiuti

5.4 **Controllo dell'impatto ambientale** generato dalla gestione dei rifiuti

### Sottoambiti

5.1.1 **Ruolo** e indirizzo assunti nell'**ATO**

5.1.2 **Parametri di qualità** della gestione dei rifiuti definiti nel **contratto di servizio**

5.1.3 **Sistemi organizzativi** di smaltimento dei rifiuti

5.1.4 **Tecnologie e sistemi per il recupero di materia ed energia** dai rifiuti

5.2.1 **Raccolta differenziata**

5.2.3 **Sistemi organizzativi di raccolta** dei rifiuti

5.4.1 **Servizio di raccolta** dei rifiuti

5.4.2 **Impianti di smaltimento** dei rifiuti

5.4.3 **Bonifiche** discariche abusive

## Competenza 6 - ENERGIA

### Ambiti di rendicontazione

6.1 **Pianificazione e gestione dell'uso** dell'energia

6.2 Gestione dei **consumi energetici dei servizi pubblici** (illuminazione, riscaldamento)

6.3 **Controllo degli impianti privati**

### Sottoambiti

## Competenza 7 - INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE

### Ambiti di rendicontazione

7.1 **Educazione, formazione e informazione ambientale** rivolti ai cittadini e alle scuole

### Sottoambiti

7.1.1 **Rifiuti**

7.1.2 **Acqua**

7.1.3 **Energia**

segue

# le esperienze

segue

	7.1.4 <b>Aria/mobilità</b>
	7.1.5 <b>Verde</b>
	7.1.6 <b>Elettromagnetismo</b>
	7.1.7 <b>Protezione civile</b>
	7.1.8 <b>Altri</b>
7.2	<b>Sensibilizzazione</b> ai temi dello “Sviluppo sostenibile”
7.3	Processo di <b>Ag21 Locale</b>
7.4	7.4.1 <b>Consultazione dei cittadini</b> (oltre a quelle istituzionali)
<b>Coinvolgimento della cittadinanza</b>	7.4.2 <b>Raccolta e messa a disposizione dei dati ambientali</b> (RSA e altri rapporti/analisi)
7.5	Gestione dei <b>reclami ambientali</b>

## Competenza 8 - ALTRI PIANI E ATTIVITÀ DI GESTIONE AMBIENTALE

Ambiti di rendicontazione	Sottoambiti
8.1 Riduzione e prevenzione dell' <b>inquinamento di tipo fisico</b>	8.1.1 <b>Inquinamento acustico</b> 8.1.2 <b>Inquinamento elettromagnetico</b>
8.2 Sistemi di <b>gestione ambientale</b>	8.2.1 <b>Certificazione e attivazione di progetti speciali</b> (es. CLEAR) 8.2.2 <b>Buone pratiche di gestione interna</b> degli uffici e dei servizi erogati
8.3 Tutela dei <b>diritti degli animali</b> e <b>lotta al randagismo</b>	8.3.1 Prevenzione del <b>randagismo</b> 8.3.2 <b>Gestione sanitaria</b> degli animali 8.3.3 <b>Gestione strutture</b> per animali 8.3.4 Promozione della <b>cura</b> e del <b>rispetto degli animali</b>

## L'organigramma del Comune di Reggio Emilia

Operativamente, si è proceduto a esaminare l'organigramma complessivo

dell'ente, per poi individuare per ciascun Servizio gli ambiti di competenza definiti per il sistema contabile locale. Al fine di evidenziare la forte trasversalità e l'elevato grado di coinvolgi-

mento della struttura dell'ente, viene riportato di seguito l'intero organigramma, evidenziando graficamente sulla destra l'ambito di competenza in cui sono coinvolti i Servizi.

	Ambito di competenza							
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>SINDACO</b>								
<b>DIRETTORE GENERALE</b>								
<b>SERVIZIO CONTROLLO INTERNO</b>								
<b>SEGRETARIO GENERALE</b>								
<b>U.O.C. Ufficio di Staff della Direzione generale</b>								
<b>AREA AFFARI GEN. RELAZIONI ESTERNE E RISORSE</b>								
- Servizio Legale – Contratti Assicurazioni								
- Servizio Demografico ed Elettorale								
- Servizio Servizi per la Comunicazione								
- Servizio Polizia Municipale								
- Servizio Tributi								
- Unità di Progetto Finanziario e Partecipazioni								
- Servizio Personale e Organizzazione								
- Servizio Patrimonio								

segue

# le esperienze

segue

	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>AREA SERVIZI ALLA PERSONA</b>								
- Servizio Sport – Tempo Libero – Sicurezza e Socialità								
- Servizio Istituzioni Culturali								
- Servizio Educazione e Formazione								
- Unità di Progetto Istituzione Nidi e S.C.I.								
- Servizio Servizi Sociali di Sostegno ad Anziani e Adulti								
- Servizio Serv. Soc. di Sost. a Bambini, Adolescenti e Famiglie								
- Servizio Servizi per l'Immigraz. Pari Opport.à Tempi e Orari								
<b>AREA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE</b>								
- Unità di Progetto Compatibilità Ambientale								
- Unità di Progetto Sportello Unico per le imprese								
- Unità di Progetto Programmazione e Progetti Speciali								
- Servizio Sviluppo Economico e Turismo								
- Servizio Amministrativo Qualità Urbana								
- Servizio Attuazione P.R.G.								
- Servizio Pianificazione e Progettazione Urbana								
- Unità di Progetto Progettazione Urbana								
- Servizio Traffico – Infrastrutture e Verde Pubblico								
- Servizio Manutenzione, Sicurezza, Edilizia Soc. e Residenz.								
- Servizio Edilizia Pubblica								
- Servizio Appalti- Gestione Finanziam. Pubbl. e Investim.								
- Unità di Prog. Edifici Pubb. di Valore Storico e Architett.								

## I Servizi del Comune di Reggio Emilia coinvolti nel sistema di contabilità ambientale

Per ciascun Servizio che ha responsabilità specifiche nella costruzione del

sistema contabile è stato poi individuato l'elenco dettagliato delle competenze sulla base della check list generale.

Nella figura 5, sul lato sinistro sono elencate le competenze specifiche dell'Unità di progetto Compatibilità Ambientale; sul lato destro sono evi-

denziati graficamente gli ambiti di competenza in cui è coinvolto il Servizio; in *corsivo* vengono riportate alcune competenze non contenute nella check list che si è ritenuto di evidenziare in quanto particolarmente significative per il sistema di rendicontazione.

**Figura 5** Competenze specifiche dell'Unità di progetto Compatibilità Ambientale

Unità di Progetto Compatibilità Ambientale	Ambito di competenza
• aree protette e zone naturalistiche	1
• monitoraggio qualità dell'aria	2
• autorizzazioni allo scarico in acque superficiali	4
• piano energetico comunale	6
• attività di educazione e informazione	
• Agenda 21 Locale	
• informazione e formazione ambientale	
• iniziative di sensibilizzazione	7
• CEA del Comune	
• gestione reclami ambientali	
• piano di zonizzazione acustica	
• piano di risanamento elettromagnetico	
• monitoraggio della qualità dell'aria	
• controlli ambientali	
• bonifiche siti inquinati	
• interventi di tutela e gestione animali compresa caccia	8
• autorizzazioni gas tossici ed emissioni in atmosfera	
• autorizzazioni veterinarie	
• ordinanze e provvedimenti in materia di igiene pubblica	
• sistemi di gestione ambientale	

## L'esplicitazione degli impegni e delle politiche del Comune di Reggio Emilia - La metodologia

L'obiettivo di questa fase di lavoro consisteva nel "dichiarare" gli impegni dell'ente sulla cui attuazione il sistema di contabilità ambientale deve e vuole rendere conto.

A tale scopo, nell'ambito della sperimentazione locale del Comune di Reggio Emilia, è stata effettuata una rilevazione delle politiche e dei programmi attraverso:

- l'analisi dei documenti politici e tecnici redatti dall'ente, quali il programma di mandato, la relazione previsionale e programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione, piani e programmi specifici (es. PUT, PRG, ...);
- colloqui con i principali assessori e dirigenti coinvolti utilizzando la check list iniziale degli ambiti di rendicontazione;
- colloqui con i Presidenti di AGAC e ACT e con il Diretto-

re dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti.

Durante le interviste, è stato chiesto quali sono gli impegni prioritari e le politiche, nonché le attività e i programmi realizzati e che si intende realizzare a breve e medio termine, utilizzando come guida un primo schema degli ambiti di rendicontazione definito nel documento di facilitazione. L'intervista con l'assessore è stata finalizzata a esplicitare i contenuti delle politiche, mentre quella con il dirigente del Servizio a scendere meglio nel dettaglio delle attività e degli impegni.

Nell'identificazione delle attività e delle politiche, è stato di particolare aiuto anche un altro processo in atto all'interno dell'amministrazione, volto a definire gli impegni per l'attuazione del Piano di Azione di Agenda 21 Locale. Tale processo ha portato alla redazione del Piano Operativo di Agenda 21 del Comune di Reggio Emilia per l'anno 2002<sup>6</sup>, presentato al forum del 13 aprile. Il documento contiene schede dettagliate dei progetti e delle azioni intrapresi dall'ente

per lo sviluppo sostenibile a livello locale e come tali inseriti nel bilancio; queste schede sono state redatte avvalendosi di interviste con i dirigenti dei diversi Servizi e ciò ha permesso di limitare il numero di colloqui necessari per il progetto CLEAR.

Successivamente si è resa necessaria una rielaborazione e riorganizzazione delle informazioni raccolte, in modo da evidenziare:

- 1 per ciascun ambito di competenza, gli impegni prioritari assunti dall'ente, quali obiettivi strategici a medio e lungo termine;
- 2 per ciascun ambito di rendicontazione, le politiche settoriali specifiche, i programmi e le attività realizzate o da attuare nei prossimi due anni.

Questo passaggio ha permesso la definitiva predisposizione degli ambiti e dei sottoambiti di rendicontazione, definendoli anche in base alla specifica realtà locale.

Di seguito, viene riportato a titolo esemplificativo la scheda realizzata per la competenza "Verde pubblico, privato e sistemi naturali".

## VERDE PUBBLICO, PRIVATO E SISTEMI NATURALI

### Impegni e obiettivi strategici

Incrementare le aree verdi pubbliche per raggiungere l'obiettivo di qualità di 40 mq/ab di "verde pubblico"

Qualificare il sistema del verde pubblico attrezzato migliorandone la fruizione

Promuovere interventi di conservazione e di recupero degli sistemi naturali presenti sul territorio

#### 1.1 Governo del verde pubblico

##### Politiche

- Potenziare il "verde fruibile" sia pubblico che privato
- Incrementare i parchi urbani e di quartiere prevalentemente attraverso le cessioni perequate delle aree di trasformazione previste dal Piano regolatore
- Riqualificare il verde di pertinenza servizi scolastici
- Potenziare il rapporto pubblico-privato sull'allestimento e la cura del verde pubblico

##### Attività

- Realizzazione nuovi parchi di quartiere
- Introduzione di norme specifiche nel nuovo PRG per incrementare le cessioni di aree a verde pubblico nei nuovi interventi edilizi
- Convenzione tipo per cessione e sistemazione immediata del verde pubblico nei piani particolareggiati
- Riqualificazione dei parchi scolastici e realizzazione di laboratori didattici all'aperto
- Convenzioni per "adozioni" da parte di cittadini e scuole delle aree verdi pubbliche

segue

# le esperienze

segue

- Riqualificazione e valorizzazione del parco "storico" nel centro cittadino
- Qualificazione dell'arredo urbano dei parchi
- Convenzioni tra Comune e GEV per il controllo della corretta fruizione dei parchi pubblici
- Realizzazione di aree specifiche nei parchi urbani dedicate allo sgambamento cani
- Sponsorizzazioni private per la realizzazione e la cura delle aiuole spartitraffico
- Manutenzione e gestione delle aree verdi pubbliche tramite contratti di servizio a cooperative sociali e volontariato
- Piano sistematico relativo alla manutenzione e cura del "verde verticale"

## 1.2 Governo del verde privato

### Politiche

- Salvaguardare e potenziare il verde privato
- Potenziare il rapporto pubblico-privato anche sull'allestimento e la cura del verde privato fruibile
- Promuovere gli interventi per ridurre l'introduzione di specie naturali allojene

### Attività

- Approvazione del nuovo "Regolamento comunale del verde privato"
- Attività di autorizzazione abbattimento alberi

## 1.3 Governo dei sistemi naturali

### Politiche

- Potenziare e salvaguardare il patrimonio naturale
- Ricreare ambienti naturali "scomparsi" anche per mitigare/compensare gli impatti delle grandi infrastrutture
- Riqualificare e tutelare gli ambienti fluviali quali indispensabili corridoi ecologici
- Potenziare la fruizione delle aree protette e degli ambienti naturali

### Attività

- Realizzazione di nuove aree boscate in ambito urbano
- Realizzazione di parchi agricoli territoriali, in particolare lungo l'asse dei principali corsi d'acqua
- Realizzazione nuove oasi (es. presso l'ex cava Via de Santis)
- Introduzione di specifici vincoli nel nuovo PRG di tutela e conservazione
- Ripristino del deflusso idrico minimo vitale nel torrente Crostolo tramite condotta di collegamento con il fiume Secchia
- Gestione e valorizzazione delle aree naturalistiche tramite convenzione con associazioni
- Realizzazione percorsi naturalistici lungo i principali corsi d'acqua
- Gestione e valorizzazione di aree di riequilibrio ecologico in ambito urbano

1) Responsabile tecnico del progetto CLEAR per il Comune di Reggio Emilia – Unità di progetto Compatibilità Ambientale del Comune di Reggio Emilia.

