

contabilità ambientale

quadrimestrale online
numero 3, dicembre 2002

Supplemento al n. 5/2002 di "Piazza Municipale"
Periodico di informazione del Comune di Ferrara
Registrazione Tribunale di Ferrara n. 92 del 10/10/1960

n° 3 newsletter
dal progetto CLEAR

A un passo dai nostri bilanci

Il terzo numero della nostra newsletter è dedicato alla fine della fase di sperimentazione. Possiamo dirci senz'altro molto soddisfatti, perché i primi bilanci ambientali targati CLEAR-LIFE vedranno la luce nei mesi di gennaio e febbraio 2003. Al termine di questo lungo viaggio cominciamo quindi a tirare le somme, e a fare un... bilancio (!), anticipando un po' di sano dibattito e di confronto sul tema della contabilità ambientale, che ci sarà utile anche nella fase di redazione del metodo e dei principi contabili.

In queste pagine troverete alcune riflessioni su uno dei temi più spinosi della sperimentazione: la redazione dei conti monetari e l'applicazione ad hoc del modello EPEA sulla spesa ambientale per la protezione, mai utilizzato prima in ambito locale. L'attribuzione di un valore monetario alle risorse naturali, agli habitat, alla qualità della vita, al buono stato dell'ambiente è, in assenza di un valore di mercato, una convenzione, effettuata appunto per operare una stima. Il tema delle "convenzioni di stima" è affascinante, perché avvicina l'ecologia all'economia, aiuta a comprendere che il mercato non è in grado di risolvere tutti i problemi e che nuove questioni sono all'orizzonte per orientare lo sviluppo alla sostenibilità. Anche l'adattamento di un model-

lo europeo come l'EPEA al bilancio di un comune o di una provincia rientra nel campo delle convenzioni di stima.

Nel frattempo il confronto sulla contabilità ambientale è continuato. Al Senato la commissione Ambiente ha terminato le audizioni sui tre disegni di legge all'esame, e si attende un testo unificato su cui continuare. Al World Summit di Johannesburg il Piano d'Azione ha sottolineato la necessità di incrementare e affinare la produzione di informazioni e di statistiche ambientali al fine di fornire un supporto utile alle decisioni politiche. Allo scopo sono benvenute anche nuove metodologie, che garantiscano più trasparenza e maggiore partecipazione. Il ruolo fondamentale degli enti locali nel perseguimento della sostenibilità, già sottolineato a Rio de Janeiro, è stato rilanciato, insieme all'Agenda 21.

Il prossimo numero, il quarto, sarà interamente dedicato alla presentazione dei bilanci ambientali dei comuni e delle province aderenti al progetto.

Per tutti gli approfondimenti ricordatevi di cliccare su www.clear-life.it.

Ilaria Di Bella

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



progetto
cofinanziato da
LIFE AMBIENTE

sommario

Le Esperienze

I conti monetari della Provincia di Napoli
di C. Chieffo pagina 2

Il Contesto

Le convenzioni di stima
di R. Coizet 4

Contabilità ambientale: il dibattito prosegue...
di I. Di Bella 7

Gli strumenti gestionali dall'Agenda 21 locale
all'Azione 21 locale
di A. Bratti 10

Informazione ambientale e decisioni politiche
nel Piano d'Azione di Jo'burg
di I. Di Bella 12

Le Attività

La nascita dei bilanci ambientali CLEAR-LIFE
di I. Di Bella 15

I conti monetari della Provincia di Napoli Alcune osservazioni sull'applicazione dello schema EPEA

di Clementina Chieffo¹

Siamo nella fase conclusiva del processo di sperimentazione locale del progetto CLEAR-LIFE e può essere quindi interessante che mi soffermi sulle scelte che la Provincia di Napoli ha operato in merito alle spese ambientali del bilancio.

In un articolo precedente ho affrontato i problemi relativi all'inizio del processo di valutazione della spesa (si veda a tale proposito "La spesa ambientale: i termini economici e quelli contabili", *Contabilità ambientale* n. 2). In questo momento è necessario invece – e non è cosa semplice – esplicitare quali siano i risultati conseguiti, le difficoltà incontrate, nonché le perplessità riscontrate nel lavoro, in modo da attivare il circolo virtuoso del continuo miglioramento.

Prima di avventurarmi nel racconto di come abbiamo costruito i conti ambientali devo assolutamente ringraziare il tutto il gruppo di lavoro della Provincia di Napoli, e in particolare la Direzione Politiche comunitarie (C. Pomella e C. Manzo), la Ragioneria generale (A. Concione, A. Sena e G. Cruiscuolo), la Direzione ambiente (B. Napolitano, B. Mazza, A. D'Agostino e A. De Francesco), perché senza il loro entusiasmo e la loro pazienza non avremmo potuto conseguire questo risultato.

Per la Provincia di Napoli la riclassificazione dei conti monetari ha riguardato tutto il Conto consuntivo 2001 e i relativi PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e attualmente stiamo procedendo alla riclassificazione del Bilancio di previsione 2002.

Ai fini delle sperimentazione ci è apparso infatti utile verificare quali risultati, in termini di informazioni utili, si ottengono da un bilancio consuntivo e in particolare quali pro-

blematiche presenta la riclassificazione della spesa per un bilancio di previsione. È evidente che lavorando su documenti già approvati (come appunto l'ultimo bilancio consuntivo disponibile) la sperimentazione manca del momento di discussione di indirizzo politico di destinazione della spesa dell'ente locale. Lo sfasamento temporale tra il progetto di sperimentazione e i tempi di approvazione del bilancio annuale di previsione e della relazione previsionale e programmatica per l'anno 2003 non consentiranno infatti, alla maggioranza dei partner partecipanti al progetto, una contestuale discussione del primo bilancio ambientale di previsione.

La riclassificazione è stata effettuata sulla base di un prospetto, condiviso con tutti gli altri enti del progetto, costruito in modo da consentire il collegamento dei capitoli di bilancio ai singoli conti del modulo Epea (Environmental Protection Expenditure Account) nonché ai diversi ambiti di rendicontazione già individuati in precedenza nell'ambito del progetto CLEAR.

Per ciascun PEG, ognuno corrispondente a una direzione della Provincia, sono state analizzate tutte le voci di spesa, in modo da individuare il progetto di riferimento e selezionare, quindi, le voci cui attribuire carattere "ambientale". Queste ultime poi sono state riclassificate secondo il suddetto prospetto.

Nella prima sezione del prospetto, in corrispondenza di ciascuna voce, sono stati inseriti:

- un codice composto da quattro numeri, relativi rispettivamente a: tipologia di spesa, funzione, intervento, capitolo;

- la tipologia di spesa (corrente/investimenti);
- il numero del capitolo di bilancio;
- la tipologia di fondi (residui/competenza);
- il numero identificativo del progetto;
- l'importo "liquidato".

Nella seconda sezione, relativa all'Epea, ciascuna voce di spesa è stata sottoposta a riclassificazione ed è stata fatta rientrare in uno dei 9 sottoconti dell'Epea, corrispondenti alle classi Cepa (Classification of Environmental Protection Activities). È la prima volta che questo schema viene utilizzato per riclassificare un bilancio provinciale.

Va premesso che nell'operare la riclassificazione secondo lo schema Epea non si è aggiunta alcuna voce, cioè non si è adattato (allargato) lo schema aggiungendo voci di spesa rilevate in particolare in base agli ambiti di rendicontazione individuati. Questa scelta è stata dettata dalla necessità di verificare la rispondenza dell'Epea a una rilevazione per ambiti. In effetti, si è ragionato sulla applicabilità di un modello di rilevazione di carattere nazionale a una realtà locale. In sostanza si è riscontrato che, come per similitudine esistono differenze espressive tra il Bilancio dello Stato e quello degli enti locali, così esiste una difformità tra Epea e gli ambiti di rendicontazione, espressamente tarati su di un sistema di rilevazione della spesa ambientale in ambito locale, anche se il metodo di contabilizzazione può essere similare.

Per la sezione "Bilancio Ambientale", ciascuna voce di spesa selezionata è stata classificata in base ad ambiti e sottoambiti di rendicontazione, individuati nell'ambito della spri-

mentazione coordinata del progetto. In questa fase del processo di sperimentazione, il primo problema ha riguardato la riclassificazione delle spese generali di funzionamento sostenute da ciascuna direzione. Date le difficoltà riscontrate nel tentativo di ottenere dati precisi relativamente alla spesa per il personale impiegato nei progetti a carattere "ambientale", si è deciso di attribuire le spese di funzionamento sulla base di valori percentuali proporzionali alla spesa sostenuta dalla direzione per i progetti considerati.

