

Contabilità ambientale pubblica

Il contesto internazionale, le tendenze e gli esempi concreti

Prefazione

L'associazione Les Eco Maires* partecipa al programma Life environnement CLEAR, ed ha la missione di garantire la diffusione del progetto CLEAR (cf. Newsletter internazionale), posizionandolo a livello internazionale. Questo è quanto intende realizzare il presente documento.

Un documento sicuramente incompleto e certamente non scientifico, ma che vuole essere da una parte il tentativo di presentare le tendenze e gli orientamenti esistenti intorno agli strumenti di gestione pubblica a favore dello sviluppo sostenibile e dall'altra uno strumento per analizzare il posizionamento del progetto CLEAR in tale ambito.

Iniziamo ricordando una serie di principi e di definizioni.

Spesso termini come «ambientale», «sociale», «politica», «economico» sono parole che non vengono più definite perché si suppone che tutti vi attribuiscono lo stesso significato.

Questo può essere vero nelle discipline più consolidate, ma non è certamente vero nelle giovanissime scienze ambientali dove ogni conoscenza, ogni azione, ogni termine prende significato attraverso il sistema di relazioni in cui è collocato. Non solo: poiché questi sistemi di relazione cambiano rapidamente (e cambia il nostro modo di osservarli e riconoscerli) tutti i significati sono in continua evoluzione. Per questo diventa fondamentale capire non solo «che cosa» viene fatto, ma soprattutto «perché» viene fatto, cioè quali sono i concetti, i principi e i valori di riferimento.

In campo ambientale ogni criterio di riferimento può essere (ed è di fatto) interpretato in modo diverso. E così avviene che esperienze apparentemente analoghe (tutte dichiarano di essere «ambientali») partono da presupposti differenti e mirano a obiettivi diversi.

Nel caso della contabilità ambientale questa divaricazione dei contenuti e delle finalità è particolarmente evidente. Fin dalla sua nascita la contabilità ambientale contiene forzature metodologiche: è il tentativo di trasferire uno strumento, di per sé ben definito (la tecnica contabile), in un ambito estremamente incerto e in continua evoluzione (la gestione ambientale). E logico quindi che nel corso di questo trasferimento siano di volta in volta prevalse componenti e tendenze diverse :

- **la componente tecnica**, nel tentativo di garantire rigore scientifico nella gestione dell'ambiente
- **la componente economica**, nel tentativo di contabilizzare, anche in termini monetari, le azioni nei confronti dell'ambiente e i loro effetti
- **la componente politica**, per facilitare le decisioni
- **la componente sociale** per diffondere la conoscenza e la responsabilizzazione sui temi ambientali e per promuovere una redistribuzione delle risorse secondo principi improntati alla democrazia.

Nella seconda parte il documento schematizza le principali tendenze che hanno guidato i casi più significativi di contabilità ambientale pubblica sperimentati in Europa, e nella terza parte propone una mappa dove questi casi vengono posizionati in funzione delle componenti che rappresentano.

1 L'associazione Les Eco Maires è un'associazione nazionale francese di sindaci che raggruppa all'incirca 600 comuni che hanno fatto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile l'asse prioritario della propria politica municipale

sommario

Parte prima: la dinamica dei significati	P 2
1.1 Cosa intendiamo per ambiente	2
1.2 Cosa intendiamo per contabilità ambientale	3
Parte seconda: le tendenze	6
2.1 La priorità tecnica / gestionale	6
2.2 La priorità politica / decisionale	7
2.3 La priorità economico / contabile	7
2.4 La priorità sociale / informativa	7
Parte terza: Le pratiche della contabilità ambientale attraverso alcuni casi rappresentativi	9
Allegato 1	11
Allegato 2	20

Parte prima: la dinamica dei significati

1.1 Cosa intendiamo per Ambiente

Qualunque attività o politica ambientale si basa innanzitutto sul concetto di «ambiente». Poiché di ambiente si parla da qualche decennio, tutti - e in particolare gli operatori del settore - quando utilizzano questo termine sono convinti di intendersi con chiarezza e di riferirsi allo stesso repertorio di concetti e di azioni.

Non è vero: negli ultimi decenni il termine ha modificato sostanzialmente il proprio baricentro concettuale. A partire dal primo ambientalismo, attraverso il dibattito sulla sostenibilità e poi sulla globalizzazione, l'idea stessa di ambiente ha cambiato faccia, si è miscelata con altre idee, si è arricchita di complessità. I significati si sono stratificati e oggi si ricompongono in un quadro del tutto nuovo, che tuttavia convive, nella stessa realtà politica, con le visioni precedenti.

Così attualmente esistono almeno tre scenari diversi (per parlare solo dei principali) a ciascuno dei quali corrispondono preoccupazioni e obiettivi specifici.

Li potremmo riassumere nel modo seguente.

Primo scenario: Ambiente è l'insieme delle risorse naturali

E' stata la prima concezione di ambiente, e quella più immediatamente intuitiva.

Nasce da alcune analisi e constatazioni che si sono consolidate negli ultimi decenni del secolo appena trascorso, e che hanno preso sempre maggior significato man mano che cresceva la capacità di osservare il

panorama mondiale nel suo insieme. Si è capito che il nostro pianeta è un sistema chiuso, con risorse limitate e già gravemente compromesse, che i beni naturali vanno preservati come il patrimonio più prezioso affidato alla nostra specie, e che, per ottenere questo risultato, è indispensabile quantomeno comprendere a fondo i complessi meccanismi che regolano l'ecosistema.

A questa visione di Ambiente corrispondono le cosiddette politiche di protezione. E prendono corpo istituzioni e ambiti normativi per così dire specializzati nell'identificare e proteggere ciò a cui il termine ambiente si riferisce, cioè le risorse naturali. La cultura ambientale diventa movimento e nasce l'ambientalismo, in difesa del patrimonio naturale e in opposizione a decisioni sbrigative che compromettono gli equilibri dell'ecosistema.

Secondo scenario: Ambiente è l'interazione tra le risorse naturali e le attività umane

E' la concezione di ambiente che presenta i confini più incerti, e che nasce da una specie di contrattazione tra competenze e discipline diverse.

Il problema è: dove comincia e dove finisce la componente ambientale nei diversi fenomeni della realtà che ci circonda? Quali attività, e in che modo, incidono sull'ambiente? E a chi tocca la responsabilità di gestione?