2) Consulente per il progetto CLEAR per il Comune di Reggio Emilia – Unità di progetto Compatibilità Ambientale del Comune di Reggio Emilia.

3) Tale check list è stata fornita dai consulenti del progetto nella prima fase di impostazione operativa e di avviamento; la redazione di tale lista è stata realizzata integrando quanto presente sulla Guida Normativa dei Comuni (Editrice Caparrini).

4) Per un approfondimento sui criteri di sostenibilità della VAS si veda il Glossario all'interno del sito [www.clear-life.it](http://www.clear-life.it) (nella sezione "Metodi, Contenuti, Strumenti") alla voce relativa e utilizzando i link proposti.

5) Tutte le attività di educazione e informazione sono state inserite nella Competenza 7- Informazione e partecipazione. Tutte le attività di gestione ambientale interna sono accorpate nella Competenza 8- Altri piani e attività di gestione ambientale.

6) Il testo del documento è scaricabile all'indirizzo web <http://www.comune.re.it/reggiosostenibile>.

## La spesa ambientale: i termini economici e quelli contabili

di Clementina Chieffo<sup>1</sup>

Gli ostacoli nell'analisi della politica ambientale attraverso l'esame della spesa pubblica sono, come è noto agli enti che stanno partecipando al progetto CLEAR, non pochi.

Il modello di bilancio adottato dalle amministrazioni pubbliche del nostro Paese, pur avendo subito delle modificazioni in materia di ordinamento finanziario e contabile introdotte dal titolo II del Tuel (Testo Unico Enti Locali- Decreto Legislativo n. 267/2000), corrisponde ancora a criteri dovuti alle esigenze amministrative e contabili piuttosto che a quelle di disporre di uno strumento di gestione delle risorse secondo un piano in cui siano esplicitati chiaramente gli indirizzi politici. Al contrario, nel bilancio d'impresa l'indirizzo di governo economico è molto più evidente.

La lettura di documenti così complessi è per addetti ai lavori, ma dovrebbe poter rappresentare un quadro corretto e veritiero di informazione più estesa e generalizzata. Attualmente, purtroppo, nella lettura del bilancio non solo è praticamente impossibile mettere a confronto mezzi e obiettivi, ma gli stessi obiettivi si stemperano in una serie indifferenziata di voci di spesa senza un loro significativo raccordo.

Per ovviare a questi problemi, la contabilità ambientale rappresenta un sistema informativo che rileva aspetti salienti di politica economica nel settore ambientale.

Gli enti che partecipano al progetto CLEAR stanno procedendo a una riclassificazione dei rendiconti e della spesa per destinazione ambientale. Questo modo di procedere non è esente da imprecisioni connesse all'aggregazione di diverse voci di bilancio non sempre verificabili, data anche l'ampia gamma di discrezionalità degli amministratori locali nel classificare le categorie d'intervento. Esso tuttavia consente di affrontare, in relazione ad analisi quantitative e qualitative della politica ambientale, questioni quali la valutazione dell'efficacia della spesa, intesa come capacità di corrispondere alle esigenze e agli obiettivi, e l'analisi comparata delle politiche ambientali a livello territoriale. Per poter misurare l'impatto settoriale e territoriale dell'intervento pubblico sarebbe necessario invece costruire "bilanci consolidati della spesa" per aree e/o per interventi.

Nell'ambito del progetto CLEAR la riclassificazione della spesa ambientale avviene facendo riferimento al modello EPEA (Environmental Protection Expenditure Account). L'EPEA è una metodologia di classificazione delle spese ambientali sostenute dai diversi agenti economici e istituzionali. La riclassificazione del bilancio secondo il modello EPEA persegue l'obiettivo principale di identificare e contabilizzare i flussi monetari legati alla protezione dell'ambiente e di calcolare degli indicatori di spesa, al fine di effettuare delle valutazioni in merito all'efficienza e all'efficacia delle politiche di protezione ambientale attuate dall'ente locale.

I dati del bilancio consuntivo, tuttavia, consentono di affrontare solo parzialmente l'approccio analitico finora descritto. Per procedere in via sperimentale era necessario operare delle scelte in partenza, anche in relazione al livello conoscitivo da raggiungere e alle finalità del progetto.

L'approccio adottato per l'elaborazione del conto EPEA è stato formulato sulla base della classificazione delle attività di protezione ambientale CEPA (Classification of Environmental Protection Activities) proposta a livello europeo da Eurostat e prevede l'individuazione e la riclassificazione delle spese di protezione ambientale anche attraverso la descrizione dei flussi di trasferimento di risorse tra i vari livelli istituzionali.

Tale operazione consente di ricostruire i circuiti di spesa nei settori della produzione e del finanziamento di beni e servizi ambientali. L'analisi della spesa consta principalmente di cinque classificazioni:

- la prima, in base al tema ambientale e all'ambito di rendicontazione per le specifiche competenze dell'ente;
- la seconda, in base alla provenienza dei fondi nell'ambito di piani e programmi comunitari, in modo da identificare le voci di spesa che sono cofinanziate dalla Comunità Europea, o da altri enti e organismi;
- la terza, in base alla natura della spesa a seconda che sia spesa corrente o spesa d'investimento;
- la quarta in base al tipo di intervento (preventivo, di mantenimento, di ripristino) che si può

# gli strumenti

desumere da quanto riportato nella descrizione della voce di spesa e dall'attenta analisi interpretativa della natura dell'attività di politica ambientale (è dunque opportuno che esista un confronto diretto fra l'ufficio di ragioneria e quello da cui proviene l'impegno di spesa);

- la quinta classificazione distingue tra interventi diretti e indiretti, cioè effettuati tramite i trasferimenti ad altri enti o istituzioni.

La determinazione della spesa pubblica per l'ambiente a livello locale dovrebbe alla fine permettere di verificare i criteri di utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili e la loro destinazione.

I dati di base vengono desunti dai rendiconti finanziari e dall'esame dei PEG (Piano Esecutivo di Gestione), classificando i singoli capitoli di spesa secondo uno schema uniforme, in grado di cogliere, al massimo livello di disaggregazione consentito, la destinazione finale della spesa.

Successivamente, mediante un processo di aggregazione di più destinazioni elementari ma economicamente omogenee, è possibile risalire a una spesa per grandi settori di destinazione, secondo il sistema SERIEE e secondo la classificazione delle attività di protezione ambientale CEPA.

Questo tipo di analisi consente di mettere in luce almeno due aspetti della gestione della politica ambientale a livello dell'ente locale. Primo: l'operatività dell'amministrazione pubblica nell'utilizzazione delle risorse disponibili a favore del settore ambientale; secondo: la capacità di indirizzo e di scelta dell'operatore pubblico.

Il tentativo è quello di introdurre, accanto alle più tradizionali valutazioni di efficacia e di efficienza della spesa pubblica, una classificazione che possa aiutare a rilevare il divario tra le risorse messe a disposizione del singolo settore d'intervento da parte della pubblica amministrazione, le risorse effettivamente erogate e gli obiettivi di politica ambientale.

La necessità di individuare, attraverso l'analisi della spesa, gli obiettivi intermedi e finali effettivamente perseguiti nasce infatti dal realistico riconoscimento che tra obiettivi dichiarati e obiettivi effettivamente perseguiti si possa determinare un divario la cui ampiezza dipende dalla maggiore o minore efficienza dei meccanismi che regolano il rapporto tra autorità pubblica e potenziali beneficiari dell'intervento. In quest'ottica l'analisi della spesa per obiettivi di politica ambientale (quali ad esempio la riduzione della produzione di rifiuti o quant'altro)

si presenta come una griglia interpretativa dei reali comportamenti dei diversi soggetti (classe politica, struttura amministrativa, produttori, stakeholder).

Occorre infatti tenere conto della forte articolazione delle componenti sociali e produttive legate alle differenze esistenti nell'assetto del territorio – sia esso di quartiere per i Comuni che di territori comunali per le Province – nonché alle differenze strutturali, tecnologiche, economiche, sociali e culturali. Queste differenze si riflettono sulla domanda di politica ambientale che quindi aggrega esigenze d'intervento molteplici, frammentate e spesso in contrapposizione sia in termini di definizione degli obiettivi che dei relativi strumenti.

L'offerta di politica d'intervento (espressa attraverso l'aggregato contabile "stanziamenti") che corrisponde a questa domanda (aggregato contabile "pagamenti") si attua con strumenti unici e indifferenziati, espressione di gruppi portatori di istanze egemoni per dimensione economica o per peso della rappresentatività.

È necessario rilevare che limitare l'analisi dei pagamenti alla sola competenza equivale a ipotizzare tempi tecnici e amministrativi necessari al loro perfezionamento inferiori all'anno, qualsiasi sia la natura dell'intervento. In realtà per far corrispondere i pagamenti alle decisioni di spesa e ai relativi impegni si richiedono tempi tecnici diversi per i settori d'intervento: tempi brevi – generalmente inferiori all'anno – per le spese correnti; tempi assai più lunghi per le voci di spesa in conto capitale. Per questi motivi si è preferito avviare l'analisi della spesa considerando gli impegni già liquidati o pagati.

Inoltre, nell'analisi avviata esiste il problema relativo ai residui passivi a inizio esercizio, cioè all'ammontare degli impegni non pagati accumulati dai precedenti esercizi. È necessario valutare la reale natura del residuo passivo (dovuto ad esempio a economie di gestione) e la sua entità, perché si possono verificare casi in cui esso sia determinato dal mancato avvio (anche pluriennale) dell'impegno preso, situazione che determina un'inefficienza e l'esigenza di una migliore programmazione da parte dell'ente.

Le analisi che si stanno effettuando non precludono che si possa avviare una interessante sperimentazione anche sul bilancio annuale di previsione, ma molto dipenderà dai tempi di sperimentazione del progetto CLEAR.

*1) Presidente dell'Associazione di Economisti Ambientali di Impresa.*

## Esperienze di contabilità ambientale territoriale

Stefania Borghini<sup>1</sup> e Federica Ranghieri<sup>2</sup>

### La contabilità ambientale pubblica e i suoi strumenti

Nonostante la continua crescita della popolarità dello strumento "contabilità ambientale" è tuttora difficile riuscire a mettere d'accordo teorici e utilizzatori su una sua definizione univoca. Generalmente negli ambiti statistici e teorici in cui questo strumento è stato definito, studiato e accompagnato dalle prime sperimentazioni, si è posto l'accento sulla necessità di creare un linguaggio comune e rigoroso, al fine di produrre informazioni affidabili e comparabili nel tempo e nello spazio, attraverso gli anni e le diverse nazioni. Gli utilizzatori, d'altra parte, sono sempre stati interessati alla funzionalità immediata dello strumento, che per prima cosa deve permettere una maggiore trasparenza nella comunicazione con i propri stakeholder, una crescente affidabilità delle decisioni e dei controlli, senza per questo aumentare i costi in modo insostenibile.

È logico quindi che, passando da un livello all'altro, si continui ad assistere a uno snaturamento del concetto originario che è stato creato per un mondo di simili (le imprese) mentre nella realtà, soprattutto quando sperimentato su enti locali, si trova a essere applicato a strutture profondamente diverse, complesse e spesso organizzate secondo logiche che sono più legate alla crescita disordinata delle agglomerazioni urbane e alle decisioni politiche, che non alla gestione ambientale. Volendo fare un paragone con la più anziana contabilità economica, è come se si volessero mettere insieme la contabilità fiscale e civilistica con la contabilità analitica e industriale: sono elementi profondamente diversi, in quanto perseguono finalità primarie dissimili (garanzia della veridicità, correttezza, comparabilità e continuità dell'informazione la prima e maggiore capacità di decisione, gestione e controllo interni l'altra), pur traendo vita dalla medesima radice.

Occorre allora focalizzare l'attenzione con sempre maggior veemenza sul mantenimento della coerenza di questa radice, e non voler a tutti i costi adattare strumenti nati per altre finalità, quali quelle nobili della statistica,

a realtà territoriali dove è necessario creare dei più completi e affidabili segnali per la determinazione delle politiche non solo ambientali, quali ad esempio la determinazione delle tariffe di un servizio pubblico.

Partendo da questo concetto, allora, la domanda è: come ritrovare la radice comune? La contabilità ambientale in tutte le sue applicazioni si mostra come una *disciplina*, un *metodo* e uno *strumento* per la rilevazione, archiviazione, organizzazione, produzione e rappresentazione di dati e informazioni ambientali di tipo *fisico* (parametri atti a misurare gli inquinanti immessi nell'ecosistema e la qualità delle risorse naturali) e/o *monetario* (spese e investimenti per la protezione dell'ambiente ed effetti patrimoniali indotti dalla gestione ambientale).

Detto ciò, a seconda della finalità e del soggetto utilizzatore possiamo distinguere per grandi linee tra:

- la produzione di informazioni ambientali fisiche che, attraverso il monitoraggio dell'ambiente, arriva alla rilevazione di dati e alla creazione di sistemi informativi rappresentativi dello stato dell'ambiente, degli impatti, delle pressioni e dei fattori di pressione;
- la rilevazione statistico-contabile in cui si ricerca una coerenza delle informazioni fisiche, prodotte nel primo livello, con il sistema di contabilità nazionale ambientale mutuando a livello locale le metodologie;
- gli strumenti operativi di contabilità ambientale che, utilizzando le informazioni a carattere nazionale previste nel secondo livello, arrivano a introdurre nuovi elementi di decisione e responsabilizzazione degli attori politici presenti sul territorio.