Tuttavia, le difficoltà maggiori si sono riscontrate in sede di collegamento delle voci di spesa ai sottoconti dell'Epea. Si sono, infatti, rilevate:

- difficoltà relative alla scelta del sottoconto Epea in cui far rientrare alcune tipologie di spesa;
- assenza di sottoconti idonei a riclassificare le spese relative ad aree di competenza considerate nella definizione degli ambiti di rendicontazione;
- rischio collegato alla perdita d'informazione sulla qualità della spesa, in particolare, in assenza di una corrispondente voce del conto Epea, rispetto allo specifico ambito di rendicontazione individuato. Il pericolo è infatti di utilizzare in modo molto generico il sottoconto delle "Altre attività di protezione ambientale".

Nel primo caso, il problema è sorto in particolare per la riclassificazione delle voci di spesa relative ai progetti "Studio, monitoraggio e realizzazione opere per interventi urgenti di difesa del suolo e della costa contro il dissesto idrogeologico" e "Rilevamento topografico del rio...". In conseguenza della mancanza di voci specifiche nel sottoconto 4 "Difesa del suolo e delle acque del sottosuolo", si è valutata l'utilità di far rientrare le suddette spese nel sottoconto 8 "Ricerca e sviluppo". Non è però chiaro quali tipi di spesa quest'ultimo debba strettamente contenere, se cioè sia necessario indicare in tale voce le spese sostenute esclusivamente per progetti di innovazione

tecnologica al fine di protezione e prevenzione ambientale.

Per quanto riguarda il secondo punto, si è osservato che il conto Epea non considera alcune attività che rientrano nelle competenze ambientali dell'ente e presenta, quindi, un'incongruenza rispetto agli ambiti di rendicontazione scelti nell'ambito del progetto. Si fa riferimento, ad esempio, alle attività rientranti nelle seguenti aree:

- turismo e cultura – le spese relative a progetti di promozione e valorizzazione delle risorse turistiche e culturali della Provincia di Napoli sono state attribuite al sottoconto 9 "Altre attività di protezione ambientale";
- acque – l'Epea considera solo le acque di scarico e le acque del sottosuolo, ma tali due voci non esauriscono le competenze dell'ente. Il problema è sorto, nello specifico, per la spesa relativa ai contributi agli enti d'ambito;
- energia e trasporti – l'assenza di sottoconti dedicati agli stessi comporta difficoltà in ordine alla riclassificazione di voci relative ad esempio al Piano energetico, agli interventi per la promozione delle energie alternative o per la mobilità sostenibile.

Si tratta di voci che vanno necessariamente a confluire nel sottoconto 9, limitando così la chiarezza e trasparenza del bilancio per una non corretta esplicitazione delle informazioni sulla gestione della spesa ambientale.

Queste sono alcune delle difficoltà e delle incertezze che si sono manifestate nel corso del nostro lavoro, ma tutto ciò deve e dovrà tornare utile alla messa appunto di un miglior sistema di rilevazione.

Nel corso della sperimentazione sui conti monetari e la loro classificazione in termini di spesa ambientale è risultato evidente che il conto Epea non consente una rappresentazione completa degli ambiti di rendicontazione, e nel contempo gli ambiti di rendicontazione esprimono meglio la relazione tra politiche ambientali e impegni dell'ente in termini di spesa ambientale, sia essa consuntiva o previsionale.

Quindi, a una prima classificazione della spesa ambientale secondo lo schema Epea è necessario affiancare la classificazione della spesa anche secondo ulteriori classificazioni che identifichino la distinzione fra spesa corrente e spesa per investimenti, che distinguano le spese all'interno di ciascuna tematica sulla base della natura dell'intervento (preventiva, di manutenzione o di ripristino) e che distinguano anche la spesa per tipologia d'intervento diretto o di trasferimento (società partecipate ecc.)

In conclusione, ritengo importante ricordare, a me stessa in primis, che si tratta di sperimentazione e quindi delle prime fasi di avvio di un percorso. Nel contempo voglio ricordare che, a differenza della contabilità economica e finanziaria sino a oggi unica espressione di una situazione "quantitativa di benessere", la presenza di una contabilità ambientale, anche se sperimentale, rappresenta una prima espressione di "valori qualitativi di benessere" e credo e mi auguro che con questi si costruisca il futuro.

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

Le convenzioni di stima Concertare le valutazioni per decidere le politiche

di Roberto Coizet¹

I bilanci ambientali pubblici, così come li stiamo sperimentando in questi anni, rappresentano una sfida culturale ben maggiore di quanto risulti dalla loro innocua apparenza contabile. La posta in gioco, dal punto di vista del metodo, è quella di ottenere o no un equilibrio efficiente tra rigore scientifico delle tecniche applicate e concretezza politica degli interventi possibili.

Non è una sfida da poco, perché l'approccio scientifico e quello politico si muovono su due scale diverse.

La politica ambientale deve trovare soluzioni, spesso dettate dall'emergenza, che vanno agite alla svelta in un quadro dove i rapporti causali tra un fenomeno e l'altro non sono sempre chiariti con certezza. L'azione concreta – sotto la pressione delle diverse forze in campo e delle opportunità reali – prevale sulla definizione sistematica di ciascuno degli elementi in gioco.

Le scienze ambientali consolidano i propri strumenti nei tempi lunghi della verifica e del confronto, e validano una metodologia solo quando questa trova conferma nel rapporto coerente con le altre discipline implicate nell'analisi. Il rigore formale e la completezza sono preliminari all'applicazione.

Il problema è complicato dal fatto che sia le scienze che le politiche ambientali sono in una fase di transizione, alla ricerca di quali siano i confini esatti entro i quali racchiudere il concetto di "ambiente" (al proposito si veda "Ma di che 'Ambiente' stiamo parlando?", *Contabilità ambientale* n. 1). Questo implica che quando occorre identificare le "attività ambientali", per poterle contabilizzare e rendicontare, la questione è semplice fintanto

che si parla di rifiuti, tutela delle acque, emissioni in atmosfera o gestione delle aree verdi – considerate da sempre "ambientali" – ma diventa molto più complessa quando si ha a che fare con altre attività, come i trasporti, la sanità o l'educazione, che certamente con l'ambiente hanno qualcosa a che fare ma è difficile stabilire quanto.

Inoltre il tentativo di descrivere le attività ambientali come partite contabili all'interno di un bilancio si scontra con quella che è forse la contraddizione principale in qualunque discussione che riguardi le risorse, e cioè con la difficoltà di conciliare le discipline economiche con l'ambiente.

La scienza economica, classica e neoclassica, è cresciuta sulle dinamiche del mercato, concentrandosi sui criteri che regolano la domanda e l'offerta di merci cui è attribuito un valore monetario di scambio. Di conseguenza non ha mai preso seriamente in considerazione alcune risorse essenziali che non sono oggetto di compravendita e il cui valore sta esclusivamente nel fatto che possono e devono essere usate da tutti. L'aria, la biodiversità, la fascia protettiva di ozono o l'equilibrio climatico non sono stati oggetto di analisi in quanto non c'era un'unità di misura (un valore monetario) con la quale classificarli.

Negli anni più recenti le discipline economiche hanno dovuto prendere in considerazione i fattori ambientali, a fronte dell'evidenza degli investimenti implicati, ma – potremmo dire – controvoglia, affannandosi a tradurre ognuno dei fenomeni implicati solo nelle componenti che potevano essere monetizzate secondo la sua sintassi usuale. Così sono nate le "esternalità" (costi ambientali che un'attività economica induce nel contesto sociale e

che può eventualmente "internalizzare"), oppure i costi di protezione o ripristino delle principali risorse ambientali (purché già dotati di un'evidenza contabile) o ancora i tentativi di valutazione del patrimonio naturale, ostinatamente ricondotti a valori monetizzabili di mercato. È una strumentazione ancora in fase di collaudo, che rivela una certa goffaggine quando scende nelle applicazioni concrete (per fare un esempio, alcune scuole di pensiero economico sostengono: "Quanto sarebbe disposta a pagare la signora Rosa per godere di un'atmosfera più salubre? Bene, quello, secondo il modello dell'utilità marginale, è il valore corrente dell'aria pulita...").

In questo contesto i bilanci ambientali pubblici, in particolare quelli sviluppati all'interno del Progetto CLEAR, tentano di raggiungere l'equilibrio di cui si parlava all'inizio ricorrendo inevitabilmente all'approssimazione e al buon senso.