Mano a mano che vengono costruite le politiche ambientali, si apre un contenzioso crescente, all'interno delle istituzioni pubbliche e private. A livello legislativo la contraddizione è evidente. L'ambiente diventa pervasivo, cioè assume la tendenza a invadere e

contaminare altre normative, penetrando nella generalità dell'ordinamento giuridico. Chi decide se un residuo di lavorazione va considerato un rifiuto? La responsabilità di un'autostrada riguarda il ministero dei Lavori Pubblici o quello dell'Ambiente? Le biotecnologie e gli OGM riguardano la sanità o l'ambiente? Si discute e si trovano compromessi e mediazioni. Questo scenario corrisponde a una fase più matura della cultura ambientale e a una visione di più ampio respiro: Per proteggere le risorse naturali si interviene sulle cause principali che ne stanno provocando il degrado, quindi sulla produzione industriale, i servizi, i trasporti, le infrastrutture, ecc..

A questo scenario di Ambiente corrispondono le cosiddette «politiche integrate». Si cerca cioè di programmare azioni del tipo «Ambiente e società», «Ambiente e trasporti», «Ambiente, qualità e sicurezza» e così via. È come se l'ambiente chiamasse a rapporto le altre discipline per responsabilizzarle a tener conto delle conseguenze e degli impatti che potrebbero essere generati. E le altre branche del sapere cercassero di conciliare se stesse con l'ambiente, dotandosi di strumenti, indicatori, controlli di gestione specifici. Insomma, di una «cassetta degli attrezzi» in grado di fornire risposte adeguate alla sfida.

Terzo scenario: Ambiente è l'insieme di tutte le risorse disponibili

È la concezione di ambiente che deriva dal concetto di sostenibilità, dove gli elementi ambientali, sociali e economici sono praticamente indistinguibili.

Ci si rende conto che, prima ancora di studiare le ricette ecologiche per la migliore conservazione delle risorse naturali, è necessario ridiscutere le regole della produzione, quelle del mercato, gli stili di vita e la struttura delle istituzioni politiche.

Rispetto al secondo scenario appena descritto si inverte l'ordine delle priorità: in quel caso l'ambiente naturale sta ancora al centro della scena e va a rintracciare in altri ambiti le componenti che lo riguardano, per tornare a sé stesso e garantire il proprio equilibrio. In questo scenario invece occorre mettere al primo posto i fattori economici e politici - quelli cioè che dettano le regole del gioco - cercando di conferire loro un'armonia di sistema che sia compatibile con l'ecologia della natura e della società.

È un concetto decisamente nuovo di «ambiente», che contiene indistintamente tutte le risorse disponibili, naturali o artificiali che siano, considerando anche quelle monetarie. Un ambiente che ha come strumenti regolatori tutti i settori della produzione e dei servizi, e che è vincolato ai criteri culturali e politici che

organizzano la nostra vita di relazione. In pratica, un ambiente che assomiglia sempre di meno alla natura incontaminata e tende gradualmente a sovrapporsi a quella che potremmo semplicemente chiamare «la realtà che ci circonda».

A questa visione di ambiente corrispondono politiche ancora in trasformazione e non strutturate. Va ricordato che esso non nasce solo dall'idea della sostenibilità, ma anche dalla spinta proveniente dal dibattito sulla globalizzazione. La nuova cultura ambientale e la critica alla globalizzazione neoliberista partono dalle stesse domande, e condividono l'esperienza di non possedere ancora un linguaggio e un modello nel quale collocare le risposte.

Tuttavia è questa la sfida più determinante per il nostro futuro.

1.2 Cosa intendiamo per «Contabilità ambientale»

Nel presente documento, la contabilità ambientale corrisponde al tentativo di utilizzare per la gestione ambientale strumenti di controllo e di rendicontazione analoghi a quelli utilizzati nella gestione economica, di un'azienda o di un ente pubblico.

Per la gestione ordinaria il meccanismo è il seguente: poiché ogni attività ha un riscontro economico, si ritiene che controllare tutti i flussi di spesa e di ricavo, e verificare le variazioni patrimoniali, costituisca il modo più efficace per controllare tutte le azioni esercitate, i loro effetti, la loro efficienza e la loro correttezza. Lo strumento consolidato per questi controlli e verifiche è il bilancio, che offre anche il vantaggio di essere un documento pubblico e trasparente.

Analogamente, per la gestione ambientale si ritiene che controllare tutte le voci di spesa ambientale (ed eventualmente le variazioni di «capitale naturale») possa produrre effetti di chiarezza e trasparenza corrispondenti. Ovviamente occorrono alcuni accorgimenti: il «patrimonio» naturale dovrà essere valutato attraverso particolari convenzioni e per misurare gli effetti delle politiche attuate bisognerà valutare quanto l'ambiente è migliorato o peggiorato, usando indicatori fisici. Ma grosso modo la struttura contabile può essere simile a quella di un bilancio ordinario e lo strumento funziona.

Se però consideriamo le tre diverse visioni di Ambiente che abbiamo descritto, sorgono alcuni problemi.

Il primo - e il più importante - è il seguente: che cosa deve essere contato? Quali spese e quali investimenti vanno considerati ambientali?

Se ci si riferisce al primo scenario descritto (L'Ambiente è l'insieme delle risorse naturali) si dovranno contare solo le spese e gli investimenti legati alla protezione delle risorse naturali presenti nel territorio. Quindi quelli per la salvaguardia dei boschi, la tutela delle acque, la protezione degli animali, oppure per la riduzione delle emissioni in atmosfera, la riduzione degli inquinamenti del suolo o la riduzione dei rifiuti.

Se ci si riferisce al secondo scenario (l'Ambiente è l'interazione tra le risorse naturali e le attività umane), oltre alle voci considerate al punto precedente, bisognerà valutare una serie di altre attività che concorrono direttamente o indirettamente alla creazione degli impatti. Ad esempio, le spese e gli investimenti relativi ai trasporti, al riscaldamento, all'urbanistica, all'agricoltura e all'allevamento, alla diffusione delle energie rinnovabili, alla formazione ambientale e così via, nella misura in cui queste spese possono influire sulla diminuzione degli impatti.