I primi due livelli sono riconducibili all'attività di rendicontazione, anche se rivolta a diverse finalità: la rilevazione, raccolta e organizzazione dei dati fisici per la descrizione di un contesto ambientale e socio-economico, da un lato e il riferimento al sistema statistico e al sistema di contabilità nazionale per arrivare a comprendere le conseguenze ambientali di una serie di variabili economiche – contabili (importazioni, produzione ecc.), dall'altro. Il terzo è riconducibile alle fun-

# gli strumenti

zioni di gestione (pianificazione e controllo) e comunicazione dell'ente locale territoriale.

Le tre modalità sono congiunte e conseguenti. Per passare dalla contabilità ambientale nel senso di rappresentazione statistico-ufficiale di fatti ambientali ed economici alla contabilità ambientale nel senso di assunzione di responsabilità politica sugli stessi fatti ambientali ed economici è necessario che l'informazione prodotta sia inserita all'interno del quadro istituzionale, e quindi all'interno dei convenzionali processi decisionali, di controllo e rendicontazione.

Nel seguito, tralasciando il sistema di produzione di informazioni fisico-ambientali, elenchiamo i principali strumenti delle due modalità considerate evidenziandone gli obiettivi e costruendo i collegamenti.

I principali strumenti di contabilità ambientali statistico-contabili sono:

- il PIL verde. Si tratta di una correzione del PIL per evidenziare il depauperamento del patrimonio naturale e le spese sostenute per riparare o mitigare tale depauperamento;
- i conti patrimoniali, cioè una fotografia della qualità delle risorse naturali: foreste, risorse del sottosuolo, terreni, patrimonio ittico, ecosistemi e biodiversità, corpi idrici e collegamento con i conti patrimoniali della contabilità nazionale;
- i conti dei flussi (NAMEA). Si tratta di un'analisi dei flussi di pressione: emissioni in atmosfera, acque, energia, rifiuti solidi, consumi di risorse naturali, tasse e sussidi, sostanze tossiche in collegamento con attività economiche e delle famiglie registrate nel sistema contabile nazionale;
- i conti dei flussi di materiali: un Bilancio input-output di materiali (dall'estrazione di risorse, ai consumi e produzione di beni ed emissioni);
- il conto della spesa per la protezione dell'ambiente (EPEA). Si tratta di un conto satellite rispetto ai convenzionali conti della contabilità nazionale, dedicato alla rilevazione delle spese sostenute per la protezione dell'ambiente dai vari operatori dell'economia.

I principali strumenti di contabilità ambientale utilizzati a livello locale hanno finalità non più meramente statistiche, ma anche di tipo gestionale e di comunicazione e spesso sono la declinazione a livello locale dei sistemi sopra descritti o una loro evoluzione per essere coerenti con i processi decisionali e di verifica. Tra questi i principali sono:

- i modelli per la ri-organizzazione delle informa-

zioni, quali il modello Stato-Pressione Risposta o nella sua versione più evoluta il modello DPSIR, che ripercorrendo quanto previsto anche a livello nazionale, mira alla rilevazione delle interrelazioni tra forze determinanti, pressioni, stato, impatti e risposta e i cui prodotti sono generalmente di tipo comunicativo quali le relazioni o rapporti sullo stato dell'ambiente e di tipo gestionale come la valutazione delle politiche settoriali;

- gli indicatori sintetici ambientali, quali: i) "Segnali Ambientali", recentemente promossi anche dall'Unione Europea come riferimento sintetico per la rappresentazione dello stato di salute di un territorio; ii) "Emergia" che attribuisce un valore alle risorse naturali e permette una nuova definizione delle tariffe dei servizi anche sulla base del consumo di tale valore (costo della materia prima); iii) "Impronta ecologica" che calcola la superficie totale dell'ecosistema necessaria per sostenere le attività sociali ed economiche di una popolazione;
- i modelli di valutazione economica dell'ambiente, quali: i) la valutazione dei beni e del danno ambientale attraverso metodi come le spese di ripristino o la *contingent valuation*, generalmente finalizzata alla definizione di multe e sanzioni; ii) l' "Analisi Costi-Benefici", usata per scegliere tra interventi ambientali alternativi (misure preventive e misure end of pipe). Si tratta di sistemi di analisi comparata degli  $n$  interventi possibili, sia in termini di costi da sostenere per la loro adozione e gestione, sia in termini di flussi di cassa positivi e dei minori costi potenziali per il maggior danno evitato.

Nel panorama italiano si riscontrano alcune interessanti applicazioni riferibili ai metodi citati.

Moltissime sono le esperienze di applicazione dei modelli per la riorganizzazione delle informazioni: sono alcune decine le relazioni sullo stato dell'ambiente prodotte negli ultimi anni in ogni regione italiana basate sui modelli PSR o DPSIR.

Gli indicatori sintetici ambientali sono stati applicati in varie situazioni: i Segnali Ambientali sono stati utilizzati come riferimento in alcune recenti edizioni di Rapporti sullo Stato dell'Ambiente della Regione Toscana e Regione Lombardia (in prossima uscita), l'Emergia ha visto un'interessante applicazione sperimentale alla risorsa idrica della Provincia di Bologna e l'Impronta ecologica è stata elaborata oltre che per l'Italia anche per le Regioni Abruzzo e Liguria, per le Province di Bologna e di Catanzaro, per i Comuni di Torino, di Sar-

mato, di Siena, di Cosenza, di Ancona, di Legnano, di Orvieto e di Isernia.

I modelli di valutazione economica dell'ambiente sono utilizzati da enti locali e organismi territoriali in Italia per valutare la bontà di un investimento ambientale e per scegliere tra alternative possibili o per fornire una base numerica per il calcolo di multe, sanzioni o tariffe. È abbastanza diffusa la loro applicazione (soprattutto nella forma dei costi di ripristino) nei progetti di pre-fattibilità di interventi di risanamento o valorizzazione, mentre sono rari i casi in cui sono utilizzati, come nell'analisi di *contingent valuation* nel Parco di Santa Cristina, per una valorizzazione delle risorse fine a se stessa o per la ridefinizione di multe/sanzioni o tariffe d'uso.

## Le esperienze in atto

Grazie ai finanziamenti del ministero dell'Ambiente del 1996 (Programma Triennale di Tutela Ambientale del ministero dell'Ambiente per la realizzazione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale) è stato portato a termine il progetto di contabilità ambientale territoriale CONTARE, che vedeva come capofila la Regione Toscana insieme a Emilia Romagna, Liguria, Piemonte e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Altri 13 progetti pilota (Ente Autonomo Parco Nazionale D'Abruzzo, Aggregazione Comuni della Locride, Provincia di Salerno, Comune di Roma – Dipartimento X, Comune di Cinisello Balsamo, Comune di Mantova Provincia di Milano, Provincia di Lodi, Comunità Montana del Volturmo, Comuni di Trecastagni, Niccolosi, Pedara, Viagrande, Comune di Grosseto, Comune di Reggio Emilia) sono stati avviati nel 2001 grazie ai finanziamenti del ministero dell'Ambiente attribuiti con il "*Bando per il co-finanziamento di programmi di sviluppo sostenibile e di attuazione di Agende 21 locali*" del 18/12/2000.

Come è noto, ben 18 enti locali stanno partecipando al progetto CLEAR LIFE (Comuni di Ferrara, capofila, Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Sassomaggiore, Varese Ligure e le Province di Bologna, Ferrara, Reggio Emilia, Modena, Napoli, Torino, più la Regione Emilia Romagna con funzioni di indirizzo) in materia di contabilità ambientale finanziato dalla Commissione Europea.

Anche l'ANPA ha finanziato un progetto pilota di con-

tabilità ambientale presso le Regioni della Calabria e del Molise; e ancora altri Comuni, Province e Regioni si stanno muovendo autonomamente nel campo e si può già prevedere un'ulteriore diffusione di progetti e applicazioni in quanto il fondo per la contabilità ambientale territoriale previsto all'art. 109 "*Interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile*", della Legge Finanziaria 2001 n. 388/2000 non è ancora stato impegnato.

Tra le esperienze in atto merita sicuramente più che una citazione il progetto Contaroma.

## Il progetto Contaroma

Il progetto presentato dal Dipartimento X - Politiche Ambientali e Agricole del Comune di Roma, risulta tra quelli ammessi al co-finanziamento del ministero dell'Ambiente nell'ambito del bando "Programmi di sviluppo sostenibile e di attuazione di Agenda 21 locali". Si tratta di un progetto innovativo che consiste nella realizzazione di uno studio con successiva sperimentazione di un sistema di contabilità ambientale, valorizzando quanto conseguito nell'ambito dell'avvio del processo di Agenda Locale 21. In particolare si tiene conto degli strumenti tecnici già esistenti, quali la Relazione sullo Stato dell'Ambiente, il Piano d'Azione Ambientale e dei nuovi processi di partecipazione attraverso il Forum Agenda 21 di Roma.

Il progetto vede sin dall'inizio coinvolti vari dipartimenti e uffici dell'amministrazione comunale: il Dipartimento Politiche Ambientali e agricole che coordina il progetto, l'USPEL (Ufficio Speciale Partecipazione dei Cittadini e Laboratori), la Ragioneria Generale e altri uffici. Ritenuto di carattere strategico, il progetto prevede inoltre la partecipazione attiva dell'agenzia regionale per la protezione ambientale ARPA Lazio attraverso assistenza tecnica e consulenze specifiche.

Il progetto si svolge essenzialmente secondo 4 fasi:

- uno studio per definire tutti i parametri di base (amministrativo, tecnico, economico, ambientale) e la messa a punto della metodologia;
- la sperimentazione del sistema di contabilità ambientale su centri di costo e/o territori scelti;
- l'accompagnamento del progetto, e in particolare la discussione e integrazione della sperimentazione, attraverso il Forum secondo la modalità partecipata utilizzata per la redazione del Piano di Azione Ambientale;

- attività di comunicazione e diffusione dei risultati attraverso due seminari, all'inizio e alla fine del progetto che vede, oltre ai dipartimenti interessati del Comune di Roma, il coinvolgimento del Forum e altri soggetti impegnati nella promozione della contabilità ambientale, nonché attraverso pubblicazioni (rapporti, brochure ecc.), informazioni accessibili sui siti web del Dipartimento X e dell'USPEL.

Lo studio previsto alla prima fase, preparato in collaborazione con ARPA Lazio, risulta già uno strumento necessario e propedeutico alla definizione di parametri di base, metodologie di rilevazione e archiviazione, nonché convenzioni di stima, per l'introduzione di un sistema di contabilità ambientale sperimentale nel Comune di Roma.

Tale studio sarà presentato nell'ambito di un seminario che prevede la partecipazione non solo dei dipartimenti comunali direttamente coinvolti e il Forum, ma di una serie di istituzioni a livello regionale e nazionale impegnati nella promozione della contabilità ambientale nonché altre amministrazioni locali interessate all'introduzione di un sistema di contabilità ambientale. Il seminario è stato fissato per il prossimo 4 ottobre a Roma e sarà il luogo ideale dove dibattere dei temi dell'applicazione della contabilità ambientale agli enti territoriali, presentando, confrontando e commentando le esperienze in atto in Italia.

La seconda fase di sperimentazione ha già avuto inizio. Si è proceduto alla enucleazione di una serie di informazioni quantitative dal Rendiconto contabile annuale 1999-2000-2001 per poter realizzare il cosiddetto "conto monetario". Quest'ultimo è stato ottenuto grazie alla riclassificazione delle spese sostenute dal Comune di Roma per azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle cause del degrado ambientale.

I metodi di riferimento per il riconoscimento, la raccolta e l'archiviazione delle spese ambientali sono stati elaborati dall'Istituto di Statistica europeo (Eurostat) e da quelli dei singoli Paesi membri. Il metodo più utilizzato che consente di effettuare tale riclassificazione è quello del modulo EPEA del sistema SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement). L'EPEA è, come noto, un conto satellite incentrato sull'analisi della spesa, dell'output e dei circuiti di finanziamento delle attività la cui principale finalità è quella della protezione ambientale. Il modulo EPEA, purtroppo, non tiene

conto di alcune tipicità degli enti locali: è un conto incentrato sulle spese di protezione dell'ambiente e perciò non riconosce e, conseguentemente non classifica, altre spese quali quelle relative al risparmio di risorse naturali, all'uso sostenibile di risorse e materie, nonché le spese relative a certi costi amministrativi e burocratici. Per questo motivo, si ritiene di applicare il modulo EPEA ove possibile – e cioè in riferimento a spese di protezione ambientale – e di riferirsi ad altre spese classificate secondo convenienza, al fine di non sottrarre o tralasciare alcuna voce.

Per poter essere certi di contabilizzare tutte le spese ambientali, si è deciso di partire dal censimento delle politiche del Comune in tema, quindi di valutare i programmi e le azioni per definire le spese necessarie. Si è quindi proceduto con un'analisi per Dipartimenti, inizialmente prendendo in considerazione come campione il solo Dipartimento X – Politiche ambientali, delle risorse agricole e della protezione civile; nonché il centro di costo OVP – Verde pubblico – del Municipio XIII (Ostia), l'unico dove il verde pubblico è gestito a livello circoscrizionale (e pertanto non è imputabile al Dipartimento X).