Come avviene spesso nelle attività con una forte componente sperimentale, si conosce con certezza la direzione in cui andare ma non si è altrettanto certi degli strumenti con cui raggiungere il risultato. Occorre provare, verificare e riprovare, senza farsi mettere in soggezione dal fatto che i metodi non possiedono ancora il rigore scientifico richiesto. L'obiettivo è fornire strumenti ai decisori, strumenti di orientamento prima ancora che di conoscenza esauriente, finalizzati a decisioni rapide e concrete. Ovviamente, meglio se l'indagine è accurata, ma una certa imprecisione è accettabile per raggiungere lo scopo. Soprattutto se il problema ha i caratteri dell'emergenza: se si deve salvare un bambino che sta affogando, non ci viene in

mente come prima cosa quale sia la tecnica più vantaggiosa per ottenere l'ottimizzazione degli attriti in un corpo fluido. Ci si butta e basta. La necessità del risultato prevale sull'eleganza formale del metodo e la sua attendibilità scientifica.

Quindi, legittimità dell'approssimazione e del buon senso. Ma a condizione che l'una e l'altro siano esplicitamente dichiarati, e validati da una concertazione tra i principali interpreti implicati.

È questo il senso delle cosiddette "convenzioni di stima".

Con questa formula, infatti, si intendono tutte le operazioni con le quali si cerca di attribuire un valore (a un'attività o a una risorsa) in assenza di altri criteri oggettivi utilizzabili. In altri termini, quando non c'è a disposizione un metodo "scientifico" per contabilizzare un valore ambientale, ci si mette d'accordo su un criterio convenzionale, che può non essere del tutto rigoroso ma quantomeno rappresenta la migliore approssimazione possibile e, soprattutto, diventa uno standard che può essere quantificato, contabilizzato e valutato nel tempo.

I vantaggi sono evidenti: da un lato diventa possibile contabilizzare fenomeni che altrimenti non potrebbero entrare nel bilancio; dall'altro la convenzione promuove la concertazione tra le parti, e favorisce processi di confronto e approfondimento che possono essere migliorati in futuro.

Le convenzioni di stima possono essere utilizzate per valutare l'entità del patrimonio naturale, le attività ambientali o quelle che presentano componenti ambientali di difficile identificazione; ed è soprattutto in quest'ultimo caso che si rivelano più utili.

Solitamente identificare come "ambientale" o "non ambientale" una certa azione dipende dalla prossimità del nesso causale tra quell'azione e un effetto ambientale riconoscibile. Se il rapporto causale è diretto (gli scarichi inquinanti rendono l'acqua imbevibi-

le) l'azione viene identificata (limitare gli scarichi è un' "azione ambientale" di tutela). Se invece è più indiretto (l'inquinamento atmosferico aumenta le patologie respiratorie) si fa più fatica a rintracciare il nesso e si tende a considerare separatamente i problemi e i costi relativi.

In realtà un nesso anche indiretto può essere molto importante e un'analisi accurata potrebbe consigliare di intervenire proprio a livello ambientale per contenere alcuni svantaggi sociali, sanitari ed economici pagati dalle popolazioni residenti. Ma allora si può dire che c'è una quota ambientale nei costi sanitari sostenuti da un ente? O, reciprocamente, che un investimento ambientale sulla limitazione delle emissioni in atmosfera produce risparmi nelle spese per la salute? E quali sono queste quote? Come computare l'effetto ambientale dell'educazione, tradotto in comportamenti più sostenibili e, conseguentemente, in riduzione dei costi derivanti dagli impatti negativi? C'è una componente ambientale nella pianificazione urbanistica? E di quale entità?

È a questo genere di interrogativi che danno risposta le convenzioni di stima. Caso per caso la scelta delle formule applicate deve essere il risultato di una concertazione e di una taratura critica dello strumento contabile nel territorio di riferimento.

Il caso meglio documentato di convenzione di stima è stato sviluppato all'interno delle esperienze pilota di contabilità ambientale condotte dai comuni di Amiens, Nantes, Lione e Poitiers, nell'ambito di un programma di ricerca promosso dal Ministero dell'Ambiente francese.

In particolare, si è cercato di dare una definizione contabile della "componente ambientale" dei trasporti pubblici. Il ragionamento è stato sviluppato secondo le tappe seguenti:

- Prima ipotesi: considerare come componente ambientale, all'interno dei costi totali sostenuti per il traspor-

to pubblico, solo la quota riferibile a scelte tecniche dichiaratamente ambientali (introduzione di mezzi elettrici, GPL o metano).

Lo schema è di facile applicazione, ma non riesce a tener conto di uno dei principali obiettivi ambientali del trasporto pubblico, quello cioè di sostituire o limitare l'uso di mezzi privati.

- Seconda ipotesi: assimilare al deficit di esercizio tutte le spese sostenute per l'ambiente nell'ambito dei trasporti.

Questa soluzione (oltre a non risolvere il problema di quali costi valutare) comporta rischi politici, in quanto non evidenzia il nesso tra investimenti ambientali ed efficienza del servizio e potrebbe legittimare gestioni "al risparmio" meno sostenibili.

- Terza ipotesi: ricavare la componente ambientale da un'analisi degli utilizzatori del servizio pubblico. Si considerano due gruppi: gli utenti di base (quelli che per ragioni socio-economiche non potrebbero comunque fare a meno del servizio pubblico) e gli utenti "svincolati" (cioè coloro che, pur possedendo un mezzo di trasporto alternativo, scelgono comunque il mezzo pubblico). La componente ambientale corrisponde così al totale dei costi attribuibili agli utenti svincolati. Questa convenzione, benché non del tutto soddisfacente, viene adottata, perché ha il vantaggio di porre in evidenza un elemento strategico generale della politica dei trasporti e consente di valutarne gli sviluppi nel tempo.

Come si vede, le convenzioni di stima, anche le più laboriose, producono risultati che non vanno mai considerati definitivi. Si tratta in effetti di uno strumento pragmatico, che consente l'operatività in situazioni che non sarebbero risolvibili altrimenti e promuove la riflessione e il confronto tra i diversi operatori.

L'esercizio può essere svolto nelle forme più diverse, a seconda delle disponibilità e degli interessi prevalenti a livello locale. L'importante è calibrare

il contesto

la discussione agli obiettivi che ci si propone, senza scivolare nelle insidie delle problematizzazioni a cascata che, soprattutto in campo ambientale, rischiano di ramificare ogni questione all'infinito.

Nella pratica, potremmo schematizzare le convenzioni di stima in tre livelli, rispetto ai quali è bene operare una scelta prima di intraprendere la discussione.

- *Primo livello: parlare la stessa lingua per prendere decisioni*

Non c'è modo di fare analisi dettagliate e ci si affida alla valutazione degli operatori.

Ad esempio, l'assessore competente ritiene che gli investimenti per le rotte spartitraffico vadano considerati "ambientali per il 30% del totale impegnato" e il resto dell'amministrazione è d'accordo. Evidentemente non c'è nulla di scientifico nella convenzione, ma essa rivela una volontà e un'attenzione strategica importante, che assume un significato ancora maggiore quando viene trasposta nel bilancio ambientale e presentata in modo trasparente ai cittadini. I criteri tecnici non possono essere condivisi, ma vengono condivisi i significati e gli impegni: quanto basta perché la comunità locale possa, su quel tema, intendersi parlando la stessa lingua.

- *Secondo livello: rendere visibili le relazioni tra attività diverse*

Si riesce a fare un'analisi, concertando non solo la percentuale di costi pertinente all'ambiente ma anche il "perché", cioè individuando un criterio definito da cui risulta quella percentuale (come nel caso dell'esempio francese citato più sopra).

Ad esempio, applicando criteri concertati si rileva che per l'anno in corso la componente ambientale nella sanità corrisponde al 12% dei costi totali e quella nei trasporti al 18%. Rispetto all'esempio precedente (primo livello) la situazione è sostanzialmente diversa. Infatti, poiché la per-

tuale non è stata stabilita "a occhio" ma in base a un criterio quantificabile, diventa possibile controllare anno dopo anno le variazioni e individuare i trend. Inoltre, l'aver individuato un nesso specifico tra attività diverse (nell'esempio, tra sanità, trasporti e ambiente), consente agli amministratori di programmare e monitorare politiche integrate, favorendo la collaborazione tra ambiti diversi.

- *Terzo livello: delineare un modello generalizzabile*

L'ente decide di sviluppare un'analisi approfondita, su una attività che considera particolarmente significativa, e predispone un modello che può essere adattato e applicato altrove.

Ad esempio si decide di analizzare la componente ambientale nell'attività di recupero e valorizzazione dei centri storici. I costi vengono suddivisi e "parametrati" in alcune componenti significative (ad esempio: incremento del turismo, valorizzazione del patrimonio monumentale, recupero di edifici con conseguente riduzione di altri impatti insediativi ecc). La convenzione viene applicata dall'ente ma, localizzando gli impegni di spesa per ciascun parametro, può essere utilizzata efficacemente da altri enti che presentino un centro storico con caratteristiche simili.

È auspicabile che la moltiplicazione dei bilanci ambientali pubblici diffonda questa pratica di riflessione e concertazione, arricchendo anche sotto questo aspetto la "cassetta degli attrezzi" per la sostenibilità a disposizione delle amministrazioni locali.