Se ci si riferisce al terzo scenario (l'Ambiente è l'insieme di tutte le risorse disponibili), l'impianto contabile può cambiare radicalmente. Un bilancio ambientale/sociale evidenzia tutti i flussi di spesa indirizzati a rendere più sostenibile la realtà di un territorio. E la composizione è molto varia, perché oltre a voci del tipo di quelle elencate in precedenza, possono comparire investimenti per l'ampliamento degli spazi pubblici, per la salvaguardia dei centri storici, per l'integrazione degli immigrati, per facilitare l'accesso all'istruzione, per il volontariato e la solidarietà sociale, e così via.

Tra le esperienze di contabilità ambientale pubblica attualmente in discussione in Europa ne esistono alcune riferite esclusivamente al primo scenario e alle politiche di protezione ed altre che miselano elementi del secondo e terzo scenario, a seconda del quadro culturale di riferimento e della disponibilità politica delle istituzioni locali.

È importante distinguere con chiarezza questi diversi orientamenti perché le possibilità di scambio e trasferimento delle esperienze è strettamente legata alla omogeneità dei metodi e delle visioni adottate.

Inoltre, riferirsi a un campo limitato o a un campo esteso di applicazione della contabilità, cambia la portata politica di questo strumento. In un caso nel processo viene coinvolta solo una parte dell'amministrazione locale (principalmente l'assessorato all'ambiente), nell'altro sono coinvolti tutti i responsabili dell'amministrazione e, necessariamente, anche le principali rappresentanze delle imprese e dei cittadini.

I concetti coinvolti nelle analisi di contabilità

ambientale sono molteplici. In questo contesto vogliamo aggiungere alcune osservazioni su quattro termini, dotati di un orizzonte semantico molto ampio, che vengono chiamati in causa in ogni esperienza di contabilità pubblica e meritano per questo qualche chiarimento.

Politica ambientale. Questa definizione copre tutte le attività che un ente pubblico dedica, in modo esplicito e consapevole, all'ambiente. Tuttavia non stabilisce in nessun modo gli ambiti nei quali queste attività vengono svolte. Il termine «politica» sta a significare che comunque queste attività sono il risultato di una concertazione all'interno delle assemblee elettive e corrispondono a una decisione di investimenti e spese (la contabilità ambientale rileva le politiche solo in quanto flussi di spesa).

La discussione, all'interno di un ente pubblico, su cosa sia una politica ambientale risente delle stesse oscillazioni di significato di cui abbiamo parlato ai punti precedenti. A seconda dei criteri adottati, ci si può riferire alle azioni degli assessorati preposti oppure a tutte le iniziative che l'ente riconosce di interesse ambientale.

Ma qui diventa importante l'uso esplicito del termine: ciò che un Comune definisce «politica ambientale» corrisponde al risultato di una discussione all'interno dell'amministrazione. È un'assunzione di responsabilità pubblica che in qualche modo rivela la cultura ambientale dell'ente, la sua vocazione protezionistica piuttosto che il suo impegno nella direzione della sostenibilità.

Per questo nella nostra analisi sarà importante riconoscere con la maggiore precisione possibile ciò che le singole esperienze definiscono esplicitamente «politica ambientale»

Strumenti tecnici e procedure. Un ente pubblico, a differenza di un'azienda o di un centro di ricerche, utilizza una procedura solo se la adotta formalmente. Questo offre il vantaggio di consolidare la procedura nel tempo ma presenta spesso il difetto di burocratizzare l'analisi, rendendola uno strumento marginale, che non incide sulle principali decisioni dell'ente.

È quindi importante che le tecniche adottate non siano mai vissute come fini a sé stesse, ma come strumenti dinamici e in trasformazione, destinati principalmente a mettere in discussione le decisioni e le politiche.

D'altro lato è logico che, soprattutto nella prima fase, le sperimentazioni siano fortemente concentrate sullo strumento tecnico, per verificarne la validità. Esistono

così delle esperienze che oggi vanno considerate «di laboratorio», nelle quali cioè vengono sperimentate solo tecniche e procedure, senza determinare conseguenze significative nella gestione politica dell'ente.

Politiche economiche. La contabilità ambientale descrive l'efficacia e l'efficienza delle attività ambientali di un ente a partire dai flussi di spesa, quindi dalle politiche economiche.

Va però ricordato che le politiche economiche ordinarie sono fondate esclusivamente su flussi monetari e prevedono sia uscite che entrate, mentre le politiche economiche ambientali valutano normalmente solo le spese (nessuno è stato ancora in grado di identificare delle «entrate» ambientali in termini monetari) e misurano gli effetti non in termini monetari ma attraverso indicatori fisici di prestazione.

In pratica, una politica economica ambientale trasgredisce buona parte delle regole di una tradizionale politica economica, in quanto alcuni elementi essenziali del problema non sono riducibili in termini monetari. La stessa cosa si può dire per quel che riguarda gli aspetti patrimoniali: se un comune può facilmente valutare in termini monetari il valore dei propri edifici storici, non può fare altrettanto per il valore di un'area boschiva o per il valore di fruibilità di una risorsa paesaggistica (ancor più difficile diventa valutare altre prestazioni sociali, come la qualità della vita, l'accesso all'informazione o la solidarietà sociale).

Pertanto il paradosso concettuale della contabilità ambientale sta nel fatto che uno strumento, proveniente dalle discipline economiche, trova le proprie maggiori difficoltà proprio nel rapporto con le categorie economiche tradizionali. Ma questo aspetto va interpretato non come un limite della contabilità ambientale quanto piuttosto come un limite dell'economia classica e neoclassica, che ancora non è riuscita a considerare, all'interno della propria sintassi, tutti i valori, individuali e sociali, che non corrispondono a un prezzo di mercato.

Politiche sociali. Come abbiamo detto, l'integrazione tra ambiente e aspetti sociali corrisponde alla concezione più avanzata di ambiente, in una prospettiva di sviluppo sostenibile.

Allo stato attuale non esistono sperimentazioni di contabilità ambientale che considerino l'intero arco delle attività economiche, sociali e ambientali indicate dalla sostenibilità. Tuttavia molto spesso, all'interno di esperienze apparentemente orientate solo ad un criterio protezionistico, esistono spunti e attenzioni di tipo sociale che rivelano una elevata sensibilità da parte degli sperimentatori.

Pertanto, nei casi considerati, utilizzeremo il termine politiche sociali per indicare la presenza di queste attività, parziali ma estremamente significative.

Parte seconda: le tendenze

Come si è detto, nessuna delle esperienze in corso in Europa si limita strettamente a un solo quadro di riferimento (rispetto al significato di «ambiente») o a una sola politica, ma tutte mischiano elementi diversi che si compongono secondo l'identità specifica di ogni caso.