I documenti utilizzati, a cui si fa riferimento, sono il rendiconto finanziario a consuntivo – in riferimento al POG<sup>3</sup> - e il Piano Esecutivo di Gestione (PEG)<sup>4</sup>.

Dal PEG è stato possibile analizzare i macro obiettivi<sup>5</sup>, ovvero le finalità delle politiche prospettate dal Dipartimento X. Si precisa, tuttavia, che il bilancio del Comune di Roma presenta più dettagliatamente anche Programmi e Progetti. Questi ultimi sono a loro volta articolati in centri di costo.

Una volta analizzato il singolo centro di costo, si è specificata la tipologia delle spese che lo compongono. A tal fine si è resa necessaria una successiva analisi per "Descrizione" dei singoli fattori che formano la "Voce economica", a sua volta contenuta nel "Centro di costo". Pertanto, nell'analisi dettagliata, si è proceduto per Titoli, Interventi, Voci economiche e Descrizione delle stesse. Nei casi ancora dubbi, si è inoltre individuato il provvedimento che ha determinato la spesa prevista o si è contattato direttamente il relativo responsabile per un'ulteriore verifica e per gli opportuni chiarimenti.

Infine, si è proceduto con l'indicazione delle cosiddette spese ambientali per singolo centro di costo. Queste sono state considerate e riportate o come "spese ambientali dirette" o come "spese ambientali integrate". Tali spese, per esigenze di uniformità, sono state classificate secondo il modulo EPEA, ove applicabile, e la-

# gli strumenti

sciate nella dicitura originale negli altri casi (come descritto in precedenza).

Il Progetto Contaroma prevede ancora due fasi da elaborare per applicare il sistema di contabilità ambienta-

le. I risultati della prima applicazione e sperimentazione il cui metodo è stato qui tracciato sinteticamente, saranno resi disponibili a ottobre nel seminario di presentazione.

1) ARPA Lazio.

2) Ranghieri & Associati srl.

3) Il Piano operativo di gestione (Pog) è un piano interno di lavoro, nel quale vengono definite nel dettaglio le modalità operative atte al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questo documento è fondamentalmente espressione delle funzioni di programmazione operativa e strumento di organizzazione interna. Attraverso il Pog si esprime tutta l'autonomia gestionale dei dirigenti. È in questa fase che, definite le direttive di lungo periodo e gli obiettivi annuali dell'amministrazione, ci si può concentrare sull'attività di progettazione.

4) Il PEG è un documento approvato dalla Giunta all'inizio dell'esercizio. È lo strumento operativo attraverso il quale vengono tradotti

gli indirizzi e i programmi dell'ente pubblico in obiettivi specifici, per ciascuno dei quali vengono precisate le dotazioni finanziarie e i singoli dirigenti responsabili dell'attuazione. Previsto dall'articolo 169 del decreto legislativo 267 del 2000, ha la finalità di assicurare un maggior grado di specializzazione agli stanziamenti di bilancio, per favorire il monitoraggio dei risultati e l'attività di controllo. Esso opera, infatti, una disaggregazione del bilancio, scomponendo le risorse in capitoli, i servizi in centri di costo e gli interventi in capitoli.

5) Cfr. PEG 2002-2004: Area tutela del territorio e sviluppo sostenibile: Rete ecologica; Mobilità sostenibile; Risparmio energetico; Attività estrattive; Osservatorio ambientale. Area rifiuti e controllo inquinamento: Gestione dei rifiu-

ti; Piano di delocalizzazione delle attività di autodemolizione; Inquinamento acustico e atmosferico. Area riqualificazione urbana e autorizzazioni ambientali e paesistiche: Riqualificazione degli ambiti degradati e/o urbanisticamente non definiti; Controllo delle trasformazioni nelle aree sottoposte a vincolo. Area attività operative, manutentive e di protezione civile: Riqualificazione e manutenzione del verde comunale; Attività di protezione civile. Area gestione e attività amministrative di supporto: 5.1 Programma punti verdi qualità; 5.2 Attività per garantire i diritti degli animali; 5.3 Attività amministrative e di supporto alle altre Unità Operative.

## I disegni di legge sulla contabilità ambientale al Senato. Presto una legge?

di Ilaria Di Bella

La contabilità ambientale torna all'ordine del giorno del Senato. Tre i disegni di legge attualmente all'esame della commissione Ambiente. Alla proposta di legge Giovanelli, ripresentata nel testo già licenziato da Palazzo Madama nella passata legislatura, sono stati affiancati analoghi disegni di legge dei Verdi e di Alleanza nazionale. Il relatore (che ha il compito di illustrare le proposte alla commissione, e poi all'Aula, seguendo l'intero esame del provvedimento) è il senatore Egidio Luigi Ponzo (Forza Italia). Un "comitato ristretto", composto da un senatore per gruppo parlamentare più il relatore, è stato incaricato di effettuare audizioni tra i soggetti interessati e di arrivare a un "testo unificato", sulla base del quale presentare emendamenti.

### Un po' di storia

Primo: far emergere nelle politiche pubbliche i "costi occulti" dello sviluppo, pagati in termini di esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili e di impoverimento di quelle rinnovabili, di misure contro l'inquinamento, di spese per il risarcimento del danno dopo le calamità o per le cure mediche dovute alle condizioni insalubri di vita. Tutti costi "a carico dell'ambiente", non computati dalla contabilità tradizionale, che considera ancora un'alluvione come un aumento del Prodotto Interno Lordo.

Secondo: fornire agli amministratori pubblici uno strumento per tenere conto della realtà di questi costi ambientali nel valutare l'efficacia e l'efficienza delle politiche di governo del territorio, e in particolare delle città dove vive la maggioranza della popolazione italiana. Con questi obiettivi nel 1998 nasce in Italia il primo disegno di legge sulla contabilità ambientale pubblica,

finalizzato a istituire l'obbligo, per Comuni, Province, Regioni e Stato, di adottare un bilancio ambientale accanto a quello tradizionale di natura economico-finanziaria. Il primo firmatario del disegno di legge, unico nel suo genere e senza omologhi in Europa, è il diessino Fausto Giovanelli, allora presidente della Commissione Ambiente del Senato. La proposta è il frutto della lunga collaborazione tra Palazzo Madama e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che raccoglie indicazioni e osservazioni da parte dei principali soggetti interessati, dall'Istat al ministero dell'Ambiente, dalla Ragioneria generale dello Stato all'Anpa e alle Arpa, dall'Enea all'Anci, dall'Upi alle Regioni.

Il testo finale viene sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari (eccetto la Lega) e approvato dal Senato il 14 luglio 1999. La Camera non riuscirà a terminarne l'esame prima della fine della legislatura (marzo 2001).

Nel frattempo, alcuni enti locali decidono che è venuto il momento di sperimentare questa nuova forma di contabilità proposta dal disegno di legge. La Provincia di Bologna dà il via, con un finanziamento del ministero dell'Ambiente, a un progetto che produrrà uno studio sul costo reale dell'acqua corrente (molto più alto di quello effettivamente pagato dai cittadini).

Nasce il progetto CLEAR, finanziato dalla Commissione Europea: ben 18 enti locali approveranno, entro la prima metà del 2003, il proprio "ecobilancio", seguendo un percorso di ricerca coordinato che approderà alla realizzazione di un metodo e di principi contabili.

### La struttura del disegno di legge

Due sono le scelte di fondo operate

dal disegno di legge.

La prima riguarda l'adozione della contabilità ambientale come strumento per orientare alla sostenibilità le politiche economiche. La tesi è che solo "internalizzando" i costi occulti di natura ambientale, ovvero facendo in modo - attraverso la politica e l'amministrazione - che il mercato tenga conto del "prezzo" dell'ambiente, il perseguimento dello sviluppo sostenibile non sarà un ossimoro ma una realtà.

La seconda è che quello ecologico sia un bilancio satellite rispetto al bilancio economico-finanziario, rinunciando così, per ora, a ogni irrealistica ipotesi di integrazione tra le due contabilità o di correzione in senso ambientale dei documenti di bilancio tradizionali (tendenza che aveva portato a teorizzare, ad esempio, il "PIL verde"). I presupposti sono il V Programma d'azione ambientale della Comunità Europea, che raccomanda l'adozione di conti ambientali satellite da parte degli stati membri, e le azioni dell'UE finalizzate all'individuazione di un set comune di indicatori ambientali per monitorare lo stato dell'ambiente e l'efficacia delle politiche.

In questo caso la tesi è che in campo ambientale è necessario passare dal "laboratorio alle istituzioni", che significa smettere di ricercare indicatori e altri strumenti statistici perfetti e realizzare invece una "cassetta degli attrezzi" in grado di aiutare da subito gli amministratori pubblici. Per questo il target di riferimento è costituito dagli organi di governo della Pubblica amministrazione e non dalle imprese, che hanno già adottato volontariamente bilanci e altri strumenti per la gestione ambientale.

Il disegno di legge istituisce l'obbligo per i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato di approvare, entro il 2004, bilanci "verdi" accanto e "contestualmente" (cioè nello stesso momento)

ai tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. I due documenti vengono così "appaiati" e confrontati, dagli organi di governo del territorio, nella stessa sessione di bilancio. La scadenza viene differita al 2007 per i Comuni più piccoli.

Entro il 2003 gli enti locali e lo Stato dovranno invece dotarsi di sistemi di conti ambientali, cioè di sistemi informativi che misurano la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale, le interazioni tra l'economia e l'ambiente, le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale. Si tratta in sostanza dei dati sui cui vengono poi costruiti gli "ecobilanci".

Gli strumenti statistici e tecnico-scientifici indicati dal disegno di legge per l'elaborazione dei dati ambientali sono quelli messi a punto dall'Istituto di statistica europeo (Eurostat) e da quelli dei Paesi membri. Si tratta in particolare del SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement), un sistema di conti satellite studiato per affiancare le informazioni fornite dai conti economici ad altre sulla spesa per la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento, del NAMEA, una matrice che affianca informazioni fisiche e monetarie, e del sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale, che consente di misurare in termini fisici la pressione esercitata sull'ambiente dalle attività umane.

Per quanto riguarda le competenze, la gestione del sistema dei conti viene affidata all'Istat, mentre l'Enea contribuisce a elaborare strumenti e modelli; la raccolta dei dati alle Regioni, alle Province e ai Comuni, insieme all'Anpa e alle Arpa.

Prevista anche una fase di sperimentazione finanziata, che precede qualsiasi termine perentorio.

## Altre proposte sul tavolo

Le altre proposte sul tavolo della Commissione Ambiente hanno la stessa struttura del disegno di legge Giovanelli, con qualche differenza.

Il testo di cui è primo firmatario il senatore Giuseppe Specchia (An) contiene un unico termine (il 2004 per i Comuni più grandi, il 2007 per quelli più piccoli) per l'adozione dei bilanci ambientali (che vengono definiti documenti di contabilità ambientale), strutturati sulla base dei conti ambientali di competenza di ciascun livello istituzionale (senza prevedere una scadenza per l'introduzione obbligatoria di questi ultimi).

Vengono specificate nel dettaglio le competenze spettanti allo Stato, alle Regioni e agli enti locali in materia di contabilità ambientale. Allo Stato spettano compiti di indirizzo, controllo e supporto, nonché di revisione della contabilità economica nazionale, e l'applicazione delle metodologie al bilancio. Le Regioni dovranno fornire indicazioni agli enti locali e adeguare i propri strumenti contabili, mentre agli enti locali spetterà il compito di fornire informazioni agli enti sovraor-

dinati (oltre a redigere propri ecobilanci). Tra gli organismi istituzionali coinvolti, viene inserito anche il CNR, che provvede a eseguire rilevamenti ambientali utilizzando le tecnologie installate sul Laboratorio aereo per la ricerca ambientale.

Il provvedimento del Sole che ride, di cui è primo firmatario il senatore Sauro Turrone, vicepresidente della Commissione Ambiente, prevede un unico termine, il 2004, per l'entrata in vigore dell'obbligo relativo all'adozione del "documento di contabilità ambientale" per i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato. Accanto alla contabilità ambientale pubblica, viene inquadrata anche quella del settore privato. Le imprese che si dotano di ecobilanci vengono iscritte in un albo e si avvalgono di un credito d'imposta pari al 10 per cento delle spese sostenute per la sua predisposizione. Nelle misure di sviluppo sostenibile viene inserito anche il "bilancio ecologico territoriale", che quantifica i livelli di emissioni inquinanti globali del territorio di competenza degli enti locali e delle Regioni e rappresenta la base per la creazione dei patti territoriali per lo sviluppo sostenibile, fornendo un criterio di priorità assoluta per i finanziamenti.

## Dalla delegazione interparlamentare una risoluzione sulla contabilità verde pubblica e privata

Perseguire lo sviluppo sostenibile attraverso un approccio integrato, che coinvolga tutte le iniziative e i poteri pubblici. Considerare la sostenibilità una volta per tutte come un giano bifronte, con una dimensione ambientale e l'altra, inseparabile, sociale. Riformare la governance a tutti i livelli, anche attraverso la contabilità "verde". Sono questi i temi della risoluzione approvata al World Summit di Johannesburg dalla delegazione "interparlamentare", composta da senatori e deputati di tutti i parlamenti del mondo.

Approvato al termine di una settimana di incontri, il documento investe le assemblee legislative del mondo della responsabilità di riformare la governance e i processi decisionali per "tenere conto degli imperativi dello sviluppo sostenibile".