1) Responsabile per la diffusione del Progetto CLEAR.

Contabilità ambientale: il dibattito prosegue...

di Ilaria Di Bella

Prosegue al Senato l'esame dei disegni di legge in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni, delle province e dei comuni. La commissione Ambiente ha terminato una lunga sessione di audizione sui testi, cui hanno preso parte, tra gli altri – oltre alle associazioni ambientaliste – l'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci), l'Unione delle Province italiane (Upi), la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (Cinsedo), l'Istituto nazionale di statistica (Istat), l'Agenzia nazionale per la protezione dell'Ambiente e del Territorio (Apat), la Ragioneria generale dello Stato e l'Enea.

Il confronto verte sui tre disegni di legge in materia di contabilità ambientale pubblica. Il primo, presentato dal senatore Fausto Giovanelli (Dsl'Ulivo), è il provvedimento messo a punto in collaborazione con il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro e già approvato da Palazzo Madama nella passata legislatura. Si tratta del primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale mai esaminato dal Parlamento, sulla base del quale in Italia si è avviato il dibattito di settore (e di cui abbiamo già ampiamente parlato, si veda a tal proposito "I disegni di legge sulla contabilità ambientale al Senato", *Contabilità ambientale* n. 2).

Il testo presentato dal senatore Sauro Turroni (Verdi-l'Ulivo) inquadra – accanto alla contabilità ambientale pubblica – anche quella del settore privato. Le imprese che si dotano di ecobilanci vengono iscritte in un albo e si avvalgono in 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. Il disegno di legge del senatore Giuseppe Specchia (An) prevede invece una diversa distribuzione dei ruoli e dei compiti tra gli organismi istituzionali coinvolti.

Obiettivo comune alle proposte, che hanno in sostanza lo stesso impianto, è di introdurre gradualmente l'obbligo per i comuni, le province, le Regioni e lo Stato di redigere e approvare – accanto ai tradizionali documenti di programmazione economica e di bilancio – anche "documenti sulla sostenibilità dello sviluppo", ovvero bilanci ambientali, costruiti sulla base di sistemi informativi, i cosiddetti "conti ambientali". Nessuna invenzione per quanto riguarda gli strumenti tecnico scientifici da utilizzare per l'elaborazione dei dati e delle informazioni. Si tratta dei principali modelli già adottati a livello internazionale, come gli indicatori di pressione settoriale, la matrice Namea (National Accounting Matrix Including Environmental Accounts), che affianca ad aggregati monetari indicatori ambientali, e il conto EPEA, che riguarda la spesa per la protezione dell'ambiente e fa parte del sistema europeo SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement).

Le audizioni, di cui riportiamo alcuni spunti di riflessione, hanno fatto registrare un vasto interesse sull'argomento. Anche sulla base delle osservazioni degli operatori e degli interes-

sati un "comitato ristretto" della commissione, composto da un senatore per gruppo politico, dovrà ora stendere un unico testo su cui proseguire l'iter parlamentare, che prevede la discussione di eventuali emendamenti e, infine, l'esame da parte dell'aula del Senato.

L'Anci

All'audizione in rappresentanza dell'Anci sono intervenuti il sindaco di Grosseto Alessandro Antici, l'assessore all'Ambiente del comune di Ferrara Alessandro Bratti, l'assessore all'Ambiente del comune di Roma Dario Esposito, Luca Favali del comune di Grosseto e Silvia Scozzese del dipartimento Territorio e Ambiente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Sono stati presentati l'impianto, i primi risultati di CLEAR-LIFE e i vantaggi della sperimentazione pratica che il progetto comporta. A livello locale la contabilità ambientale sta già passando dal "laboratorio alle istituzioni", diventando uno strumento di supporto alle decisioni politiche, come dimostrano le esperienze di Grosseto e Ferrara (CLEAR, Agenda 21, certificazione) e di Roma (progetto Contaroma). Puntare sulla sperimentazione dal "basso" (come testimonia il nostro lavoro, di cui questa newsletter è il prodotto, ndr) è quindi strategico per ottenere strumenti realmente utili alle decisioni politiche.

Le osservazioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni

Secondo la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome è condivisibile la necessità – da cui

prendono le mosse i promotori delle proposte in esame – “di attivare un sistema di contabilità ambientale nell’ambito della pubblica amministrazione finalizzato a valorizzare l’ambiente in termini economici”.

I Presidenti delle Regioni hanno rilevato come, “a fronte dell’attuale mancanza di strumenti di valutazione dell’azione amministrativa nell’ottica dello sviluppo sostenibile, è necessario prevedere attraverso specifiche norme l’adozione di un sistema di conti ambientali che quantifichi la pressione esercitata dalle attività antropiche, aumenti la conoscenza delle politiche di tutela e di gestione ambientale e documenti in modo sistematico, attraverso strumenti di reporting, i risultati raggiunti attraverso gli interventi”. Necessario anche prevedere un bilancio economico complessivo degli impatti ambientali positivi e negativi, “che evidenzi non solo i costi di protezione e di difesa dell’ambiente, ma anche i costi evitati e i risparmi conseguiti”, tanto da innescare un processo virtuoso nella definizione e attuazione di politiche, programmi e progetti.

I governatori hanno osservato che è in corso l’adeguamento delle leggi regionali ai nuovi principi dettati con il decreto 76/00 dal legislatore nazionale, e che in questa fase l’ulteriore formulazione di nuovi principi e nuove regole senza prima attuare una corretta sperimentazione potrebbe tradursi in un gravoso appesantimento di attività.

Per questo propongono la soluzione di un “graduale e progressivo avvicinamento” all’adozione obbligatoria di bilanci ambientali, prevedendo in un primo periodo una fase sperimentale per la messa a punto dei metodi e degli strumenti cui dovranno successivamente attenersi Regioni ed enti locali. Alla Conferenza unificata il compito di individuare un campione di enti che potrebbero portare avanti la sperimentazione su base volontaria, mentre per gli altri enti in-

teressati si potrebbe prevedere l’obbligo di allegare ai vigenti documenti finanziari “una relazione contenente la valutazione degli effetti ambientali previsti o derivati in seguito all’attuazione delle politiche economiche”.

I Presidenti hanno inoltre rilevato come sia necessario prevedere la piena partecipazione del sistema delle autonomie fin dalla fase di definizione del percorso per la realizzazione della contabilità ambientale. A tal fine chiedono che gli atti governativi previsti per l’attuazione della futura legge siano redatti con il coinvolgimento diretto della Conferenza unificata, e che le risorse destinate alle autonomie siano adeguate ai nuovi compiti.

Le osservazioni dell’Istat

Positivo il commento dell’Istituto nazionale di statistica sui disegni di legge. Secondo l’Istat uno dei valori fondamentali dei testi in esame è quello di riconoscere la separazione tra il momento della produzione statistica e quello dell’utilizzo dei dati prodotti dal Sistema statistico nazionale (Sistan). Il Sistan, di cui l’Istat è parte, ha infatti il compito di sviluppare sistemi statistici che rispondano alle esigenze conoscitive delle amministrazioni, dei cittadini, delle imprese e degli organismi internazionali e comunitari in particolare. L’Istat ritiene una scelta di “alto profilo” quella di prevedere che “le informazioni statistiche utilizzate ai vari livelli di governo siano gli stessi dati ufficiali messi a disposizione del resto del paese e della comunità internazionale”.

“Un punto di forte interesse” della proposta di legge è dato dalla spinta importante ad accelerare la compilazione di conti ambientali e la predisposizione dei dati di base necessari. “Altro punto di interesse” del ddl all’esame del Senato è rappresentato dalla scelta di sostenere i programmi

di contabilità ambientale definiti a livello europeo e in Istat. Giudizio positivo anche sulla scelta di riconoscere all’Istat la funzione di coordinamento tecnico scientifico nella gestione dei dati e nella produzione dei conti ambientali.

Quattro invece, in sintesi, le osservazioni mosse ai contenuti dei disegni di legge.

La prima riguarda la possibilità di introdurre modifiche alla contabilità di Stato. Istat rileva infatti che i criteri e le modalità secondo cui sono redatti i conti economici e finanziari del paese sono dettati dall’ordinamento comunitario, e non è quindi possibile attribuire allo Stato la disciplina della revisione della contabilità nazionale.

La seconda riguarda la necessità di prevedere che altri organismi si occupino della redazione dei conti ambientali a livello locale, soprattutto di comuni e province. È corretto invece attribuire all’Istat la predisposizione dei conti ambientali di livello nazionale e regionale, dove occorre garantire la necessaria coerenza con la contabilità economica, e il coordinamento tecnico scientifico generale a tutti i livelli.