Gli enti pubblici (i Comuni, le Province, le Regioni), quando decidono di affrontare le questioni ambientali del proprio territorio, devono districarsi in una serie di scelte molto delicate: dopo aver chiarito in quale dimensione concettuale e politica operare (secondo la varietà di scenari descritti nel capitolo precedente), devono decidere quali strumenti utilizzare, ed è anche questa una scelta tutt'altro che semplice.

Gli strumenti a disposizione, infatti, sono molteplici e in continua evoluzione, e costituiscono ormai una vera e propria «cassetta degli attrezzi» per la sostenibilità dell'ente pubblico. Si può produrre un Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, adottare un set di indicatori fisici per monitorare lo stato di salute delle risorse nel territorio, impostare un'Agenda 21 Locale, oppure affrontare le procedure per la registrazione EMAS con il conseguente allestimento di un Sistema di Gestione Ambientale specifico, o ancora produrre un Bilancio ambientale di una o più attività dell'ente, e così via. Soprattutto è possibile - come avviene nella maggioranza dei casi - adottare contemporaneamente più strumenti ed integrarli nel modo che risulta più congeniale.

A complicare le cose, c'è il fatto che questi strumenti corrispondono ciascuno a una funzione specifica, ma contemporaneamente si pongono obiettivi generali e vogliono assolvere il maggior numero di funzioni possibili. Quindi spesso operano sugli stessi ambiti con procedure a volte molto simili.

In questo quadro la contabilità ambientale ha un ruolo duplice: da un lato essa è uno strumento tecnico come altri, che va integrato nelle strategie generali dell'ente. Dall'altro essa può diventare l'elemento di congiunzione tra gestione economica e ambiente, obbligando gli amministratori pubblici alla trasparenza e alla responsabilità ambientale e assumendo così una funzione politica che va ben al di là dello strumento tecnico.

In questo capitolo, volendo offrire un quadro degli orientamenti a cui si può riferire l'ente pubblico, estenderemo il discorso al di là della contabilità ambientale e considereremo tutti i principali attrezzi per la gestione ambientale attualmente disponibili. Solo in conclusione torneremo ad un focus più mirato sulla

contabilità ambientale per valutarne il ruolo e le diverse specificità in questo scenario.

Proponiamo quindi una suddivisione in quattro tendenze principali, che corrispondono ciascuna ad un gruppo di strumenti.

Una precisazione di metodo: poiché, come abbiamo detto, i diversi strumenti si sovrappongono parzialmente e spesso vengono utilizzati in modo combinato, rendendo ancora più difficile identificare la funzione specifica di ciascuno, nella classificazione che segue abbiamo usato un criterio arbitrario, valido solo nell'economia di questo documento. Abbiamo quindi suddiviso le tendenze in base a quelle che possiamo considerare le «priorità immediate» a cui è indirizzato ciascun gruppo di strumenti, sapendo bene che ogni metodologia indicata si propone anche altri e diversi obiettivi. Questa priorità immediata è un requisito importante perché qualifica il risultato principale di ogni esperienza, al quale inevitabilmente vengono sacrificati altri aspetti dell'attività, meno approfonditi o semplicemente rimandati a fasi o strumenti successivi.

2.1 La priorità tecnico-gestionale

Caratteristiche generali

In questa tendenza rientrano gli «strumenti» la cui finalità principale è predisporre un miglioramento della gestione ambientale attraverso l'adozione, precisa e regolata, **di metodi e procedure ben identificabili**. Sono gli strumenti meglio definiti a livello tecnico. Hanno alle spalle un buon repertorio di sperimentazione, presentano standard riconosciuti a livello internazionale e ambiscono a raggiungere una generalità di applicazione che consenta confronti metodologici su ampia scala.

Per questo possiamo dire che, benché questi strumenti si prefiggano a diversi livelli il miglioramento delle politiche ambientali, il loro obiettivo prioritario è di carattere tecnico gestionale, in quanto affida l'efficacia della propria azione all'applicazione scrupolosa delle procedure previste.

Gli strumenti

Una prima tipologia, fortemente promossa dall'Unione europea, è quella della certificazione di qualità ambientale, che trova la sua espressione più completa e matura nella registrazione **EMAS**. In questo caso l'ente pubblico deve procedere ad una serie di azioni (regolamentate e verificate secondo rigorose procedure) finalizzate alla costruzione di un Sistema di Gestione Ambientale che controlli i principali parametri ambientali individuati e ne garantisca il miglioramento

nel tempo (vedi Allegato 1). Vicino a questa tipologia, sia pure con caratteristiche diverse, è anche la **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**, uno strumento messo a punto dalla Commissione europea per la valutazione dei piani e dei programmi da presentare ai finanziamenti comunitari (vedi Allegato 1). Una seconda tipologia è quella degli **indicatori fisici di prestazione ambientale**. I Sistemi di gestione ambientale, così come ogni altra forma di controllo dei parametri ambientali, richiede l'uso di indicatori che siano in grado di rilevare in modo affidabile i mutamenti nelle caratteristiche dell'ambiente considerato. I più utilizzati e riconosciuti internazionalmente sono i **dieci indicatori europei** (vedi Allegato 1) e gli indicatori SIR e **DPSIR** (vedi Allegato 1).

Un terzo ordine di strumenti, più specificamente legati agli aspetti contabili, sono la **NAMEA**, il **SERIEE**, con il **conto EPEA** (vedi Allegato 1).

Infine messa a punto di tecniche per la concertazione di quali debbano essere gli ambiti di intervento ambientale: **Convenzioni di stima** (vedi Allegato 1).

2.2 La priorità politico decisionale

Caratteristiche generali

In questa tendenza rientrano gli strumenti la cui finalità è informare e coinvolgere i principali decisori politici, aumentando il loro grado di responsabilizzazione sui temi ambientali e favorendo forme di concertazione che si traducano in azioni concrete ed esplicite.

Anche in questo caso il fine ultimo è il miglioramento delle politiche ambientali, ma l'obiettivo immediato è il coinvolgimento delle istituzioni politiche e degli stakeholder in un processo vincolante, sottoposto alla valutazione dei cittadini. Il presupposto, infatti, è che nessuna azione ambientale a livello locale possa essere efficace se non responsabilizza gli amministratori.