Per attuare un approccio integrato allo sviluppo sostenibile in tutte le iniziative e nelle istituzioni pubbliche, i parlamentari si sono impegnati a lavorare a nuove norme di regolazione e amministrazione e a mettere a punto agende nazionali per la sostenibilità sulla base di obiettivi quantificati. I rappresentanti delle assemblee elettive hanno inoltre convenuto sulla necessità di introdurre regole più severe in materia di studi di impatto ambientale e leggi in materia di contabilità ambientale sia nel settore pubblico che in quello privato. Le istituzioni e i processi democratici dovranno inoltre essere "conformi allo stato di diritto e rispettosi dei diritti fondamentali dell'uomo".

## Johannesburg: un primo sguardo sul Summit

di Ilaria Di Bella

Una "Dichiarazione Politica" di intenti e un "Piano d'azione", che in 10 capitoli e 148 paragrafi delinea la direzione di marcia e gli obiettivi per perseguire pace, prosperità e tutela delle risorse ambientali sul pianeta nei prossimi decenni. Ma soprattutto la firma, da parte Russia, Cina e Canada, del Protocollo di Kyoto contro le emissioni inquinanti.

Sono questi gli esiti del World Summit on Sustainable Development (WSSD), che si è tenuto dal 26 agosto al 4 settembre 2002 a Johannesburg in Sudafrica.

L'adesione all'accordo per la riduzione delle emissioni dei gas serra da parte di un grande Paese occidentale come il Canada, e di due nazioni che stanno sviluppando un'economia di mercato a colpi di combustibili fossili come Cina e Russia è un successo indiretto del Summit, perché Kyoto non rientra nelle Dichiarazioni né nel Piano d'Azione di Johannesburg se non come un generico invito all'adesione, per espresso volere degli USA che non lo hanno mai sottoscritto. La firma è un enorme passo avanti, perché i consumi della Cina potrebbero pesare da soli sugli equilibri della Terra molto più di quelli di tutti gli altri stati messi insieme.

### I temi e gli obiettivi del vertice

Quali erano gli obiettivi che l'Onu si proponeva di raggiungere con il vertice di Johannesburg? Sostanzialmente quattro.

Povertà: dimezzamento del numero dei poveri entro il 2015.

Un miliardo e 200 milioni di persone nel mondo vivono al di sotto della soglia di povertà, cioè con meno di un dollaro americano al giorno, e circa la metà della popolazione mondiale so-

pravvive con meno di due dollari al giorno.

Energia: modernizzazione dei servizi energetici, cui sono legati il Protocollo di Kyoto e gli altri accordi per la diminuzione dell'inquinamento atmosferico.

Nei Paesi in via di sviluppo, circa 2 miliardi di persone bruciano ancora legna, carbone e biomassa, con gravi danni ambientali e sanitari.

Acqua: un tema che nell'agenda del Summit ha avuto un ruolo prioritario solo all'ultimo minuto per l'insistenza del Sudafrica, Paese ospitante.

"L'acqua è un diritto per tutti, l'acqua è democrazia" ha detto Nelson Mandela al vertice, che ha ospitato tra l'altro una mostra, il "Waterdome", interamente dedicata all'acqua e alla "sanitation", i servizi igienici, alle tecnologie per renderla pulita e potabile, all'educazione sanitaria e ai progetti di cooperazione allo sviluppo. Allo studio del Summit c'era un progetto da 120 miliardi di dollari per portare l'acqua a chi non ce l'ha. Per comprendere l'emergenza: 1,5 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso all'acqua potabile, 2,5 miliardi non dispongono di impianti fognari adeguati. La mancanza di acqua potabile e l'igiene scadente fanno ogni anno nel mondo 5 milioni di morti, soprattutto bambini.

Agricoltura: i Paesi in via di sviluppo chiedono aiuti, ma soprattutto la possibilità che i propri prodotti accedano ai mercati dei Paesi occidentali, i quali invece continuano a stanziare circa 350 miliardi di dollari all'anno per sovvenzionare le coltivazioni di casa, i cui prodotti vengono protetti attraverso dazi doganali.

Altri temi del Summit: la difesa della biodiversità, il controllo delle sostanze chimiche pericolose, il diritto alla salute.

Tutto il vertice ha sottolineato come lo sviluppo sostenibile sia un problema con quattro dimensioni interdipendenti: la dimensione ambientale, quella sociale, quella economica, quella del rispetto dei diritti umani fondamentali. Non è possibile tutelare l'ambiente e le risorse del pianeta senza creare condizioni di vita dignitose per tutti gli esseri umani e senza redistribuire la ricchezza. "Bisogna ammettere una verità scomoda - ha detto Kofi Annan - sarà presto chiaro che raggiungere la prosperità devastando l'ambiente e lasciando la maggior parte dell'umanità nella miseria, è una strada senza uscita".

### Cosa è successo: lo scontro tra due visioni del mondo e dello sviluppo

A Johannesburg si sono confrontate e scontrate due visioni del mondo, dell'economia e dello sviluppo. Da un lato quella dell'Unione Europea, interpretata dal presidente della Commissione Romano Prodi, dall'altra quella degli Usa.

L'UE ha sempre sostenuto la necessità che la comunità internazionale adotti impegni legati a scadenze precise, come ad esempio il Protocollo di Kyoto, senza lasciare il compito della regolazione al mercato.

Confermando l'impegno dell'UE a stanziare lo 0,39% del PIL per l'assistenza allo sviluppo entro il 2006, Prodi ha sottolineato come "tocca ai Paesi industrializzati prendere l'iniziativa e passare a modelli di produzione e di consumo che possano assicurarci un futuro sostenibile. Ma ciascuno deve fare la sua parte". E ha aggiunto: "non credo al motto 'commercio e non aiuto', credo al motto 'commercio e aiuto'. La situazione è così disperata che non basta aprire

solo i mercati. Dobbiamo aprire anche i portafogli". Fedele a questa linea, a vertice praticamente chiuso il commissario all'Ambiente Margot Wallström ha definito i risultati "superiori alle aspettative, viste le premesse", ha chiarito che "serviva un rilancio delle tematiche ambientali, e questo è successo", ed è passata subito al rilancio: sul fronte dell'energia e dell'acqua, l'Unione Europea si impegnerà ad andare oltre Johannesburg, insieme ai Paesi che vorranno farlo.

Di tutt'altro avviso gli Usa, che alla conferenza hanno parlato per bocca del segretario di Stato Colin Powell e non del Presidente George W. Bush, grande assente annunciato. Powell ha pronunciato il suo discorso l'ultimo giorno, tra i fischi delle organizzazioni non governative, soprattutto americane, e dei delegati dei Paesi in via di sviluppo, soprattutto africani.

"Vogliamo azioni non retorica", così Powell ha sintetizzato la posizione seguita dalla delegazione americana al vertice, che non ha concesso una virgola sul fronte dei "target" per l'adozione di tecnologie energetiche pulite e sulla diminuzione delle emissioni inquinanti. Powell ha sottolineato un altro principio con cui gli Usa interpretano la sostenibilità: "il commercio - ha detto - è il motore dello sviluppo". Per gli americani, infatti, il modo più efficace di perseguire lo sviluppo sostenibile è attraverso il mercato, cioè attraverso la partnership e gli accordi commerciali delle imprese e delle multinazionali che fanno affari nei Paesi poveri, e che quindi trasferiscono tecnologie e conoscenze. Gli Stati Uniti stanzeranno comunque, con quello che hanno chiamato il "Millennium Challenge Account" avviato nel marzo scorso, 970 milioni di dollari in tre anni per l'acqua e una pioggia di investimenti in rapporti bilaterali. In totale gli Usa arriveranno a stanziare lo 0,15% del PIL in aiuti allo sviluppo.

## Il Summit, atmosfera e risultati

La firma dei due documenti ufficiali da parte dei 189 Paesi partecipanti al Summit è arrivata dopo dieci giorni di estenuanti trattative, condotte dal cosiddetto "Vienna setting", il gruppo ristretto composto dai delegati di Stati Uniti, Unione Europea, Russia, Canada, Giappone e Paesi in via di sviluppo, in attesa dell'arrivo dei capi di stato e di governo.

Per avere un'idea dell'atmosfera a Johannesburg, basti pensare che erano 13 mila i delegati accreditati ufficialmente dall'Onu, 64 mila gli operatori presenti (oltre ai delegati, gli ambientalisti, gli ospiti, i diplomatici, le imprese), 5 mila i giornalisti, quasi 160 i leader che hanno preso la parola nell'assemblea plenaria.

Migliaia le iniziative parallele, tra seminari, corsi, dibattiti, incontri. Nei vari spazi espositivi, centinaia gli stand di ministeri, agenzie, associazioni, imprese; in mostra tutto lo scibile umano in materia di sostenibilità: programmi, tecnologie, sistemi di gestione, strumenti di riforma della governance. Le organizzazioni non governative si sono date appuntamento per il controvertice nell'area del Narec, messa loro a disposizione dal governo di Tabo Mbeki a circa 30 chilometri da Sandton, dove si svolgeva la Conferenza superblindata.

Prima dell'arrivo dei leader del mondo, anche Johannesburg ha avuto le sue manifestazioni anti-conferenza, come Seattle e Genova. In Sudafrica la dimostrazione più dura è arrivata dai senza terra, gli abitanti delle baraccopoli di Alexandra e Soweto (township originaria di Mandela e ora parzialmente recuperata), gli estremisti di sinistra che accusano l'African National Congress del presidente sudafricano di non avere restituito la terra ai contadini neri, con al fianco gli agricolto-

ri di mezzo mondo, i rappresentanti delle associazioni ambientaliste e la galassia variegata dei nonglobal proveniente dai quattro angoli del pianeta. In pratica il grido è stato: invece di parlare di noi, venite a vedere come viviamo, e vi renderete conto di quali sono i nostri bisogni. Ad Alexandra, e in parte anche a Soweto - provare per credere - la gente vive nelle baracche, e vuole semplicemente acqua corrente e pulita, servizi igienici, corrente elettrica, un lavoro.

Questi i principali contenuti del Piano di Azione, approvato nella notte del 3 settembre.

**Diritti umani.** La promozione e il rispetto dei diritti umani assumono, nel Piano d'Azione di Johannesburg, il ruolo di criterio essenziale nelle strategie per la riduzione della povertà, la protezione della salute, la conservazione e la gestione delle risorse naturali. Promozione dell'accesso delle donne a tutti i processi decisionali, sulla base del principio di uguaglianza. Eliminazione della discriminazione e delle varie forme di violenza sulle donne. Impegno ad adottare misure immediate ed efficaci per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile. Riconoscimento degli standard e dei principi stabiliti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) per la protezione dei diritti dei lavoratori.

**Lotta alla povertà.** È stato confermato l'obiettivo del Millennium Summit dell'ONU: dimezzare entro il 2015 il numero di persone con un reddito inferiore a 1 dollaro americano.

**Protezione della salute.** Approvati gli impegni per ridurre, entro il 2015, di due terzi la mortalità infantile sotto i cinque anni e di tre quarti la mortalità da parto (rispetto ai dati del 2000). Dimezzare entro il 2015 il numero di persone che non ha accesso ai servizi igienici (sanitation), che sono oggi oltre 1 miliardo.

Entro il 2005 dovrà essere diminuito del 25% il numero dei malati di Aids

di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Sancita anche l'eliminazione del piombo dalle benzine, dalle vernici e da altre possibili sorgenti di contaminazione, per prevenire le malattie connesse.

Acqua potabile. Il Summit ha deciso che è necessario dimezzare, entro il 2015, il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e purificata. Entro il 2005 dovranno essere adottati i piani per la gestione integrata ed efficiente delle risorse idriche.

Sostanze chimiche. Le Nazioni Unite dovranno darsi da fare per far entrare in vigore entro il 2004 la Convenzione per l'eliminazione delle Sostanze organiche persistenti, e in particolare per l'eliminazione dei pesticidi. Le sostanze chimiche pericolose per l'ambiente dovranno essere eliminate o ridotte entro il 2020, per "minimizzare gli impatti".

Energia. Il Piano di Azione raccomanda l'aumento significativo della quota di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e la promozione delle tecnologie a basso impatto ambientale. Previsti anche: la progressiva eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili che hanno effetti negativi sull'ambiente, il monitoraggio e il coordinamento delle iniziative per la promozione delle fonti rinnovabili. L'Unione Europea si è impegnata volontariamente, insieme ad altri Paesi, ad aumentare la quota mondiale di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Cambiamenti climatici. Conferma degli obiettivi della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, e in particolare della stabilizzazione, a livelli non pericolosi per l'equilibrio del clima, della concentrazione in atmosfera dell'anidride carbonica e degli altri gas-serra. Appello alla ratifica del Protocollo di Kyoto ai Paesi che non lo hanno ancora fatto.

Biodiversità. Riconosciuta la necessità della riduzione significativa della perdita di biodiversità entro il 2010.

Protezione degli oceani e pesca. Pro-

mossa l'applicazione dell'approccio ecosistemico per la protezione della biodiversità marina. Entro il 2012 dovranno essere adottate le strategie e le misure necessarie per la generalizzazione della pesca sostenibile, mentre entro il 2004 dovrà essere avviata una regolare attività di monitoraggio e valutazione dello stato dell'ambiente marino.

Gli strumenti che il consesso delle Nazioni Unite ha individuato per perseguire questi obiettivi sono l'istituzione di un Fondo mondiale per la solidarietà, a carattere volontario, e la conferma degli obiettivi sull'aiuto pubblico allo sviluppo concordati a Monterey, che prevedono di raggiungere la quota dello 0,7% del PIL di stanziamento.