La terza afferisce alla necessità di adeguare le risorse finanziarie destinate al Sistema statistico nazionale. A fronte di una domanda crescente, infatti, un fattore critico per la crescita della contabilità ambientale dell’Istat e degli altri enti del Sistan è rappresentato infatti dalla capacità del paese di assicurare gli stanziamenti necessari.

Critica infine la posizione di Istat nei confronti della sperimentazione fin qui svolta. L’istituto rileva un “certo livello di confusione su concetti, definizioni e classificazioni” che “porta all’attenzione la necessità di uniformare le basi informative”, attraverso la più efficace diffusione e una più corretta metabolizzazione di indirizzi e metodi standard. In particolare per quanto riguarda “la sperimentazione sul versante dei conti ambientali” occorre che “si realizzi sistematicamente il coin-

volgimento degli uffici di statistica degli enti appartenenti al Sistan coinvolti, con il coordinamento tecnico scientifico da parte dell'Istat".

Le osservazioni dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e del Territorio

L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e del Territorio (Apat) condivide pienamente l'iniziativa dei disegni di legge, tanto più che essa "tiene conto del dibattito in sede internazionale e comunitaria e per quanto riguarda gli aspetti tecnico scientifici si fonda sulla contabilizzazione delle pressioni sull'ambiente generate dalle attività di produzione e di consumo e degli effetti sul patrimonio naturale, sugli indicatori di pressione settoriale e sul conto satellite della spesa per la protezione dell'ambiente".

L'Apat esprime poi alcune perplessità sul fatto che il disegno di legge Giovanelli "non attribuisce all'Agenzia, soggetto istituzionale primario nella produzione di statistiche ambientali, un adeguato ruolo di coordinamento tecnico scientifico". L'Apat ricorda infatti che "le statistiche ambientali utili ai fini di una contabilità fisica sono realizzate infatti dal sistema delle Agenzie ambientali, che ha introdotto sistemi di indicatori in linea con le elaborazioni di livello europeo". L'Agenzia propone quindi che, "soprattutto per quanto attiene alla contabilità ambientale fisica - in termini di analisi ed elaborazione delle informazioni sullo stato e sull'evoluzione delle risorse ambientali sul territorio italiano e di indicatori di pressione", venga riconosciuto al sistema delle Agenzie ambientali un "ruolo centrale e di coordinamento rispetto agli altri soggetti tecnici, mentre l'Istat conserverebbe il ruolo di primo attore in relazione agli aspetti di natura più strettamente economica". Per questo viene proposta l'istituzione di un comitato o di un osservato-

rio presso l'Agenzia con compiti prettamente tecnici.

Le osservazioni del Cnel

Il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel) è stato coinvolto direttamente nella redazione del primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale della pubblica amministrazione. Il testo è infatti nato dalla collaborazione tra la commissione Ambiente del Senato e il Cnel che, in ottemperanza al suo ruolo costituzionale, ha svolto una serie di audizioni con tutte le parti in causa e prodotto un documento, insieme all'Istat, dal titolo "Programma di azioni per la contabilità ambientale", le cui istanze sono state recepite appunto dal provvedimento.

L'impianto stesso del disegno di legge segue dunque i risultati dell'istruttoria, che ha portato ad evidenziare una serie di "elementi strategici". Il primo è quello di dare priorità, nella filiera dell'informazione statistica ambientale (che va dalle informazioni, alle statistiche, ai conti per giungere alla contabilità) proprio ai conti ambientali. I motivi: "sono un elemento di 'snodo' tra il percorso conoscitivo e quello decisionale, sono un elemento comparabile con i conti economici". È la scelta su cui punta il disegno di legge, che non a caso dedica ampio spazio alla sperimentazione. Il secondo elemento strategico è la metodologia da adottare. Il Cnel evidenzia che esistono strumenti tecnico scientifici in grado di dare risultati tangibili anche in breve tempo: il modulo NAMEA (National Accounting Matrix Including Environmental Accounts) basato sulla combinazione di aggregati di contabilità nazionale da affiancare a indicatori ambientali, il conto satellite della spesa per la protezione dell'Ambiente (EPEA-SERIEE), il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale. Il terzo elemento strategico discende dai primi due e consiste nell'"individuare compiti e impegni

dei soggetti tecnici". A tale proposito il Cnel evidenzia la necessità di distinguere nettamente tre aree di competenza: quella della produzione e validazione delle statistiche ambientali e di conti ambientali (compito dell'Istat); quella della produzione e validazione di informazioni in materia ambientale (sistema Anpat-Arpa); quella della validazione di strumenti e tecnologie per la misurazione in campo ambientale e per i relativi rilevamenti (Enea).

Per quanto riguarda i soggetti istituzionali, cioè i protagonisti ovvero comuni, province, Regioni e Stato, secondo il Cnel è necessario in primo luogo che finalizzino le loro azioni in materia alla produzione di conti ambientali, e in secondo luogo che procedano alla loro "internalizzazione" nei bilanci, e poi nei programmi annuali e poliennali e nelle relazioni programmatiche.

Un'altra novità sul fronte della contabilità ambientale

Quest'anno, per la prima volta, il governo ha presentato un primo tentativo di bilancio ambientale, che contiene una riclassificazione parziale del bilancio dello Stato. Si tratta di un esperimento positivo che consente di verificare quale sia la spesa statale in alcuni settori di intervento ambientale. Il provvedimento segue a una serie di ordini del giorno che impegnavano l'Esecutivo in questa direzione.

Gli strumenti gestionali dall'Agenda 21 locale all'Azione 21 locale

di Alessandro Bratti¹

A Johannesburg la sessione che ha impegnato le Autorità locali, "Local Action moves the World" (L'Azione locale muove il Mondo, ndr) è stata un'occasione di confronto fra le varie esperienze dei processi di Agenda 21. Nei paragrafi dal 147 al 149 del "Plant of Implementation" (Piano d'Attuazione, ribattezzato anche Piano d'Azione, ndr) il ruolo delle Autorità locali è riconosciuto definitivamente e quindi esce sicuramente rafforzato rispetto alla Conferenza di Rio, ma in modo ancora insufficiente rispetto alle grandi potenzialità che soprattutto le città possono esprimere nell'applicazione della sostenibilità. Secondo la Banca Mondiale nel 2030 oltre il 60% della popolazione del pianeta vivrà nelle città, quindi diventa sempre più importante estendere e accelerare le azioni concrete che portino alla creazione di comunità sostenibili, alla protezione delle risorse comuni come l'aria e l'acqua, al mantenimento della biodiversità e soprattutto contribuire al conseguimento degli obiettivi del "Millenium Development Goals".

I documenti "The Johannesburg Call" (presentato dall'Associazione dei governi locali sudafricani e dalla città di Johannesburg) e "Local Government Declaration" richiamano in maniera esplicita questo mandato che tutti i governi locali hanno sottoscritto.

Agenda 21, così come definita a Rio, rimane il punto di riferimento, il quadro, l'espressione dei principi all'interno dei quali governi nazionali, autorità locali e portatori di interesse si muovono. Inoltre assume, per i governi locali, una caratteristica fondamentale che è quella di essere innanzitutto un processo di "governance", mirato a

coinvolgere le rappresentanze organizzate dei cittadini nei processi decisionali per lo sviluppo del territorio. Da Rio a oggi, inoltre, sono stati definiti molteplici strumenti applicativi (le cosiddette "cassette degli attrezzi") che i governi locali possono utilizzare per rendere efficace ed efficiente la loro azione politica.

Contabilità ambientale, Sistemi di Gestione Ambientale, Bilancio sociale, Acquisti verdi, Partnership, Valutazioni Ambientali Strategiche, Sistemi di indicatori sono alcuni, e forse i più collaudati, strumenti gestionali. Questi percorsi operativi si sono sviluppati indipendentemente dalle Agende 21 locali, anche se dimostrano tutti un elevato grado di integrazione al processo.

La loro genesi è sicuramente differente così come il loro grado di standardizzazione. Alcuni di questi strumenti risultano però sufficientemente sviluppati a livello teorico e vantano un buon grado di diffusione. È il caso dei Sistemi di Gestione Ambientale (ISO 14000 ed EMAS) e dei Sistemi di indicatori (Esepi, Indicatori comuni Ue ecc). Anche la Contabilità ambientale inizia a essere oggetto di interesse, basti ricordare il progetto italiano CLEAR-LIFE, che coinvolge 18 amministrazioni locali, ed ECOBUDGET, progetto europeo LIFE dell'ICLEI.

La contabilità pubblica è ancora applicata in modo sperimentale ed evidenzia la mancanza di una base teorica comune alle esperienze sviluppate, a differenza di quanto accade nella contabilità ambientale d'impresa.

