
Contabilità ambientale pubblica: il significato politico e le prospettive di uno strumento che può fare dell'ambiente un diritto di tutti

di Fausto Giovanelli*

La sperimentazione sul campo della contabilità ambientale parte dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e – come dimostra questo libro – parte con qualche successo.

Esce così dai laboratori e dalle strette competenze di accademici, statistici e professionisti del *management* ambientale, per misurarsi, per la prima volta, con la pratica.

Si tratta di uno strumento fino a ieri inedito e anche un po' misterioso, connotato da un'espressione dal forte contenuto tecnico come "contabilità", proposta in un accostamento a prima vista molto ostico e inedito con la parola "ambiente".

Perché questo strumento, apparentemente così specialistico, e perché la ricerca, tutt'altro che semplice, della sua applicabilità, appassionano le amministrazioni locali, prima ancora e in misura maggiore che le amministrazioni dello Stato?

Perché, tirati per la giacca – e qualche volta per le orecchie, da mille parti – sindaci, presidenti e dirigenti di enti territoriali, e alla fine anche consigli comunali e provinciali possono trovare la voglia di impegnarsi a elaborare e discutere un Bilancio ambientale? Non bastava quello economico-finanziario, il quale già costituisce un impegno per cui bisogna rendere conto a revisori e stampa, opposizioni e cittadini, di mille cifre di spese e di entrate?

C'è una ragione molto semplice. L'ambiente e il territorio (e la loro qualità) sono naturalmente nel cuore della "missione" istituzionale degli enti locali.

Sono tra i temi di cui oggettivamente e naturalmente essi devono rispondere ai cittadini. E sui quali i cittadini sempre più spesso – come titolari di un diritto ancorché non codificato – li chiamano direttamente in causa.

I conflitti ambientali non possono essere gestiti uno per uno, fronteggiando i cento particolarismi che li generano. Non si possono rinchiudere in un settore. Né si possono prevenire e affrontare con un "assessorato" (quello all'ambiente e all'ecologia, appunto) che "difende" quanto viene messo in discussione da fattori solo apparentemente specifici e isolabili, in realtà inseparabili dai modelli economici e di consumo locali e globali.

Gli Stati moderni si sono storicamente occupati di ordine e moneta, poi di

economia e di servizi e di prestazioni sociali. Si sono sempre occupati delle retribuzioni, dell'occupazione, delle pensioni, della pace o della guerra.

La qualità dell'habitat, prima dell'emergere della questione ambientale e dell'idea del limite delle risorse naturali, è sempre stata considerata e trattata come un problema locale. Gli enti territoriali locali sono "da sempre" concentrati su quel "territorio" che è, più o meno, l'ambiente nel quale vivono le persone e le comunità amministrare.

Così uno strumento di misurazione della sostenibilità dello sviluppo, prima di organizzarsi a livello globale (e come poterlo fare se un governo mondiale non c'è!) si sperimenta, si organizza a livello locale, di comunità che puntano all'autogoverno. E che nell'orizzonte dell'autogoverno hanno ben presente il vivere concreto di ciascuno in un territorio.

Dall'idea dello sviluppo sostenibile alla sua realizzazione c'è una distanza, temporale e non solo, la cui estensione è grande come un tratto della storia. È un cammino incerto, che passa attraverso molti sentieri indefiniti.

Tra questi sentieri, come bussola su questa rotta, c'è il bisogno di valutare, misurare, conoscere, informare, assumere e diffondere responsabilità.

Non possiamo saper gestire ciò che non sappiamo misurare. Abbiamo perciò bisogno di metri di misurazione, di indicatori di rotta e di percorso, attendibili, realizzabili, utilizzabili.

Non possiamo proporci uno sviluppo più sostenibile marciando su un percorso che non prevede la democrazia del consenso e la partecipazione dei cittadini. Anzi, se consideriamo il diritto all'ambiente come diritto umano, possiamo marciare verso lo sviluppo sostenibile **solo** attraverso la democrazia e i suoi strumenti. E gli strumenti non sono materiale inerte: si creano in funzione degli obiettivi e ne includono le valenze e i valori.

Se tra le finalità della buona *governance* locale o globale c'è quella di perseguire uno sviluppo in equilibrio con la natura e l'ambiente, allora non c'è dubbio che abbiamo bisogno di strumenti che integrino questa finalità, ne diano regolarmente, annualmente e quotidianamente la misura, il senso, a chi decide e a chi controlla, ai governanti e ai governati.

Il progetto CLEAR ha alcune ambizioni.

Dimostrare che una contabilità ambientale territoriale è possibile. Dimostrare che essa può essere concretamente realizzata, a costi e con mezzi ragionevoli. Dimostrare che sono "a portata di mano" indicatori fisici e metodologie di riclassificazione delle spese e delle entrate del bilancio, che danno indicazioni significative e credibili sia agli amministratori che ai cittadini. Dimostrare che tutto questo può diventare pratica ordinaria e respiro fisiologico di un governo locale, attraverso la procedura dell'approvazio-

ne di un Bilancio ambientale, attraverso un iter parallelo e collegato con quello del Bilancio economico e finanziario. Verificare se tutto questo, ripetendosi nel tempo, possa arricchire non solo di cultura, di conoscenza, ma anche di trasparenza e responsabilità l'effettivo governo dell'ambiente e del territorio e valorizzi la *governance* tout-court, attraverso procedure che la integrano e che, col tempo, diventano senso comune.