Vengono raccomandate inoltre la riduzione o la cancellazione del debito dei Paesi in via di sviluppo, e in particolare di quelli più indebitati (Heavily Indebted Poor Countries - HIPC). È suggerita l'applicazione del "debt swaps", che consiste nella riconversione del debito in iniziative a sostegno dello sviluppo sostenibile. Sarà rifinanziato lo strumento del Global Environmental Facility della Banca Mondiale, utilizzato per supportare progetti di sviluppo sostenibile. L'Unione Europea ha assicurato un impegno volontario integrativo.

Il Piano di Azione riconosce inoltre la necessità di riformare il sistema dei sussidi al commercio internazionale, riducendo le facilitazioni ai prodotti contrari alla sostenibilità. Contemporaneamente si raccomanda il coordinamento tra Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e accordi ambientali multilaterali per favorire la promozione nei mercati internazionali dei processi e dei prodotti sostenibili.

In tema di riforma della governance, il Piano sottolinea la necessità di assicurare la promozione della trasparenza e dell'efficienza delle forme di governo e della gestione delle risorse,

anche attraverso la realizzazione di infrastrutture per l'accesso all'informazione (e-government).

Le azioni concrete in cui si tradurranno nel breve periodo le promesse di Johannesburg sono 562 progetti di cooperazione allo sviluppo, approvati ufficialmente dall'ONU, cui parteciperanno governi, imprese private, ong, agenzie delle nazioni unite, finanziati in modo misto attraverso lo stanziamento di 1500 milioni di euro.

## Le proposte italiane

Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi si è impegnato a portare gli aiuti allo 0,39% del PIL entro il 2006 (come nel resto d'Europa), con l'obiettivo di raggiungere lo 0,7%, e di annullare 4 miliardi di euro di debito con i Paesi in via di sviluppo. Ha proposto l'introduzione della detax, una misura volontaria che prevede la detassazione dell'1% sull'acquisto di alcuni prodotti da devolvere ai Paesi in via di sviluppo, e l'e-government per l'introduzione massiccia dell'amministrazione elettronica di scuole, amministrazioni pubbliche, sistemi fiscali e giudiziari nei Paesi poveri. Assenti le aziende italiane. Gli enti locali del nostro Paese, che hanno partecipato alla Conferenza con il Coordinamento delle Agende 21, hanno contribuito all'approvazione del documento "Local action moves the world - L'azione locale muove il mondo" (che pubblichiamo in questo numero).

## I principali nodi irrisolti

Energia. Lo scontro tra le due visioni di sviluppo è divenuto insanabile sul fronte dell'energia. L'UE avrebbe voluto inserire nel Piano d'Azione l'obiettivo della produzione del 15% del fabbisogno globale attraverso energie rinnovabili e tecnologie pulite entro il 2010. Gli Usa non si sono accontentati neppure di spostare il termine al 2015. In conclusione, nel documento finale è presente solo un generico richiamo ad aumentare il consumo di

# il contesto

energia rinnovabile.

Liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli. Altro nodo

rimasto sostanzialmente irrisolto è quello della liberalizzazione del commercio. I Paesi industrializzati hanno concesso ben poco in termini di abolizione di dazi e dogane, e permane il problema delle sovvenzioni ai coltivatori diretti europei, che ammontano a circa 350 miliardi di euro all'anno e rendono gli altri prodotti, provenienti dal terzo mondo, non concorrenziali sui mercati occidentali.

Obiettivi che si ripetono e non si raggiungono. Molti degli obiettivi fissati attraverso il Piano d'Azione, come ad



## In linea con Jo'burg

Proponiamo un breve elenco dei siti principali dai quali attingere l'infinito repertorio di materiali e documenti prodotti in occasione e in riferimento al Summit.

- [www.johannesburgsummit.org/](http://www.johannesburgsummit.org/)
- [www.iclei.org/](http://www.iclei.org/)
- [http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/index_en.html)
- [www.earthsummit2002.org/](http://www.earthsummit2002.org/)
- [www.worldsummit2002.org/](http://www.worldsummit2002.org/)
- [www.worldwatch.org/worldsummit/](http://www.worldwatch.org/worldsummit/)
- [www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm)
- [www.iisd.ca/wssd/portal.html](http://www.iisd.ca/wssd/portal.html)
- [www.minambiente.it/Sito/settori\\_azione/pia/att/piano\\_attuazione\\_johannesburg.asp](http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/pia/att/piano_attuazione_johannesburg.asp)
- [www.ecodallecitta.it/joburg/documenti.htm](http://www.ecodallecitta.it/joburg/documenti.htm)
- [www.a21italy.it/speciale\\_Jo%27burg1.htm](http://www.a21italy.it/speciale_Jo%27burg1.htm)

esempio quello relativo alla percentuale del PIL da devolvere in aiuti allo sviluppo o quello sul dimezzamen-

to dei poveri nel mondo, sono conferme di impegni già presi, che continuano a rimanere solo sulla carta.

## Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile

### Il documento politico concertato alla conclusione del vertice

4 September 2002

#### The Johannesburg Declaration on Sustainable Development

#### From our Origins to the Future

1. We, the representatives of the peoples of the world, assembled at the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, South Africa from 2-4 September 2002, reaffirm our commitment to sustainable development.

2. We commit ourselves to build a humane, equitable and caring global society cognizant of the need for human dignity for all.

3. At the beginning of this Summit, the children of the world spoke to us in a simple yet clear voice that the future belongs to them, and accordingly challenged all of us to ensure that through our actions they will inherit a world free of the indignity and indecency occasioned by poverty, environmental degradation and patterns of unsustainable development.

4. As part of our response to these children, who represent our collective future, all of us, coming from every corner of the world, informed by different life experiences, are united and moved by a deeply-felt sense that we urgently need to create a new and brighter world of hope.

5. Accordingly, we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent

and mutually reinforcing pillars of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – at local, national, regional and global levels.

6. From this Continent, the Cradle of Humanity we declare, through the Plan of Implementation and this Declaration, our responsibility to one another, to the greater community of life and to our children.

7. Recognizing that humankind is at a crossroad, we have united in a common resolve to make a determined effort to respond positively to the need to produce a practical and visible plan that should bring about poverty eradication and human development.

#### From Stockholm to Rio de Janeiro to Johannesburg

8. Thirty years ago, in Stockholm, we agreed on the urgent need to respond to the problem of environmental deterioration. Ten years ago, at the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro, we agreed that the protection of the environment, and social and economic development are fundamental to sustainable development, based on the Rio Principles. To achieve such development, we adopted the global programme, Agenda 21, and the Rio Declaration, to which we reaffirm our commitment. The Rio Summit was a significant milestone that set a new agenda for sustainable development.

9. Between Rio and Johannesburg the world's nations met in several major conferences under the guidance of the United Nations, including the Monterrey Conference on Finance for Development, as well as the Doha Ministerial Conference. These conferences defined for the world a comprehensive vision for the future of humanity.

10. At the Johannesburg Summit we achieved much in bringing together a rich tapestry of peoples and views in a constructive search for a common path, towards a world that respects and implements the vision of sustainable development. Johannesburg also confirmed that significant progress has been made towards achieving a global consensus and partnership amongst all the people of our planet.

#### The Challenges we Face

11. We recognize that poverty eradication, changing consumption and production patterns, and protecting and managing the natural resource base for economic and social development are overarching objectives of, and essential requirements for sustainable development.

12. The deep fault line that divides human society between the rich and the poor and the ever-increasing gap between the developed and developing worlds pose a major threat to global prosperity, security and stability.

13. The global environment

continues to suffer. Loss of biodiversity continues, fish stocks continue to be depleted, desertification claims more and more fertile land, the adverse effects of climate change are already evident, natural disasters are more frequent and more devastating and developing countries more vulnerable, and air, water and marine pollution continue to rob millions of a decent life.

14. Globalization has added a new dimension to these challenges. The rapid integration of markets, mobility of capital and significant increases in investment flows around the world have opened new challenges and opportunities for the pursuit of sustainable development. But the benefits and costs of globalization are unevenly distributed, with developing countries facing special difficulties in meeting this challenge.

15. We risk the entrenchment of these global disparities and unless we act in a manner that fundamentally changes their lives, the poor of the world may lose confidence in their representatives and the democratic systems to which we remain committed, seeing their representatives as nothing more than sounding brass or tinkling cymbals.

## Our Commitment to Sustainable Development

16. We are determined to ensure that our rich diversity, which is our collective strength, will be used for constructive partnership for change and for the achievement of the common goal of sustainable development.

17. Recognizing the importance of building human solidarity, we urge the promotion of dialogue and cooperation among the world's civilizations and peoples, irrespective

of race, disabilities, religion, language, culture and tradition.

18. We welcome the Johannesburg Summit focus on the indivisibility of human dignity and are resolved through decisions on targets, timetables and partnerships to speedily increase access to basic requirements such as clean water, sanitation, adequate shelter, energy, health care, food security and the protection of bio-diversity. At the same time, we will work together to assist one another to have access to financial resources, benefit from the opening of markets, ensure capacity building, use modern technology to bring about development, and make sure that there is technology transfer, human resource development, education and training to banish forever underdevelopment.

19. We reaffirm our pledge to place particular focus on, and give priority attention to, the fight against the worldwide conditions that pose severe threats to the sustainable development of our people. Among these conditions are: chronic hunger; malnutrition; foreign occupation; armed conflicts; illicit drug problems; organized crime; corruption; natural disasters; illicit arms trafficking; trafficking in persons; terrorism; intolerance and incitement to racial, ethnic, religious and other hatreds; xenophobia; and endemic, communicable and chronic diseases, in particular HIV/AIDS, malaria and tuberculosis.

20. We are committed to ensure that women's empowerment and emancipation, and gender equality are integrated in all activities encompassed within Agenda 21, the Millennium Development Goals and the Johannesburg Plan of Implementation.

21. We recognize the reality that global society has the means and is

endowed with the resources to address the challenges of poverty eradication and sustainable development confronting all humanity. Together we will take extra steps to ensure that these available resources are used to the benefit of humanity.

22. In this regard, to contribute to the achievement of our development goals and targets, we urge developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the internationally agreed levels of Official Development Assistance.

23. We welcome and support the emergence of stronger regional groupings and alliances, such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), to promote regional cooperation, improved international co-operation and promote sustainable development.

24. We shall continue to pay special attention to the developmental needs of Small Island Developing States and the Least Developed Countries.

25. We reaffirm the vital role of the indigenous peoples in sustainable development.

26. We recognize sustainable development requires a long-term perspective and broad-based participation in policy formulation, decision-making and implementation at all levels. As social partners we will continue to work for stable partnerships with all major groups respecting the independent, important roles of each of these.

27. We agree that in pursuit of their legitimate activities the private sector, both large and small companies, have a duty to contribute to the evolution of equitable and sustainable communities and societies.

28. We also agree to provide assistance to increase income

generating employment opportunities, taking into account the International Labour Organization (ILO) Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work.

29. We agree that there is a need for private sector corporations to enforce corporate accountability. This should take place within a transparent and stable regulatory environment.

30. We undertake to strengthen and improve governance at all levels, for the effective implementation of Agenda 21, the Millennium Development Goals and the Johannesburg Plan of Implementation.

## Multilateralism is the Future

31. To achieve our goals of sustainable development, we need more effective, democratic and accountable international and multilateral institutions.

32. We reaffirm our commitment to the principles and purposes of the UN Charter and international law as well as the strengthening of multilateralism. We support the leadership role of the United Nations as the most universal and representative organization in the world, which is best placed to promote sustainable development.

33. We further commit ourselves to monitor progress at regular intervals towards the achievement of our sustainable development goals and objectives.

## Making it Happen!

34. We are in agreement that this must be an inclusive process, involving all the major groups and governments that participated in the historic Johannesburg Summit.

35. We commit ourselves to act

together, united by a common determination to save our planet, promote human development and achieve universal prosperity and peace.

36. We commit ourselves to the Johannesburg Plan of Implementation and to expedite the achievement of the time-bound, socio-economic and environmental targets contained therein.

37. From the African continent, the Cradle of Humankind, we solemnly pledge to the peoples of the world, and the generations that will surely inherit this earth, that we are determined to ensure that our collective hope for sustainable development is realized.

We express our deepest gratitude to the people and the Government of South Africa for their generous hospitality and excellent arrangements made for the World Summit on Sustainable Development.