Gli Acquisti verdi e il Bilancio sociale, pur trovando ancora scarsa diffusione applicativa, dovrebbero essere sviluppati e promossi in quanto pos-

sono rivelarsi preziosi soprattutto nelle fasi avanzate di Agenda 21 (realizzazione e attuazione del Piano d'Azione, monitoraggio ecc.). Le Partnership e gli Accordi volontari sono strumenti già integrati a tutte le fasi del processo di LA 21 a cominciare dall'avvio, momento di particolare importanza per le collaborazioni e gli accordi tra soggetti della Pubblica Amministrazione. Ma diventano spesso basilari nella realizzazione delle azioni del Piano d'Azione nella totale varietà di combinazioni (pubblico-pubblico, pubblico-privato, privato-privato).

Tutti questi percorsi hanno il vantaggio di essere applicabili come tali, integrati fra loro e in stretta relazione con Agenda 21 locale. In quest'ultimo caso sono supporti operativi utili all'implementazione del processo (in particolare Contabilità ambientale, Partnership e Sistemi di Gestione Ambientale), all'attuazione e al monitoraggio del Piano d'Azione.

I Sistemi di Gestione Ambientale possono precedere l'avvio dell'Agenda 21 locale attestando l'impegno ambientale dell'ente di fronte al Forum, ma possono anche essere adottati in un secondo momento, a volte su stimolo dello stesso Forum, come strumenti di riorganizzazione strutturale dell'ente e del suo territorio, in funzione della realizzazione delle azioni identificate nel Piano d'Azione. Se i due processi riescono a svilupparsi contemporaneamente si possono avere anche delle utilissime sinergie operative, come nel caso di contemporanea realizzazione dell'analisi ambientale iniziale di EMAS e della relazione sullo stato dell'ambiente.

Un rischio che si potrebbe correre è di

utilizzare alcuni strumenti a fini prevalentemente comunicativi e di marketing ambientale, perdendo parte consistente dei vantaggi che potenzialmente presentano. Criticità comune al Bilancio sociale, a quello ambientale, e agli Acquisti verdi è la mancanza di metodi di lavoro standardizzati o di linee guida riconosciute con la conseguenza di riempire contenitori apparentemente equivalenti con contenuti molto diversi.

Ogni strumento analizzato presenta poi dei punti di debolezza propri, non accomunabili a quelli degli altri. L'applicazione dei sistemi di gestione ad esempio nella fase di controllo non sempre ha un sistema di verifica soddisfacente rispetto agli impegni assunti.

Un limite delle Partnership, laddove praticate, consiste nella difficoltà di appianare i contrasti tra i vari stakeholder che si sono manifestati in precedenza all'attivazione dei percorsi di Agenda 21, con la conseguenza di limitare le reali possibilità di coinvolgimento degli attori sociali e di utilizzare il Forum di Agenda 21 come luogo di incontro e superamento delle tradizionali divisioni.

Non esiste però uno strumento o un percorso "più" o "meno" importante di un altro per l'applicazione della sostenibilità. Tutti hanno una validità rispetto agli obiettivi che una comunità decide di perseguire nel solco di quelli stabiliti a Rio e in gran parte riconfermati al WSSD di Johannesburg. Ciò che sarebbe importante definire è la qualità dei processi, cercando di individuare alcuni possibili criteri di valutazione dei contenuti e dello sviluppo dei processi stessi.

In questo contesto la formazione e la diffusione delle buone pratiche sono capisaldi importanti che possono consentire di aumentare, da un lato la consapevolezza, dall'altro la professionalità degli operatori politici e tecnici. Sicuramente in Europa questi nuovi strumenti trovano terreno fertile. Per sviluppare il Sesto Programma quadro Margot Wallstrom annuncia i tre

cardini su cui si basano le politiche comunitarie: informazione, integrazione e implementazione. In questo contesto diventa sempre più importante sviluppare sistemi come la Contabilità ambientale che racchiudono tutte e tre i principi enunciati.

1) Assessore all'Ambiente del comune di Ferrara.

Informazione ambientale e decisioni politiche nel Piano d'Azione di Jo'burg

di Ilaria Di Bella

La raccolta di informazioni, la redazione di statistiche e di conti ambientali, il monitoraggio del territorio e l'attuazione di strumenti per il supporto alle decisioni politiche di sviluppo sostenibile, tra cui Agenda 21. Sono questi alcuni dei "Mezzi di attuazione" delineati dal Piano d'Azione approvato al World Summit di Johannesburg (settembre 2002) per orientare il pianeta allo sviluppo sostenibile.

Il documento, costituito da 153 paragrafi, delinea la strategia delle Nazioni Unite per cambiare i modelli di produzione e di consumo nel nord del mondo e abbattere la fame, la mortalità infantile, l'analfabetismo e dare accesso almeno all'acqua e ai servizi igienici nel sud del pianeta. Il testo cerca dunque di tenere insieme le molte variabili dell'equazione della sostenibilità, tenendo conto che il problema ha sostanzialmente due facce, in contrasto tra loro: quella della società occidentale che consuma la gran parte delle risorse naturali e soffre di malattie da inquinamento e sovralimentazione e quella dei paesi sottosviluppati e in via di sviluppo, in cui l'accesso alle risorse indispensabili è negato e si muore di Aids e infezioni altrove curabili (per un approfondimento sui temi e i risultati del Summit, si veda "Johannesburg: un primo sguardo sul Summit", *Contabilità ambientale* n. 2).

Le ricette su cui punta il Piano – accanto alla conferma della necessità di portare gli stanziamenti destinati all'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,7% del Pil, alla creazione del Fondo mondiale per la solidarietà e alle raccomandazioni per la cancellazione del debito dei paesi del Terzo e Quarto mondo – sono la partnership e il

multilateralismo, ovvero il forte coinvolgimento volontario dei privati nei progetti di cooperazione e sostenibilità e gli accordi multilaterali nell'ambito delle Nazioni Unite.

In questo contesto, in cui le soluzioni sono lasciate per lo più agli strumenti volontari, un ruolo di grande rilievo assume l'informazione ambientale, l'accesso a essa e le sue fondamentali funzioni di supporto alle decisioni e di incremento della partecipazione e della responsabilità per orientare le politiche, i piani e i programmi allo sviluppo sostenibile, sia a livello nazionale e regionale, che – tanto più – a livello locale, nel mondo sviluppato e in quello in via di sviluppo.

Molti paragrafi del capitolo "Mezzi di attuazione"³¹ sono perciò dedicati alla necessità di produrre informazioni, dati e statistiche ambientali, e di creare metodologie e strumenti anche nuovi per monitorare l'impatto ambientale delle politiche. Si tratta del riconoscimento del valore e dell'utilità della contabilità ambientale, in tutte le sue forme.

L'informazione ambientale a supporto delle decisioni nei paesi in via di sviluppo

I paragrafi 104 e 105 del Piano d'Azione: scienza e tecnologia come strumenti per orientare le politiche allo sviluppo sostenibile.

104. Aiutare i paesi in via di sviluppo, attraverso la cooperazione internazionale, a promuovere la loro capacità nei loro sforzi di affrontare i problemi relativi alla protezione dell'ambiente,

anche nella formulazione e nell'attuazione di politiche per la protezione e la gestione dell'ambiente, attraverso azioni urgenti a tutti i livelli per:

- a) migliorare il loro utilizzo della scienza e della tecnologia per il monitoraggio ambientale, i modelli di valutazione, data base accurati e sistemi di informazione integrati;
- b) promuovere, e dove appropriato, migliorare il loro utilizzo delle tecnologie satellitari per la raccolta, la verifica e l'aggiornamento di dati di qualità, e il miglioramento ulteriore di osservazioni aeree e terrestri a sostegno dei loro sforzi per la raccolta di dati di qualità, accurati, di lunga durata, coerenti e attendibili;
- c) istituire, e dove appropriato, sviluppare ulteriormente servizi statistici nazionali in grado di fornire dati validi sull'istruzione e la ricerca scientifica e le attività di sviluppo che sono necessarie per una definizione efficace delle politiche scientifiche e tecnologiche.

105. Creare canali regolari fra i responsabili delle decisioni e la comunità scientifica per chiedere e ricevere consulenza scientifica e tecnologica per l'attuazione dell'Agenda 21, e creare e rafforzare network per la scienza e l'istruzione per uno sviluppo sostenibile, a tutti i livelli, allo scopo di condividere le conoscenze, l'esperienza e le pratiche corrette e di costruire capacità scientifiche, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

I “mezzi di attuazione”: accesso all’informazione ambientale, monitoraggio, Agenda21, altre metodologie

119 *ter*. Garantire l’accesso, a livello nazionale, alle informazioni ambientali e alle azioni legali e amministrative su questioni ambientali nonché la partecipazione pubblica ai processi decisionali, in modo da promuovere il principio 10 della Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo², tenendo conto pienamente dei principi 5, 7 e 11 della Dichiarazione³.