Gli strumenti

La tipologia più diffusa è quella relativa a strumenti che regolamentano le procedure di concertazione e decisione delle amministrazioni pubbliche. Esistono norme nazionali o locali che impongono precise responsabilità di gestione, a seconda delle dimensioni dell'ente o in rapporto alle principali emergenze ambientali; ed esistono procedure consolidate a livello internazionale che propongono un sistema di azioni e obblighi più strutturato: tra queste lo strumento più significativo e diffuso è certamente l'**Agenda 21 Locale** (vedi Allegato 1) che in Francia trova una variante significativa nella **carta per l'ambiente** in Francia (vedi Allegato 1).

Va invece considerato un caso a parte il ruolo politico del tutto particolare assunto dal **bilancio ambientale** quando esso è sottoposto ad un processo di approvazione formale. In questo caso infatti (rappresentato significativamente dal CLEAR) il bilancio non vale tanto come strumento contabile quanto come procedura vincolante nei confronti delle politiche ambientali praticate dall'ente.

2.3 La priorità economico contabile

Caratteristiche generali

In questa tendenza rientrano gli strumenti la cui finalità è individuare, con la maggior chiarezza possibile, i flussi economici legati alle attività ambientali (prevalentemente di protezione dell'ambiente), al fine di riconoscere il rapporto tra le spese effettuate e i risultati raggiunti e ottimizzare gli investimenti nel modo più ecoefficiente. Il presupposto è che sia fondamentale quantificare economicamente i fattori ambientali (normalmente non considerati perché difficilmente monetizzabili); inoltre, che il riconoscere il costo effettivo della protezione ambientale possa costituire un efficace stimolo alla riduzione degli impatti.

Gli strumenti

È in realtà molto difficile individuare un gruppo omogeneo di strumenti in quest'ambito. Si va da forme contabili parziali e scarsamente integrate con i principali flussi economici dell'ente, fino a vere e proprie strutture contabili, standardizzate a livello internazionale.

Per le seconde, rimandiamo al prossimo capitolo, centrato sulle esperienze di contabilità ambientale e bilanci ambientali.

Quanto alle formule contabili parziali, le riassumiamo per semplicità sotto il titolo **Conti e Spese ambientali** (vedi Allegato 1).

2.4 La priorità sociale informativa

Caratteristiche generali

In questa tendenza rientrano gli strumenti la cui finalità principale è informare e coinvolgere la popolazione locale per migliorare i comportamenti individuali nei confronti dell'ambiente e sviluppare una cultura della sostenibilità. I temi ambientali si intrecciano spesso con questioni sociali, culturali o etiche, in quanto si ritiene che una azione ambientale raggiunga la sua massima efficacia quando è interpretata direttamente dai cittadini, attraverso principi di cooperazione e solidarietà.

Gli strumenti

Sarebbe corretto innanzitutto distinguere due gruppi di strumenti: quelli improntati a promuovere una effettiva redistribuzione delle risorse ambientali, favorendo la partecipazione diretta e i meccanismi di democrazia di base, e quelli invece finalizzati prevalentemente a promuovere conoscenza e responsabilizzazione sui temi ambientali, affinché in prospettiva i cittadini si rendano protagonisti del mutamento richiesto per la transizione verso la sostenibilità.

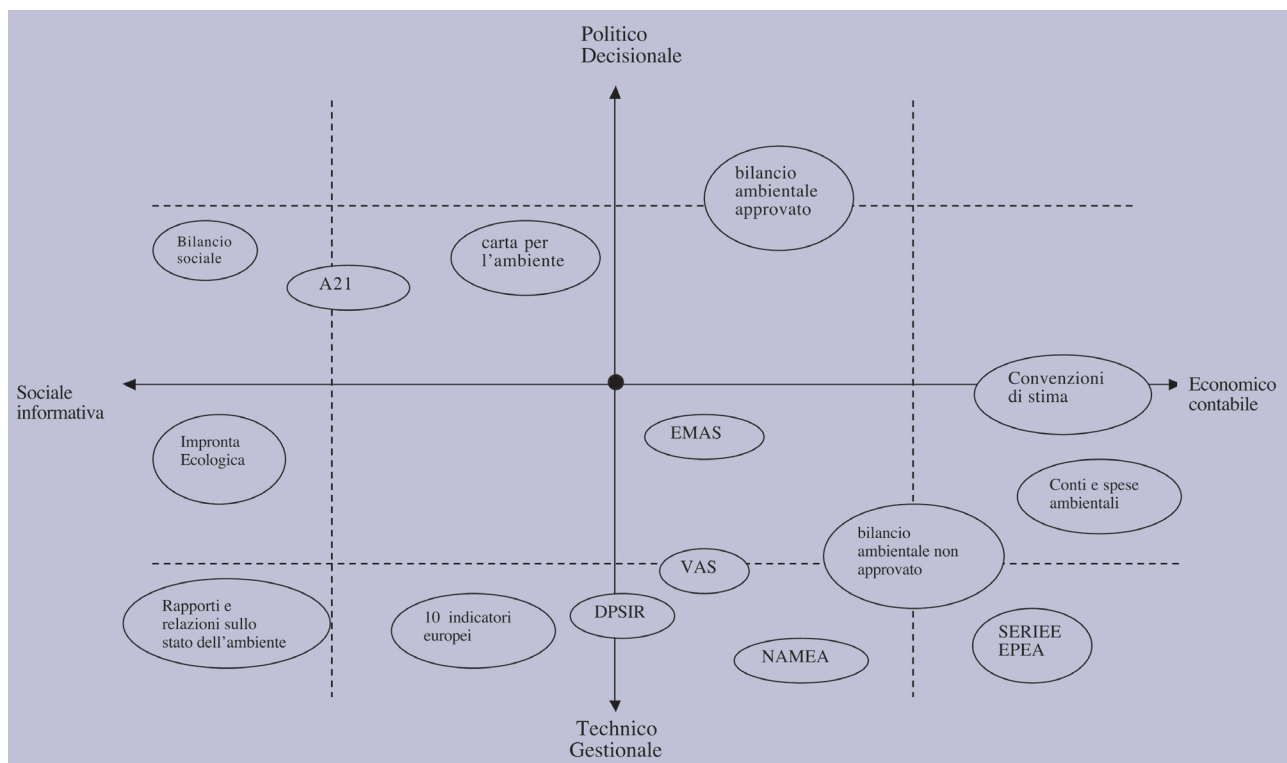
In realtà il primo gruppo comprende singole iniziative, casi esemplari, attività di associazioni, ma non offre veri e propri «strumenti», cioè metodologie chiare e definite che possano essere adottate dall'ente pubblico; salvo forse il **Bilancio sociale** che - benché ormai sufficientemente definito - è stato però fino ad oggi praticato prevalentemente dalle imprese (vedi Allegato 1).