# il contesto

## Da “Local Agenda 21” a “Local Action 21”

Documento conclusivo della “Local Government Session” di Johannesburg

*Parallelamente al World Summit, nella città di Johannesburg si sono svolte innumerevoli iniziative promosse da associazioni non governative di tutto il mondo. L'evento forse più interessante – e certamente il più costruttivo – è stata la “Local Government Session”, organizzata dal 27 al 30 agosto dall'ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives). All'incontro, preparato attraverso un lavoro di 18 mesi, hanno partecipato le rappresentanze delle principali associazioni dei Governi locali con l'obiettivo di predisporre un “Plan of Implementation”, cioè una nuova linea guida per sviluppare le politiche territoriali al di là di quanto ottenuto con dieci anni di applicazione delle Agende 21 Locali.*

*Lo slogan dell'incontro era infatti: “From Local Agenda 21 to Local Action 21”, a indicare la volontà di un passaggio dalle analisi iniziali all'intervento concreto nelle politiche reali.*

*Presentiamo qui di seguito il documento conclusivo, approvato all'unanimità dalle associazioni presenti, e ci riserviamo di approfondire l'argomento – e le sue implicazioni rispetto al Progetto CLEAR – con il prossimo numero di questa newsletter.*

### Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile Johannesburg 26 agosto-4 settembre 2002

#### Dichiarazione dei Governi locali

Noi, Sindaci, leader e rappresentanti delle città e dei Governi locali di tutto il mondo, e delle loro associazioni nazionali ed internazionali, riuniti a Johannesburg in occasione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD), sottoscriviamo la seguente Dichiarazione:

*Felicitandoci* dell'iniziativa dell'ONU e dei suoi Stati membri di riunirsi in un Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile in un momento di cruciale importanza per la vita del nostro pianeta,

*Impegnati* nel raggiungere gli obiettivi e i target dell'Agenda 21 e della Millennium Declaration dell'ONU nella lotta alla povertà globale e per uno sviluppo sostenibile,

*Riaffermando* il nostro impegno verso i principi dello sviluppo sostenibile, tra cui la solidarietà, la trasversalità (integrare la dimensione economica, sociale ed ambientale), la partecipazione della società civile ai processi decisionali, e la responsabilità

verso le future generazioni e le popolazioni svantaggiate,

*Coscienti* che, nonostante molto impegno e molti successi – soprattutto da parte dei Governi locali – rispetto all'Agenda 21, siamo tuttora lontani dal raggiungere un futuro sostenibile per l'umanità,

*Fortemente preoccupati* dall'inarrestabile processo di depauperamento delle risorse del pianeta e di degrado dell'ambiente globale,

*Convinti* che, se si vogliono risolvere le sfide che il mondo ha di fronte, è essenziale una stretta collaborazione tra tutti i livelli di governo, dall'interazionale al locale,

*Richiamando* l'importante ruolo svolto dai rappresentanti dei Governi locali al Summit di Rio del 1992, ruolo che l'Agenda 21 attribuiva per il futuro ai Governi locali non solo nel capitolo 28 (che trattava specificamente il contributo delle ammi-

nistrazioni locali), ma anche in molti capitoli tematici,

*Ricordando* anche che dal 1992 oltre 6000 Governi locali hanno avviato con le loro comunità un processo di Agenda 21 Locale, e molti altri hanno intrapreso strategie per integrare le dimensioni economiche, sociali ed ambientali nello sviluppo locale,

*Ricordando* inoltre le conclusioni, le richieste e gli impegni contenuti nella Dichiarazione finale della Seconda assemblea mondiale delle Città e delle Autorità locali a Rio de Janeiro il 6 maggio 2001,

*Sottoscrivendo* le conclusioni e le strategie future emerse dal Local Government Dialogue Paper per il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile,

*Compiacendoci* per la crescente collaborazione tra i Governi locali, l'ONU e le altre organizzazioni internazionali per una maggiore decentralizzazione e sviluppo delle capacità de-

gli enti locali e delle loro associazioni, tra cui in particolare la costituzione nel 1999 del Comitato Consultivo delle Autorità locali (UN Advisory Committee of Local Authorities) tramite UN-Habitat.

## Il contesto

1. Poiché attualmente metà della popolazione mondiale vive in insediamenti urbani, e si prevede che il pianeta raggiungerà gli 8 miliardi di abitanti entro il 2025, la gestione delle città e lo sviluppo sostenibile diventano temi critici del 21° secolo. Gli Stati nazionali da soli non possono gestire in modo centralizzato né controllare le città, complesse e in continua evoluzione, di oggi e di domani. Possono farlo solo i Governi locali decentrati, che sono in stretto contatto con i propri cittadini e che collaborano, parallelamente, con i governi nazionali. Anche il futuro degli insediamenti rurali è di vitale importanza, visto che i legami e le interdipendenze tra rurale ed urbano stanno diventando le questioni centrali per il futuro dello sviluppo sostenibile.

2. Gli effetti della liberalizzazione economica e della globalizzazione sono maggiormente avvertiti a livello locale. Mentre molti soggetti hanno tratto benefici da questi processi (ad esempio, grazie a nuovi investimenti nelle economie locali), il crescente scarto tra ricchi e poveri, con l'aumento in molti casi dei livelli di povertà assoluta, ha causato crescenti problemi di insicurezza, esclusione sociale e degrado ambientale. Gli impatti negativi della globalizzazione sono avvertiti ovunque, ma soprattutto nei Paesi in via di sviluppo e rischiano di indebolire lo sforzo positivo delle Autorità locali. A questi impatti negativi si aggiungono modelli di produzione e di consumo insostenibili.

3. Nel 1992 a Rio la comunità internazionale e tutti i partner hanno stabilito gli obiettivi e le azioni necessa-

rie per raggiungere un futuro sostenibile. Nell'insieme, i passi fatti finora per implementare l'Agenda 21 non si sono mostrati adeguati ai problemi identificati. Inoltre, l'ultimo decennio ha visto crescere conflitti, gravi attentati ai diritti umani, disastri ecologici oltre all'aumento delle disuguaglianze sociali. Una grande parte della popolazione umana non ha accesso nemmeno ai servizi più essenziali.

4. Tuttavia, dal 1992 molti Governi locali hanno giocato un ruolo significativo e positivo nel portare avanti gli impegni di Rio, soprattutto tramite i processi di Agenda 21 Locale. In questo lasso di tempo, è anche cambiato il ruolo dell'ente locale come catalizzatore di sviluppo e leader della comunità, con una forte enfasi sulla collaborazione con la società civile e il mondo degli affari; si sono anche sviluppate in modo positivo le relazioni con l'ONU. Tuttavia, l'esclusione del riconoscimento di un ruolo di governo degli enti locali all'interno del sistema delle Nazioni Unite costituisce un ostacolo significativo alla capacità dei Governi locali di raggiungere uno sviluppo sostenibile.

## I nostri principi

5. Crediamo che ci siano, per i Governi locali, quattro principi strettamente legati, che devono permeare e sostenere tutti i nostri sforzi per combattere la povertà e costruire un mondo pacifico e sostenibile:

- Primo: il principio dello sviluppo sostenibile, nelle sue dimensioni economica, sociale, ambientale e culturale;
- Secondo: una efficace decentralizzazione democratica, accompagnata dalle necessarie competenze e da adeguate risorse finanziarie;
- Terzo: la "Good Governance", intesa come leadership efficace, trasparenza, responsabilizzazione, onestà, gestione corretta, servizi efficienti, equo accesso ai servizi e impegno alla collaborazione e costruzione di capacità

istituzionale;

- Quarto: cooperazione e solidarietà: partnership per lo scambio di buone pratiche, sostegno e apprendimento reciproco.

Ci proponiamo di lavorare in sintonia e collaborare con i nostri governi nazionali, con la comunità internazionale e con la società civile per promuovere questi principi e per sviluppare competenze e capacità.

## Impegni degli enti locali

6. Con questi presupposti, riaffermiamo il nostro forte impegno nei confronti dell'Agenda 21 e ci impegniamo inoltre a:

- sostenere i target di sviluppo della Millennium Declaration dell'Assemblea Generale, compreso l'obiettivo primario di ridurre entro il 2015 la proporzione di coloro che vivono in povertà assoluta, e quello di migliorare in modo significativo entro il 2020 la qualità della vita di 100 milioni di abitanti degli "slum";
- lavorare con i governi nazionali e la comunità internazionale per rafforzare la capacità dei Governi locali di occuparsi di sviluppo sostenibile, in particolare attraverso i processi di dialogo approvati nel 2001 dalla Commissione delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani e facendo riferimento alla Dichiarazione dell'Assemblea Generale (paragrafo 37) in occasione del bilancio quinquennale del Summit di Istanbul sugli Insediamenti Umani;
- sviluppare strategie locali e urbane che integrino le dimensioni economiche, sociali, ambientali e culturali dello sviluppo;
- nel prossimo decennio, continuare a costruire sui successi della "Local Agenda 21" e accelerarne la realizzazione attraverso campagne e programmi di "Local Action 21", in grado di creare comunità e città sostenibili proteggendo al contempo i beni comuni;
- intraprendere attività e partnership di cooperazione decentrata, miranti all'apprendimento reciproco, allo

scambio di buone pratiche e alla promozione di capacità per lo sviluppo sostenibile, soprattutto nel contesto di una crescente urbanizzazione;

- sviluppare una nuova e più profonda cultura di sostenibilità nelle nostre città e territori, compreso un impegno a favore di politiche di approvvigionamento e modelli di consumo compatibili con l'ambiente, pianificazione sostenibile, investimento e gestione di risorse, e la promozione di fonti alternative di energia pulita; a questo scopo, chiediamo a tutti i Governi locali di prendere in considerazione la sottoscrizione della Earth Chart;
- sviluppare una governance locale trasparente e efficace che comprenda un ruolo proattivo di leadership della comunità, che lavori con le organizzazioni locali di società civile e col settore privato, e che assicuri un'equa partecipazione di uomini e donne nonché l'attivo coinvolgimento dei settori svantaggiati.
- gestire le collettività locali secondo un approccio olistico, per ottenere efficacemente obiettivi di sviluppo attraverso la gestione integrata di risorse finanziarie, umane e naturali.

## Appello alle associazioni internazionali di città e Governi locali

7. Chiediamo ai membri del Coordinamento delle Associazioni mondiali di Città e Governi locali – l'Organizzazione delle Città Arabe (Arab Towns Organisation, ATO), l'Unione Internazionale delle Autorità locali (International Union of Local Authorities, IULA), la Federazione Mondiale delle Città Unite (United Towns Organisation, UTO) e Metropolis – nonché all'ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives), all'Organizzazione delle Città e Capitali islamiche (OICC) e alle associazioni di Governo locale regionale, in conformità ai loro rispettivi mandati:

- di organizzare una campagna mondiale (Millenium Towns and Cities

Campaign) per promuovere la presa di coscienza degli enti locali e il loro impegno verso i target di sviluppo internazionale delineati nella Millennium Resolution dell'Assemblea Generale, e di collaborare a questo fine con le Nazioni Unite;

- di intraprendere partenariati con i governi nazionali, le organizzazioni internazionali e altri settori per realizzare campagne e programmi per la realizzazione di Agende 21 Locali;

- di promuovere e organizzare programmi per il rafforzamento degli enti locali, l'apprendimento reciproco e la creazione di competenze, grazie alla cooperazione decentrata, la rete delle città sostenibili, integrando gli scambi di esperienze tra i Governi locali per lo sviluppo sostenibile;

- di rafforzare la collaborazione con l'ONU, in particolare con UN-Habitat per le questioni relative a Habitat Agenda, con l'UNDP (United Nations Development Programme) per i programmi di sviluppo, con l'UNEP (United Nations Environment Programme) per temi ambientali rilevanti, con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) per i problemi della salute, con UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) per la formazione in materia di sviluppo sostenibile, nonché rafforzare la cooperazione con la Commissione sullo Sviluppo Sostenibile e le istituzioni e agenzie competenti delle Nazioni Unite, nel quadro dei rispettivi mandati;

- di sviluppare rapporti più stretti con le Nazioni Unite, sostenendo il lavoro e lo sviluppo del Comitato Consultivo delle Autorità locali (UN Advisory Committee of Local Authorities, UNACLA), affinché questo possa divenire il "portale" per coordinare il coinvolgimento dell'ONU nel Governo locale;

- di completare il processo di unificazione tra IULA e UTO, con lo scopo di avere un'unica organizzazione rappresentativa a livello generale, che agisca a sostegno del Governo locale e come portavoce presso le Nazioni

Unite e la comunità internazionale;

- di organizzare una discussione permanente sull'impatto della liberalizzazione sui servizi pubblici locali, per assicurare che i fondamentali servizi di pubblico interesse siano mantenuti, e che i fattori sociali e ambientali siano adeguatamente integrati nello spazio decisionale pubblico.

## Appello ai governi nazionali

8. Chiediamo ai nostri governi nazionali di:

- lavorare con gli enti locali, e le loro associazioni nazionali ed internazionali, al fine di rafforzare la capacità del Governo locale, le competenze e le risorse (compreso uno sviluppo di leadership locale), soprattutto per far fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile e dell'urbanizzazione;

- coinvolgere gli enti locali come partner allo stesso livello nelle alleanze e nelle strategie operative nazionali di sviluppo sostenibile;

- lanciare e supportare campagne nazionali per la pianificazione dello sviluppo sostenibile locale e la protezione del patrimonio mondiale per potenziare "Local Action 21";

- giocare un ruolo attivo e positivo nel perseguire le decisioni dell'Assemblea Generale e della Commissione dell'ONU sugli insediamenti umani relative a una effettiva decentralizzazione e al rafforzamento delle Autorità locali, includendo l'identificazione dei principi chiave e favorendo contesti legali appropriati per le sfide dello sviluppo sostenibile e per l'Habitat Agenda;

- promuovere ed istituire programmi per il rafforzamento del Governo locale, dell'apprendimento reciproco e della creazione di competenze, tramite la cooperazione decentrata, assicurando che siano attivati meccanismi riconosciuti per legge e risorse finanziarie;

- sostenere il lavoro delle agenzie competenti delle Nazioni Unite, tra cui UN-Habitat, sviluppando una collaborazione effettiva con i Governi locali per affrontare questioni di svi-

luppo sostenibile, decentralizzazione democratica effettiva e “good governance”;

- affermare il principio di partnership con le città e i Governi locali come punto pertinente ed essenziale per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile;
- garantire e rafforzare il ruolo attivo del Governo locale in quanto partner essenziale nelle iniziative regionali per lo sviluppo sostenibile, in particolare nel quadro del New Partnership for African Development (NEPAD).