119 *quater*. Rafforzare i servizi di informazione e i servizi statistici e analitici nazionali e regionali pertinenti a politiche e programmi di sviluppo sostenibile, compresi i dati disaggregati per sesso, età e altri fattori, e incoraggiare/stimolare i donatori a fornire sostegno finanziario e tecnico ai paesi in via di sviluppo per potenziare la loro capacità di formulare politiche e attuare programmi per uno sviluppo sostenibile.

119 *quinqes*. Incoraggiare un ulteriore lavoro sugli indicatori per uno sviluppo sostenibile per paesi a livello nazionale, compresa l’integrazione degli aspetti di genere, su base volontaria, in armonia con le condizioni e le priorità nazionali.

119 *sexties*. Promuovere un ulteriore lavoro sugli indicatori, in conformità con il paragrafo 3 della decisione 9/4 della Commissione per lo sviluppo sostenibile.

119 *septies*. Promuovere lo sviluppo e l’utilizzo più ampio delle tecnologie di osservazione della terra, compreso il rilevamento satellitare a distanza, il rilevamento globale e i sistemi di informazione geografica, per raccogliere dati di qualità sugli impatti ambientali, l’uso del suolo e i cambiamenti di uso del suolo, anche attra-

verso azioni urgenti a tutti i livelli per:

- a) rafforzare la cooperazione e il coordinamento fra i sistemi di osservazione globale e i programmi di ricerca per osservazioni globali integrate, tenendo conto della necessità di costruire capacità e di condividere i dati di osservazione terrestre, del rilevamento a distanza satellitare e altre fonti fra tutti i paesi;
- b) sviluppare sistemi di informazione che rendano possibile la condivisione di dati preziosi, compreso lo scambio attivo di dati sull’osservazione terrestre;
- c) incoraggiare iniziative e partnership per il rilevamento globale.

119 *octies*. Sostenere i paesi, in particolare i paesi in via di sviluppo, nei loro sforzi nazionali per:

- a) raccogliere dati che siano accurati, di lunga durata coerenti e attendibili;
- b) utilizzare tecnologie satellitari e di rilevamento a distanza per la raccolta dati e il miglioramento ulteriore delle osservazioni terrestri;
- c) accedere a, esplorare e utilizzare le informazioni geografiche utilizzando le tecnologie di rilevamento satellitare a distanza, posizionamento globale satellitare, rilevamento e i sistemi di informazione geografica.

119 *noviens*. Sostenere gli sforzi per prevenire e mitigare l’impatto dei disastri naturali, anche attraverso azioni urgenti a tutti i livelli per:

- a) fornire un accesso possibile in termini di costo alle informazioni relative ai disastri a scopo di pre-allarme;
- b) tradurre i dati disponibili, in

particolare quelli da sistemi di osservazione meteorologica globale, in prodotti tempestivi e utili.

119 *diciens*. Sviluppare promuovere l’applicazione più ampia di valutazioni di impatto ambientale, fra l’altro, come strumento nazionale, come appropriato, per fornire informazioni essenziali a supporto delle decisioni su progetti che potrebbero provocare effetti sfavorevoli significativi sull’ambiente;

119 *undiciens*. Promuovere e sviluppare ulteriormente metodologie a livello delle politiche, delle strategie e dei progetti per i processi decisionali sullo sviluppo sostenibile a livello locale e nazionale, e dove pertinente a livello regionale. A questo proposito, sottolineare che la scelta della metodologia appropriata da usare nei paesi dovrebbe essere adeguata alle condizioni e alle circostanze specifiche del paese, dovrebbe essere su base volontaria e conformarsi ai bisogni prioritari di sviluppo del paese stesso.

1) I paragrafi riportati sono tratti dal Piano di Attuazione, contenuto nel dossier “Johannesburg 2002 – Documenti conclusivi”, a cura dell’Ufficio Studi del Senato della Repubblica. La traduzione, non ufficiale, è a cura dell’Ufficio Studi della Camera dei Deputati.

2) Principio 10 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull’ambiente e lo sviluppo: “Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà ade-

guato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziali

ri ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo”.

3) Il principio 5 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo riguarda il compito di eliminare la povertà. Il principio è quello sulle responsabilità “comuni ma differenziate” dei paesi nel contribuire alla sostenibilità: i paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe su di loro, date le

pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono. Il principio 7 riguarda la partnership globale come strumento per conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre. Il principio 11 concerne invece le “misure legislative efficaci in materia ambientale che gli Stati devono adottare”.

La nascita dei bilanci ambientali CLEAR-LIFE

di Ilaria Di Bella

Com'è strutturato il bilancio ambientale di un comune o di una provincia? Quali dati contiene? Come deve essere per diventare uno strumento nelle mani degli amministratori locali?

A queste domande risponde un documento appena prodotto nell'ambito dei workshop del progetto CLEAR-LIFE, dal titolo "Istruzioni per la redazione del bilancio ambientale".

Quella che finora è stata teoria, diventa pratica: la fase di sperimentazione è entrata nel vivo. L'approvazione dei primi bilanci ambientali da parte dei consigli comunali e provinciali dei partner di CLEAR è prevista infatti per gennaio 2003. Entro febbraio tutti i 12 comuni e le 6 province che partecipano all'iniziativa avranno adottato, in parallelo con il bilancio economico-finanziario, anche il loro bilancio "verde". È la prima volta in Italia che un gruppo così esteso di enti locali realizza il bilancio ambientale in modo coordinato e soprattutto che lo approva, sottoponendo questo documento alle stesse procedure di esame proprie del bilancio economico-finanziario.

La fase di sperimentazione è finita: nascono i bilanci CLEAR-LIFE

Le "istruzioni per la redazione del bilancio ambientale" racchiudono i risultati e i contenuti della fase di sperimentazione, che ha coinvolto tutti i partner e i consulenti in maniera coordinata, e che si concluderà di fatto con il mese di gennaio, dopo un anno di lavoro sul campo e di confronto nei seminari di monitoraggio. Il bilancio "verde" targato CLEAR-LIFE è un documento che contiene dati sia fisici e che monetari sullo sta-

to dell'ambiente nel territorio di competenza dell'amministrazione e sulle principali politiche attuate, esaminate in maniera trasversale e non solo in riferimento a quelle più strettamente ambientali.

In coerenza con le finalità del progetto, i 18 enti locali hanno deciso di seguire per l'ecobilancio le stesse procedure utilizzate per il bilancio economico-finanziario, anche se per quest'anno l'esame non avverrà nella stessa sessione di bilancio, per questioni di tempo e anche di opportunità politica, visto che al primo bilancio ambientale si vuole dare il massimo risalto. Il documento sarà quindi all'ordine del giorno dei consigli comunali e provinciali degli enti partner, che ne discuteranno e quindi lo metteranno ai voti. A questo punto il bilancio ambientale potrà essere considerato un vero e proprio bilancio satellite rispetto a quello economico-finanziario. È la prima volta che un campione di enti locali tenta in Italia un esperimento del genere, impegnandosi inoltre a proseguire nei prossimi anni.

L'indice dell'ecobilancio: priorità alle politiche

Il sommario del bilancio ambientale CLEAR-LIFE (vedi box 1) riflette le indicazioni relative al reporting delle maggiori organizzazioni che si sono occupate del tema, come le linee guida del Global Reporting Initiative, nonché la struttura dei documenti che generalmente vengono sottoposti agli organi elettivi degli enti locali. A tal proposito, il documento verrà accompagnato da una delibera sulla quale il consiglio si esprimerà con una votazione.

Il compito di introdurre il bilancio ambientale ai consiglieri è affidato a una lettera di presentazione del sindaco o del presidente della Provincia, di un assessore o del dirigente che ha seguito il progetto.

Dopo una premessa che inquadra ciascun bilancio "verde" nell'ambito del progetto CLEAR, cofinanziato dalla commissione europea nel quadro dell'iniziativa LIFE-AMBIENTE, il documento di contabilità ambientale prosegue riportando gli aspetti salienti del processo di accountability attivato a livello locale. In questo contesto si tratta di un elemento di particolare rilievo, visto che l'ecobilancio prodotto da ciascun partner è in realtà ancora un prodotto sperimentale, che nei prossimi anni verrà migliorato e affinato, la cui realizzazione ha tuttavia comportato un approccio trasversale al tema ambientale, con il coinvolgimento di più assessorati e della loro struttura organizzativa. Questo costituisce in sé un primo importante risultato del progetto, nell'ottica della riforma della governance locale orientata all'integrazione della variabile ambientale nei processi decisionali.