Il secondo gruppo di strumenti, orientato alla formazione di una coscienza ambientale diffusa, annovera invece numerose metodologie praticate da tempo. Da un certo punto di vista si può dire che tutti gli strumenti fin qui elencati prevedono azioni e criteri di comunicazione e diffusione (come è il caso della Dichiarazione ambientale prevista da EMAS). In questo contesto ne vogliamo richiamare due che possiamo considerare effettivamente dedicati a questo fine.

Il primo è l'**Impronta ecologica**, che misura l'impatto ambientale dei consumi di una collettività, attraverso un indicatore drammaticamente efficace, e che recentemente la Commissione europea ha voluto valorizzare aggiungendolo alla lista dei propri 10 indicatori ufficiali (vedi Allegato 1).

Il secondo è costituito dalla famiglia dei vari Rapporti e Relazioni sullo Stato dell'ambiente: questi documenti, quando sono resi pubblici, svolgono la doppia funzione di informare la popolazione e di organizzare un primo quadro sistematico dei principali parametri ambientali del territorio considerato (vedi Allegato 1).

Presentiamo ora una schema di sintesi nel quale tutti gli strumenti presentati nel paragrafo vengono collegati nella loro disposizione rispetto alle tendenze indicate.



PARTE TERZA: le pratiche della contabilità ambientale attraverso alcuni casi rappresentativi

Lo scopo di qualunque sistema contabile è quello di pervenire alla redazione di un bilancio, cioè di un sistema di lettura integrato che fornisca un quadro completo di tutti i flussi economici e finanziari e delle loro relazioni reciproche, nonché un quadro dell'assetto patrimoniale.

I sistemi di contabilità ambientale sono il tentativo di raggiungere un risultato analogo, sia pure con gli adattamenti e le mediazioni che derivano dal fatto che l'ambiente, come si è detto, non è facilmente traducibile in termini monetari o patrimoniali.

Lo sforzo metodologico - apparentemente azzardato - di costruire una contabilità o un bilancio ambientale per un ente pubblico corrisponde a una sfida: quella di riuscire, attraverso questa particolare rappresentazione dei problemi, a fornire ai decisori pubblici elementi di informazione e di chiarezza che consentano loro di gestire in modo più consapevole l'ambiente nel proprio territorio, attuando strategie, programmi e politiche specifiche.

Il nodo centrale di questa sfida è dunque «come rappresentare», cioè come far sì che le forzature, talvolta acrobatiche, cui è sottoposta la contabilità per adattarsi a questo contesto inusuale, risultino comunque chiare e efficaci.

In effetti, come abbiamo già accennato, il sistema ambientale propone uno scenario che sovverte gli schemi dell'economia tradizionale e presenta alcuni scogli non banali:

- Innanzitutto il fatto che lo stato patrimoniale dell'ambiente - pur essendo evidentemente un elemento importante - non riesce ad essere valutato. In questo caso, infatti, il patrimonio iniziale è un insieme di risorse offerte in dotazione gratuita alla nostra specie e ridistribuite nel tempo secondo l'avvicendamento di poteri pubblici e privati. A tutt'oggi non esistono parametri che consentano di tradurre in termini monetari il valore di un bosco, di un fiume o della purezza dell'aria (alcune ricerche sono in corso, ma hanno ancora un carattere del tutto sperimentale). Pertanto attualmente anche le esperienze più evolute di contabilità ambientale non sono in grado di offrire un bilancio patrimoniale in termini monetari.
- C'è poi il problema delle partite doppie: quali sono le entrate che vanno a bilanciare spese e investimenti? Data l'impossibilità, anche in questo caso, di monetizzare gli effetti conseguiti, la soluzione più

praticata è quella di valutare i risultati attraverso indicatori fisici. Se in un certo anno un investimento specifico ha aumentato del 3% il verde pubblico all'interno di una città, negli anni successivi si possono confrontare investimenti e risultati nello stesso ambito per valutare se gli interventi sono stati altrettanto efficienti. Certamente questo processo non è rigoroso (il rapporto è troppo meccanico rispetto alle variabili implicite) ma quantomeno aiuta a pensare e a decidere.

- Infine c'è il problema del reperimento e della riclassificazione dei dati. Al di là della questione di «cosa contare», già accennata in precedenza, una volta deciso l'ambito che deve essere analizzato e rendicontato restano ancora molte difficoltà. La prima è il fatto che i dati necessari provengono da più uffici, spesso non in rapporto tra loro, ed è facile perdere qualche elemento per strada. Poi c'è il problema delle società che gestiscono i servizi (per i rifiuti, l'acqua, l'energia, ecc) che spesso sono aziende separate i cui bilanci andrebbero integrati con quelli del Comune. Infine c'è la questione di come riclassificare queste spese di provenienze diverse, raggruppandole in modo da renderne più facilmente leggibile l'entità e l'evoluzione nel tempo.

Detto questo, è facile capire che la contabilità ambientale non corrisponde a un modello definito e che assume fisionomie e caratteristiche diverse a seconda del contesto nel quale viene applicata. A differenza di altri strumenti descritti nel capitolo precedente, la contabilità ambientale pubblica è un «attrezzo mimetico», in grado di cambiare forma e funzione a seconda delle esigenze dell'amministrazione che la utilizza.

Per questo, all'interno di questo documento, ci è sembrato opportuno non tentare delle definizioni generali - che non sarebbero in grado di restituire la mobilità di questa materia - ma comporre invece un piccolo inventario di casi rappresentativi che, nel loro insieme, possono raccontare la varietà delle soluzioni attualmente disponibili.