## Appello alle Nazioni Unite e alla comunità internazionale

9. Chiediamo alle Nazioni Unite e alla comunità internazionale di:

- riconoscere che il Governo locale è un ambito di governo non secondario, vitale per il successo dello sviluppo sostenibile e la good governance, e non un gruppo non governativo o settoriale;
- rafforzare lo spirito di partnership con gli enti locali in tutte le aree rilevanti di attività e interessi reciproci, soprattutto sostenendo il ruolo specifico di UN-Habitat come partner fondamentale degli enti locali in relazione agli insediamenti umani sostenibili;
- sviluppare e rafforzare il lavoro ed il

ruolo di UN Advisory Committee of Local Authorities, utilizzandolo come punto di coordinamento per il lavoro con i Governi locali attraverso il ventaglio di competenze delle Nazioni Unite, e intensificare la collaborazione con le associazioni internazionali di Governo locale, sostenendo il loro processo di unificazione;

- sviluppare e promuovere la cooperazione decentrata come uno strumento efficace per lo scambio di buone pratiche, apprendimento, sviluppo e creazione di competenze, partendo da iniziative come “Cities Alliance”;
- aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo, dedicando almeno lo 0,7% del PNL a programmi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, annullare il debito improduttivo dei Paesi poveri fortemente indebitati e assicurare che una proporzione significativa delle risorse così ottenute o liberate sia riservata ai programmi (soprattutto in materia di cooperazione decentralizzata) e ai servizi;
- stabilire un nuovo scenario di governance economica mondiale, favorendo equi scambi economici e integrando la dimensione sociale con quella ambientale;
- lavorare per una decentralizzazione effettiva e il rafforzamento degli enti locali e dei loro network, attraverso il dialogo e altri processi approvati dagli Stati membri nella Commissione

ONU sugli Insediamenti Umani e l'Assemblea Generale, identificando i principi chiave e favorendo un contesto legale appropriato per raccogliere le sfide di Agenda 21 e Habitat Agenda;

- riesaminare l'impatto della liberalizzazione economica sui servizi pubblici, al fine di mantenere i fondamentali servizi di interesse pubblico e di assicurare che i fattori sociali ed ambientali siano presi in considerazione in maniera adeguata nel processo decisionale;
- preservare i più delicati principi ecologici mondiali, soprattutto l'impegno concreto di tutti gli Stati per applicare le convenzioni sul Cambiamento climatico e la Biodiversità.

## Conclusioni

10. Viviamo in un mondo sempre più interconnesso e interdipendente. Il locale e il globale sono una cosa sola. Il Governo locale non può isolarsi e guardare solo al proprio interno. Combattere la povertà, l'esclusione e il degrado ambientale non è soltanto un imperativo morale ma corrisponde a una imprescindibile necessità. A dieci anni da Rio è tempo che tutti gli ambiti di governo e tutti i partner agiscano. E l'azione locale, nella solidarietà, può muovere il mondo.

## Prove tecniche di bilancio CLEAR LIFE: è nato il piano dei conti ambientali

di Ilaria Di Bella

Quali dati deve contenere il bilancio ambientale di un determinato Comune o di una certa Provincia? Come costruire un documento che rispecchi le esigenze e le priorità dell'amministrazione locale e che monitori le politiche? Quali caratteristiche deve avere perché sia approvato insieme al bilancio tradizionale?

La risposta a queste domande è nel neonato "piano dei conti" targato CLEAR LIFE, una sorta di grande matrice in cui le politiche attuate da ciascun ente partner vengono raggruppate in macrosettori di competenza, specificate nel dettaglio degli impegni e delle attività messi in atto e infine affiancate da indicatori fisici e monetari in grado di monitorare gli effetti delle azioni.

Solo per fare un esempio, il piano dei conti si presenta un po' come le tabelle del bilancio dello Stato. È infatti un insieme di tabelle, una per ciascuna competenza locale afferente all'ambiente, che contengono informazioni su cosa è stato fatto (o sarà fatto, nel caso del bilancio preventivo) in un determinato settore per il miglioramento e la salvaguardia delle risorse naturali e degli ecosistemi. Mentre la struttura delle tabelle è uguale per tutti gli enti partner, i contenuti ovviamente cambiano, in relazione agli obiettivi e alle priorità di ciascuna amministrazione.

Il piano dei conti costituirà l'ossatura del bilancio ambientale, che gli enti partner del progetto CLEAR approvano entro i primi mesi del 2003.

**Su che cosa rendicontare?  
Una scoperta: l'ambiente è  
trasversale**

Le competenze locali registrate nel piano dei conti sono 8 per i Comuni (verde pubblico e privato, mobilità sostenibile, sviluppo urbano, risorse idriche, rifiuti, energia, informazione e partecipazione, altri piani e attività di gestione ambientale) e 9 per le Province (attività produttive, risorse idriche, tutela e gestione dell'ambiente naturale, rifiuti, inquinamento atmosferico acustico elettromagnetico ed energia, educazione e informazione, mobilità sostenibile, gestione del territorio e uso del suolo, sistema di gestione ambientale interno all'ente e altri ambiti).

Si tratta di una scelta effettuata dai gruppi di lavoro sulla base della rilevanza ambientale delle competenze che spettano per legge rispettivamente ai Comuni e alle Province e motivata dalla necessità di circoscrivere, per il primo anno di sperimentazione, gli ambiti di rendicontazione del bilancio ambientale.

Ogni competenza si suddivide a sua volta in "ambiti e sottoambiti di rendicontazione", ottenuti incrociando i 10 indicatori di sostenibilità della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) con le competenze.

Ad esempio, per la competenza verde pubblico dei Comuni, i criteri di sostenibilità della VAS sono: "conservare e migliorare lo stato della flora e della fauna selvatiche, degli habitat e dei paesaggi" (criterio n. 4) e "conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale" (criterio n. 7). Gli ambiti di rendicontazione "governo del verde pubblico", "governo del verde privato", "governo dei sistemi naturali", prevedono quindi una serie di sottoambiti che vanno dalla manutenzione, all'incremento, alla riqualificazione delle aree verdi e raccolgono le

azioni e gli impegni dell'ente per le aree a verde pubblico e privato e per i sistemi naturali del territorio.

Questa è, in estrema sintesi, la struttura del piano dei conti.

Ma cosa inserire nelle caselle? Cosa fa effettivamente un Comune o una Provincia in ciascun settore di competenza? E cosa incide sull'ambiente?

Per rispondere a queste domande, e definire nel dettaglio le politiche e le azioni che il Comune o la Provincia mettono in atto, gli staff dedicati alla sperimentazione hanno lavorato in collaborazione con gli assessori e con i dirigenti degli assessorati coinvolti: il Bilancio, i Trasporti, i Lavori pubblici, le Attività produttive. Uno degli assunti del progetto, infatti, era quello di rilevare gli aspetti ambientali delle diverse politiche, senza cadere nel tranullo di considerare ambientali solo le competenze dirette degli assessorati all'ambiente e all'ecologia. La scoperta, dunque, riguarda l'amministrazione: l'ambiente è una materia trasversale. Ed è proficuo "contaminare" con l'ambiente gli altri assessorati, per gestire meglio il ciclo delle risorse, finanziarie e naturali.

### Mettere a fuoco le priorità

Seguendo le linee guida per la sperimentazione definite dal "documento di facilitazione" (vedi newsletter n.1), per definire politiche e attività già attuate (bilancio consuntivo) o da attuare (bilancio preventivo), gli staff di sperimentazione (composti di consulenti e dipendenti comunali e/o provinciali) hanno esaminato i documenti di bilancio, i documenti di programmazione, i piani esecutivi di ge-

stione, i piani regolatori, i piani provinciali di coordinamento territoriale e ogni altro documento di pianificazione e programmazione approvato dalle giunte e dai consigli comunali e provinciali.

Da questa prima analisi è nato un elenco molto lungo di attività, azioni e impegni di spesa in corso di attuazione da parte dell'ente locale, suddiviso solo per settore di competenza (e soprannominato scherzosamente dagli addetti ai lavori "l'elencone").

Il passo successivo è stato quello di individuare il "bandolo della matassa", cioè le priorità politiche d'intervento – sempre legate agli obiettivi programmatici – di ciascuna amministrazione locale, attraverso incontri e interviste con gli assessori e i dirigenti. Le fasi di questo lungo e laborioso lavoro sono raccontate e documentate in questo numero della newsletter da Andrea Caldelli, Susanna Ferrari e Giovanni Ferrari.

Il piano dei conti non è dunque solo un elenco, ma costituisce una griglia di lettura degli obiettivi e delle politiche del Comune o della Provincia, attraverso la quale comprendere (nel tempo) finalità, gerarchie d'intervento, risultati.

## Indicatori fisici, indicatori monetari e riclassificazione del bilancio

Come misurare l'efficacia e l'efficienza ambientale delle diverse politiche? Dopo aver riempito le caselle degli ambiti e dei sottoambiti di rendicontazione del piano dei conti, è necessario scegliere indicatori fisici e monetari in grado di rilevare andamento e risultati delle azioni e quindi di fornire informazioni preziose agli amministratori e ai cittadini.

La filosofia del progetto CLEAR (am-

piamente illustrata nel primo numero della newsletter, disponibile sul sito [www.clear-life.it](http://www.clear-life.it)) è quella di segnare il "passaggio dal laboratorio alle istituzioni", cioè di concentrare l'attenzione sulla necessità di produrre subito una "cassetta degli attrezzi" per gli amministratori, invece di ricercare strumenti di rilevazione perfetti.

Per questo le linee guida per la sperimentazione CLEAR LIFE indicano un percorso preciso, che consiste nello scegliere le informazioni di natura fisica più adeguate nell'ambito della messe di dati già prodotti grazie alle Relazioni sullo stato dell'Ambiente, alle Agende 21 locali, al programma sui 10 indicatori di sostenibilità della Commissione Europea.

Ogni ente partner ha quindi scelto i propri indicatori fisici sulla base di quelli già in suo possesso, e li ha associati alle politiche, alle attività, agli impegni. Come indicatori comuni, che verranno definiti compiutamente solo al termine del progetto nella fase di redazione dei principi, sono stati consigliati gli 11 indicatori dell'Unione Europea "Towards a local sustainability profile - european common indicators", di cui 5 sono considerati obbligatori e 6 opzionali (per un approfondimento si veda nel sito [clear-life.it](http://clear-life.it), nell'area "Metodi, Contenuti, Strumenti", alla voce "Indicatori").

Il piano dei conti conterrà anche indicatori monetari. I partner hanno infatti effettuato la riclassificazione del bilancio consuntivo secondo il modello EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) di analisi della spesa per la protezione dell'ambiente, messo a punto dall'istituto di statistica europeo Eurostat, che consente di estrapolare e di esaminare la componente di spesa dedicata all'ambiente (vedi articolo di Clementina Chieffo). In alcuni casi, l'indicatore grezzo di priorità politica sarà costituito inoltre dalla spesa sostenuta per un determinato settore di competenza.

# contabilità ambientale

n°2

**Direttore responsabile**  
Giuseppe Fornaro

**Coordinamento dei testi**  
Ilaria Di Bella  
Paola Frascini

**Progetto grafico**  
Isa Coizet

**Hanno collaborato a questo numero**  
Stefania Borghini  
Andrea Caldelli  
Clementina Chieffo  
Ilaria Di Bella  
Giovanni Ferrari  
Susanna Ferrari  
Federica Ranghieri

© Copyright 2002  
Edizioni Ambiente srl, Milano  
Tutti i diritti sono riservati:  
è vietato qualunque uso,  
anche parziale, dei testi

## Edizioni Ambiente



Via Guerrazzi 27  
20145 Milano  
tel. 02 3360 2977  
fax 02 3360 4241  
sito internet [www.reteambiente.it](http://www.reteambiente.it)  
e-mail [box@reteambiente.it](mailto:box@reteambiente.it)

***Le opinioni dei singoli autori  
sono espresse a titolo personale  
e non sono riferibili né alle Istituzioni  
o agli Enti di appartenenza,  
né alla Newsletter***

Supplemento alla rivista  
*Piazza Municipale – Periodico di  
informazione del Comune di Ferrara*  
Direttore responsabile Giuseppe Fornaro

Il presente numero è stato chiuso in  
redazione il 26 settembre 2002

**Questa Newsletter è diffusa  
ai Comuni italiani in collaborazione  
con Ancitel S.p.A.**

## Referenti del Progetto Clear-Life

**Comune di Ferrara**  
Laura Bonati - Segreteria 0532/66547  
[l.bonati@comune.fe.it](mailto:l.bonati@comune.fe.it)  
Paola Poggipollini - Responsabile  
amministrativo  
[p.poggipollini@comune.fe.it](mailto:p.poggipollini@comune.fe.it)  
Leonardo Malatesta - Responsabile del  
Progetto CLEAR LIFE  
[l.malatesta@comune.fe.it](mailto:l.malatesta@comune.fe.it)

## Staff di coordinamento

Alessandra Vaccari  
[a.vaccari@scsazioninnova.com](mailto:a.vaccari@scsazioninnova.com)  
Ilaria Di Bella  
[ilaria.dibella@tin.it](mailto:ilaria.dibella@tin.it)  
Andrea Caldelli  
[a.caldelli@scsazioninnova.com](mailto:a.caldelli@scsazioninnova.com)

**Responsabile diffusione**  
Roberto Coizet - [rcoizet@tin.it](mailto:rcoizet@tin.it)

**Sito internet del Progetto Clear-Life**  
[www.clear-life.it](http://www.clear-life.it)