Non sono ambizioni da poco. È chiaro che CLEAR non rappresenta la ricerca di un marchingegno tecnico utile alla politica ambientale, ma quella di una riforma importante della *governance* territoriale.

Per ora la ricerca e la sperimentazione hanno identificato il “marchingegno”. Solo la pratica ripetuta della proposta, discussione e approvazione nei consigli comunali o provinciali potrà dire se l'uso del marchingegno realizza davvero un'innovazione e una riforma della *governance* locale. Questa fase richiede, ancor più della prima, non solo un coinvolgimento, ma un ruolo consapevole e produttivo della politica.

Ovviamente dipende dai politici e dagli amministratori voler interpretare il proprio mandato come una missione che comprenda il dovere di rispondere ai cittadini e alle future generazioni di come viene trattato l'ambiente locale e globale. Dipende dai politici e dagli amministratori rendere la “procedura” del Bilancio ambientale (ben delineata in questo libro) non un oneroso dovere da assolvere, ma l'occasione di una crescita di qualità del confronto politico sulla sostenibilità. Uno sforzo che implica una “visione” allargata e innovativa che estende il significato reale della parola “governare”, nel secolo in cui lo sviluppo sostenibile si impone, a livello locale e globale, come orizzonte necessario della politica, e persino come responsabilità etica di un umanesimo che si estende alla biosfera.

Non c'è dubbio che tra i diritti umani, oggi non si può non considerare quello all'accesso alle risorse naturali essenziali, a un ambiente sano e vivibile per tutti. E che tra le responsabilità individuali e collettive c'è quella di assicurare un equilibrio tra i consumi di oggi e i diritti delle future generazioni. Tutto ciò ha sviluppato un'abbondante produzione giuridica di rango ordinario e costituzionale, nazionale e internazionale.

L'Unione europea, col trattato di Maastricht, poi con la Carta dei diritti di Nizza e ancora con la Convenzione per la nuova Costituzione dell'Europa allargata, ha inserito lo sviluppo sostenibile tra i suoi principi fondamentali. La Francia, il paese della grande rivoluzione dei diritti dell'uomo, sta inserendo nella sua Costituzione il principio dello sviluppo sostenibile e una carta dell'ambiente che configura quest'ultimo a pieno titolo come diritto umano fondamentale. Anche in Italia è in corso in Parlamento una modifica costituzionale per integrare l'ambiente tra i principi fondamentali.

Se a un grande lavoro sui principi deve corrispondere un lavoro sulle politiche e sugli strumenti, quella della contabilità ambientale è una grande occasione.

Come si può pensare di dare dignità costituzionale, ma soprattutto di rendere concreto e praticabile un obbligo delle istituzioni pubbliche di “rendicontare” la gestione delle risorse ambientali, dei loro equilibri e delle loro modificazioni?

La Costituzione italiana prevede all'articolo 81 l'obbligo che ogni provvedimento di legge abbia una copertura finanziaria. Si può pensare a una sorta di articolo 81 per l'ambiente o, per lo meno, a realizzare in via di fatto un principio di rendicontazione?

Per rispondere è necessario porsi un'altra domanda: è giusto che si presenti e si accetti senza prendere nota di alcunché un pareggio di bilancio, fondato sulla vendita e la distruzione di risorse naturali non riproducibili? Per fare un esempio quanto mai attuale, se un Comune pareggia il bilancio di un anno trasformando e urbanizzando a favore di alcuni una spiaggia pubblica, sulla cui accessibilità si regge l'economia turistica del suo territorio, non ci deve essere da qualche parte un documento che registra la perdita della spiaggia e non solo le entrate relative, e non ci deve essere un luogo della procedura, per una discussione?

CLEAR vuole rispondere attivamente e concretamente a tali quesiti.

Oggi è una sperimentazione italiana. Ma è importante notare che parallelamente, quasi senza interlocuzioni reciproche, altre esperienze (come ADEMA o Ecobudget) si sono incamminate in Francia e in Germania sullo stesso percorso.

Del resto, sulla contabilità ambientale si parla (e si agisce) da anni in moltissime università e istituti di governo di paesi d'Europa e del mondo.

Anche in questa legislatura (dopo che in quella scorsa un disegno di legge è stato approvato dal solo Senato) va maturando nel Parlamento italiano (attraverso disegni di legge di tutti gli schieramenti politici, già iscritti all'ordine del giorno) l'idea di dare un quadro normativo nazionale per la contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Con CLEAR si è creata una prova e una premessa concreta perché questo sia possibile; come questo libro documenta, si tratta del successo di un percorso di creatività e concretezza.

() Fausto Giovanelli, senatore della Commissione ambiente, ha presentato il primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.*