Le esperienze che documentiamo sono le seguenti (vedi Allegato 2):

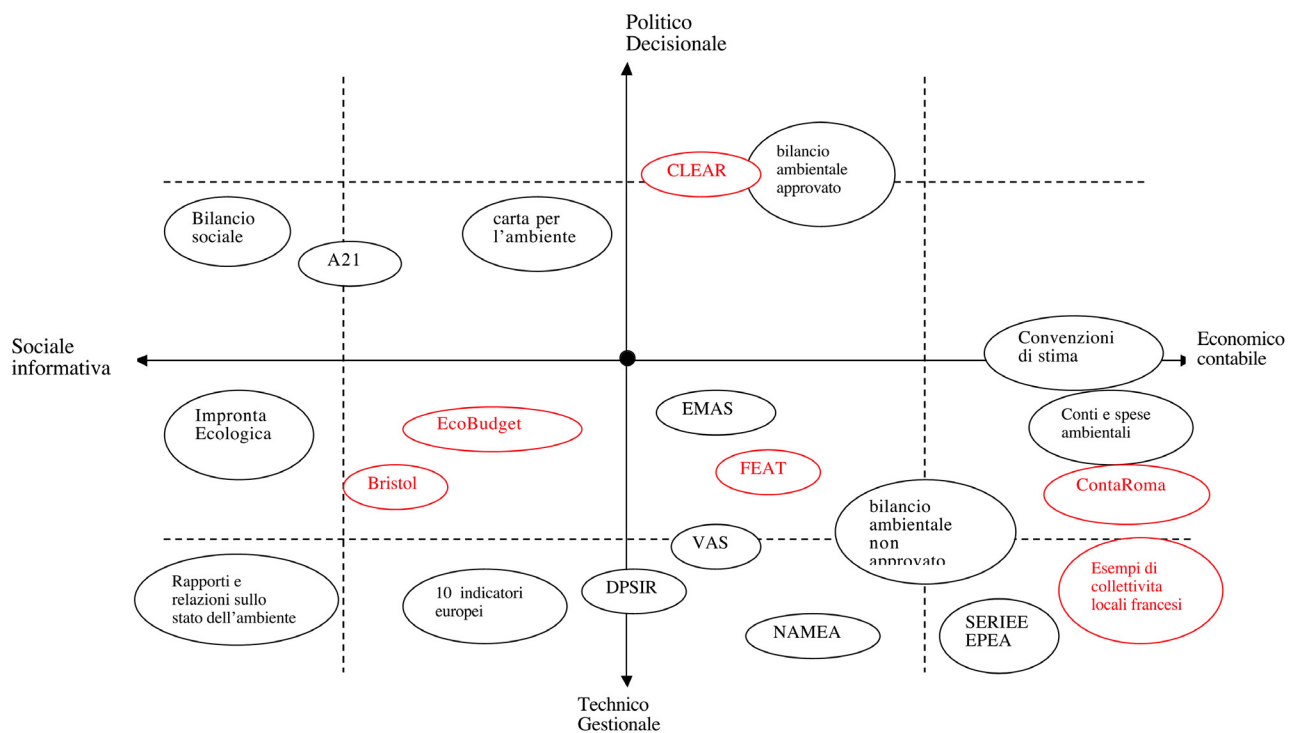
- European ecoBUDGET;
- Indicators of quality of life in Bristol ;
- CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) ;
- Contaroma ;
- Les exemples français ;
- FEAT (For an Environmental Accounting Tool).

All'interno di queste esperienze, una attenzione particolare è stata dedicata al progetto CLEAR, sviluppato in Italia, sia perché Les Eco Maires sono partner di questo progetto, sia perché CLEAR rappresenta oggi l'esperienza più vasta a livello europeo che si sia tradotta in azioni concrete nelle politiche locali. Al progetto è stata dedicata una pubblicazione a parte (la Newsletter internazionale), nella quale sono documentati in dettaglio i metodi e i risultati del lavoro.

Come si vedrà, i casi che presentiamo propongono soluzioni e «invenzioni» molto differenziate. C'è chi fa uno studio analitico preliminare al coinvolgimento delle amministrazioni (come l'esperienza francese FEAT), chi punta all'impegno politico diretto (come CLEAR) e chi (come EcoBudget) propone una formula di bilancio basata esclusivamente su conti fisici, escludendo gli aspetti monetari, ma vincola ugualmente l'amministrazione al raggiungimento di obiettivi definiti.

Per facilitare la comprensione di questo mosaico proponiamo uno schema (analogo a quello fatto nel capitolo precedente) nel quale queste esperienze vengono collocate nella posizione che ci sembra più rappresentativa rispetto ai loro orientamenti e le loro priorità.

Ci auguriamo che questa nostra proposta di lettura - arbitraria, come qualunque rappresentazione che cerca di interpretare una realtà complessa - aiuti a contestualizzare queste esperienze, facilitando una discussione per promuovere nuovi approfondimenti e nuove prospettive per un impiego sempre più vasto della contabilità ambientale.



ALLEGATO 1

EMAS

Il «Sistema di management e di audit ambientale» (Eco-Management and Audit Scheme, o EMAS) è uno strumento manageriale destinato alle organizzazioni (aziende ed enti locali) per valutare, rendere conto e migliorare le loro performance ambientali.

Il sistema EMAS può aiutare gli enti locali fornendo loro una soluzione strutturata per controllare e migliorare la qualità del loro ambiente. Oggi, un numero sempre crescente di servizi pubblici cerca di ottenere la registrazione EMAS. Ne esistono oltre 100 situati nei seguenti paesi membri: Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Svezia e Regno Unito.

Per ricevere la registrazione di EMAS, un'organizzazione deve essere conforme alle seguenti tappe:

1. definizione di una politica ambientale;
2. realizzazione di una analisi ambientale. Gli enti devono stabilire un bilancio completo degli impatti e dei risultati ottenuti in un certo numero di settori, come quello dell'acqua, dell'aria, del rumore, dei rifiuti, dei consumi energetici, ecc.;
3. elaborazione di un programma ambientale;
4. attuazione di un sistema di management ambientale;
5. realizzazione di un audit ambientale;
6. redazione della dichiarazione ambientale;
7. verifica ambientale. Il verificatore autorizzato esamina la procedura e la dichiarazione ambientale per assicurarsi del rispetto del regolamento e convalida la registrazione dell'organizzazione. L'organizzazione deve rendere duratura la performance ambientale, pena il ritiro della certificazione EMAS;
8. la dichiarazione viene inviata all'ente competente per la registrazione dei siti, che rifiuta o concede il suo accordo.

Con il nuovo regolamento (EMAS II), si allarga l'applicazione di EMAS dalle attività industriali a tutti i settori di attività dell'organizzazione.