A seguire, il bilancio "verde" contiene un'analisi del contesto territoriale, effettuata dal punto di vista ambientale, sociale ed economico. È questo il capitolo in cui viene descritta la situazione di partenza su cui devono incidere le politiche, segnalando i punti di forza e quelli di debolezza del comune o della provincia, lo stato dell'ambiente e delle risorse naturali, le caratteristiche peculiari e le criticità del paesaggio, della struttura urbana, delle infrastrutture, del tessuto produttivo, nonché gli orientamenti dello sviluppo economico e sociale e i principali problemi ambientali. È

questo anche il capitolo in cui emerge più chiaramente che altrove l'intersectorialità dell'ecologia, e in particolare la necessità di considerare in contemporanea, per agire con efficacia, le tre dimensioni della sostenibilità: quella sociale, quella ambientale e quella economica.

In questo quadro si colloca la consultazione dei gruppi portatori di interesse, i cosiddetti stakeholder, ovvero i gruppi sociali e le principali organizzazioni presenti sul territorio: dai sindacati alle associazioni di categoria, dagli istituti scolastici alle associazioni ambientaliste, dai comitati di quartiere alle organizzazioni del volontariato, dai centri anziani alle parrocchie. Il confronto con gli stakeholder sulla struttura e le finalità del bilancio ambientale è stato organizzato dagli enti partner nell'ambito del Forum di Agenda 21, oppure attraverso incontri ad hoc. L'obiettivo è stato quello di produrre un bilancio che risponda anche alle esigenze d'informazione della società locale.

A dettare le regole all'interno del bilancio ambientale CLEAR-LIFE sono tuttavia le politiche, ovvero le strategie, i piani e gli interventi che l'amministrazione comunale o provinciale ha attuato o ha in programma di attuare nei vari settori, e non solo in quello ambientale: dallo sviluppo urbano all'energia, dalla mobilità ai rifiuti. Come abbiamo raccontato in precedenza in questa newsletter (si veda "Prove tecniche di bilancio CLEAR-LIFE: è nato il piano dei conti ambientati", *Contabilità ambientale* n. 2), il punto di partenza della realizzazione del sistema di contabilità ambientale è stato proprio l'esame delle politiche settoriali, la loro catalogazione per ambiti di competenza e quindi l'associazione di indicatori fisici e monetari in grado di rilevarne nel tempo efficienza ed efficacia.

Gli staff locali hanno isolato 8 ambiti di competenza per i comuni (verde pubblico e privato, mobilità sostenibile, sviluppo urbano, risorse idriche, rifiuti, energia, informazione e parte-

cipazione, 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). Successivamente hanno analizzato, attraverso l'esame dei documenti di programmazione e di bilancio e intervistando gli assessori, le politiche in corso di attuazione (per il bilancio consuntivo) e quelle in programma (per il bilancio preventivo) e le hanno opportunamente "catalogate".

Nel documento di bilancio ambientale il risultato di questo lavoro è consultabile alla voce "Impegni prioritari dell'ente", che dà appunto conto della direzione di marcia dell'amministrazione, e alle voci "Conti fisici" e "Conti monetari".

Il cuore del bilancio: conti fisici e conti monetari

Il cuore vero e proprio del bilancio ambientale è costituito dai capitoli immediatamente successivi, che contengono i conti fisici e i conti monetari dell'ente.

Alla voce "Conti fisici" è inserito infatti quello che è stato chiamato il "piano dei conti" del comune o della provincia, ovvero un sistema articolato di tabelle (una per ciascun ambito di competenza rilevato) in cui a ogni politica o intervento vengono associati uno o più indicatori fisici in grado di monitorarne l'efficacia e l'efficienza. Gli indicatori sono stati scelti tra i 10 indicatori europei di sostenibilità e tra quelli già utilizzati da ciascun ente nell'ambito della Relazione sullo stato dell'ambiente, limitando al massimo il ricorso a nuove e costose rilevazioni, nell'ottica di finalizzare il più possibile la strumentazione al supporto decisionale.

I conti monetari, il cui uso è stato ap-

profondito da alcuni enti locali del gruppo, sono costituiti dalla riclassificazione del bilancio economico-finanziario attraverso il modello EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) di analisi della spesa per la protezione dell'ambiente, che fa parte del sistema europeo SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement). In questa fase di sperimentazione gran parte del gruppo di partner ha riclassificato i bilanci consuntivi del 2000 e del 2001. Il comune di Cavriago (Reggio Emilia) ha invece operato la riclassificazione del bilancio preventivo per il 2003, portando i dati così ottenuti a dicembre 2002 all'attenzione del Consiglio insieme al bilancio economico-finanziario per il prossimo anno.

Alla successiva voce "Dati integrativi" è previsto l'inserimento di informazioni relative alla valorizzazione del patrimonio naturale e alla rendicontazione agli enti sovraordinati, ovvero dei dati e degli indicatori suggeriti dalla Regione Emilia Romagna (partner del progetto).

Il bilancio preventivo per il 2003

In questa fase sperimentale, il bilancio ambientale CLEAR-LIFE è soprattutto un bilancio consuntivo, che contiene anche linee di preventivo per il 2003. La parte di programmazione per il prossimo anno è descritta in generale nelle "Priorità per l'anno 2003" (vedi box 1), nonché – per chi partecipa anche al progetto "Ecobudget" e per chi si vuole cimentare nell'operazione – obiettivi quantificati e annuali di sostenibilità, definiti appunto "I target".

Nel corso del 2002, infatti, non erano ancora disponibili per la sperimentazione i dati del bilancio (economico-finanziario) preventivo, che vengono messi a punto dalle amministrazioni tra ottobre e dicembre, proprio a ridosso dell'esame da parte della giunta

e del consiglio comunale o provinciale.

A regime, tuttavia, i bilanci ambientali all'esame degli organismi elettivi del comune o della provincia saranno due, uno preventivo e uno consuntivo, in totale analogia e parallelismo con i documenti di budget. Anche l'esame e l'approvazione da parte del consiglio dei due documenti di bilancio (ambientale ed economico-finanziario) dovrà avvenire in contemporanea, per garantire la confrontabilità, la contaminazione, l'approccio trasversale alle tematiche ambientali.

Il comune capofila di CLEAR, Ferrara, partecipa anche al progetto LIFE "Ecobudget", che consiste appunto nella definizione di target ambientali annuali quali obiettivi prioritari dell'amministrazione. Un comune, ad esempio, può impegnarsi a ridurre le emissioni di anidride carbonica o di benzene nell'aria, oppure ad aumentare la percentuale di raccolta differenziata o l'estensione delle aree verdi, attraverso l'attuazione di politiche ad hoc settore per settore. Ad ogni obiettivo deve corrispondere un parametro quantitativo (ad esempio le tonnellate di CO₂ o quelle di rifiuti raccolti in modo differenziato) da rispettare nel corso dell'anno successivo. Sulla base dei risultati raggiunti vengono valutate l'efficacia e l'efficienza delle politiche attuate.

La possibilità di integrare il bilancio ambientale CLEAR-LIFE con Ecobudget risulta interessante e carica di implicazioni, ed è stata quindi inserita nelle "Istruzioni" come opzione. I target prefissati dall'ente locale, infatti, svolgono la stessa funzione dei limiti di spesa del bilancio economico-finanziario, garantendo l'opportunità di controllare gli effetti delle politiche

in modo chiaro e concreto e di raggiungere risultati trasparenti per cui viene coinvolto tutto l'insieme dell'amministrazione, e per forza di cose non solo l'assessorato all'ambiente.

Box 1

Il sommario del bilancio ambientale

La lettera di presentazione

Premessa

1. Aspetti metodologici
2. Il comune / La provincia
3. Attese degli stakeholder
4. Impegni prioritari dell'Ente
5. Conti fisici
6. Conti monetari
7. Dati integrativi
8. Priorità per l'anno 2003

contabilità ambientale

n°3

© 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 3366 4241
sito internet www.reteambiente.it
e-mail box@reteambiente.it

Direttore responsabile
Giuseppe Fornaro

Coordinamento dei testi
Ilaria Di Bella
Paola Fraschini

Progetto grafico
Isa Coizet

Ottimizzazione digitale
Michela Di Stefano

Hanno collaborato a questo numero
Alessandro Bratti
Clementina Chieffo
Roberto Coizet
Ilaria Di Bella

***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 30 dicembre 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
Paola Poggipollini - Responsabile
amministrativo
p.poggipollini@comune.fe.it
Leonardo Malatesta - Responsabile del
Progetto CLEAR LIFE
l.malatesta@comune.fe.it

Staff di coordinamento

Alessandra Vaccari
a.vaccari@scsazioninova.com
Ilaria Di Bella
ilaria.dibella@tin.it
Andrea Caldelli
a.caldelli@scsazioninova.com

Responsabile diffusione
Roberto Coizet - rcoizet@tin.it

Sito internet del Progetto Clear-Life
www.clear-life.it