Il regolamento europeo EMAS si pone al di là della certificazione ISO 14001, aggiungendo per gli enti l'obbligo di informare il pubblico attraverso la pubblicazione di una dichiarazione ambientale.

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)

La Valutazione Ambientale Strategica è uno strumento messo a punto dalla Commissione europea per la valutazione ecologica dei piani e dei programmi da presentare ai finanziamenti comunitari.

La «promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, e l'elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo» figurano nel Trattato di Amsterdam tra gli obiettivi dell'Unione e i compiti della Comunità.

In tal modo la tematica ambientale ha assunto un valore primario e un carattere di assoluta trasversalità nei diversi settori di investimento oggetto dei piani di sviluppo attuativi delle politiche comunitarie, con particolare riferimento alla programmazione dei Fondi strutturali e con il preciso intento di definire strategie settoriali e territoriali capaci di promuovere uno sviluppo realmente sostenibile.

La finalità ultima della Vas è la verifica della rispondenza dei piani di sviluppo sostenibile,

valutandone il complessivo impatto ambientale, ovvero la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente.

La Vas si articola in una valutazione ex ante, in una intermedia, e in una ex post.

La valutazione ex ante procede e accompagna la definizione dei Piani e dei Programmi operativi, di cui è parte integrante. La valutazione intermedia prende in considerazione i primi risultati degli interventi, la coerenza con la valutazione ex ante, la pertinenza degli obiettivi e il grado di conseguimento degli stessi.

La valutazione ex post è destinata ad illustrare l'impiego delle risorse, l'efficacia e l'efficienza degli interventi e del loro impatto e la coerenza con la valutazione ex ante.

In pratica, la Vas assicura l'integrazione degli obiettivi ambientali nell'ambito dei piani e dei programmi di sviluppo da sottoporre alle richieste di finanziamento dell'UE. Tali obiettivi devono essere esplicitati e il loro perseguimento va monitorato attraverso l'uso di indicatori di stato e di prestazione, del tipo DPSIR .

Questi i 10 criteri chiave per la sostenibilità utilizzati nella VAS: Esempi di settori prioritari per i fondi strutturali

Criteri VAS

Energia, Trasporti, Industria	1. Ridurre al minimo l'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili
Energia, Agricoltura, Silvicoltura, Turismo, Risorse idriche, Ambiente, Trasporti, Industria	2. Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione
Industria, Energia, Agricoltura, Risorse idriche, Ambiente	3. Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi inquinanti
Industria, Energia, Agricoltura, Risorse Idriche, Ambiente	4. Conservare e migliorare lo stato della fauna e della flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi
Agricoltura, Silvicoltura, Risorse Idriche, Ambiente, Industria, Turismo, Risorse culturali	5. Conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche
Turismo, Ambiente, Industria, Trasporti, Risorse culturali	6. Conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali
Ambiente urbano, Industria, Turismo, Trasporti, Energia, Risorse idriche, Risorse culturali	7. Conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale
Trasporti, Energia, Industria	8. Protezione dell'atmosfera (riscaldamento del globo)
Ricerca, Ambiente, Turismo, Risorse culturali	9. Sensibilizzare maggiormente alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale
Tutti	10. Promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile

I DIECI INDICATORI EUROPEI

La Commissione europea ha messo a punto, attraverso un gruppo di lavoro cui hanno partecipato esperti dei paesi membri con il contributo dell'Agenzia europea per l'ambiente, un set di indicatori concepito per monitorare l'orientamento alla sostenibilità delle città.

Si tratta di 5 indicatori obbligatori (n. 1-5) e 5 facoltativi (n. 6-10), cui è stata aggiunta di recente l'Impronta Ecologica. L'iniziativa si chiama «Towards a local sustainability profile - European common indicators» (Verso un profilo di sostenibilità locale, Indicatori comuni europei).

La campagna per la loro adozione prevede l'adesione del comune al gruppo di sperimentazione.

Tabella di sintesi dei 10 indicatori
(Per ciascun indicatore sono contrassegnati i «principi di sostenibilità» di riferimento)

N°	Indicatore	principi					
		1	2	3	4	5	6
A 1	Obbligatorio Soddisfazione dei cittadini con riferimento alla comunità locale Soddisfazione dei cittadini (in generale e con riferimento a specifiche caratteristiche del Comune di appartenenza)	x	x		x	x	x
A 2	Obbligatorio Contributo locale al cambiamento climatico globale Emissioni di CO2 equivalente (valori assoluti e variazioni nel tempo)	x		x	x	x	
A 3	Obbligatorio Mobilità locale e trasporto passeggeri N. spostamenti, tempo e modo di trasporto impiegato, distanze percorse	x		x	x	x	x
A 4	Obbligatorio Accessibilità delle aree verdi e dei servizi locali Distanza dei cittadini rispetto ad aree verdi (parchi, giardini, spazi aperti, attrezzature, verde privato fruibile,...) e ai servizi di base (sanitari, trasporto, istruzione, alimentari,...)	x		x		x	x
A 5	Obbligatorio Qualità dell'aria locale Numero di superamenti dei valori limite. Esistenza e attuazione di piani di risanamento	x				x	x
B 6	Facoltativo Spostamenti casa – scuola dei bambini Modalità di trasporto utilizzate dai bambini per spostarsi fra casa e scuola e viceversa	x		x	x	x	
B 7	Facoltativo Gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali Quota di organizzazioni pubbliche e private che abbiano adottato e facciano uso di procedure per una gestione ambientale e sociale			x	x	x	
B 8	Facoltativo Inquinamento acustico Porzione della popolazione esposta, nel lungo periodo, ad elevati livelli di rumore o Livelli di rumore in aree definite; Esistenza e attuazione di Piani di Risanamento	x				x	x
B 9	Facoltativo Uso sostenibile del territorio Superfici artificializzate; Terreni abbandonati o contaminati; Intensità d'uso; Nuovo sviluppo; Ripristino territorio	x		x		x	x
B 10	Facoltativo Prodotti sostenibili Consumi locali di prodotti dotati di ecolabel, o certificati come biologici o energeticamente efficienti o provenienti da gestione forestale sostenibile o dal commercio equo e solidale; Offerta di tali prodotti sul mercato locale.	x		x	x	x	

Principi di sostenibilità alla base della selezione degli indicatori

1. Uguaglianza ed inclusione sociale (accesso a servizi di base adeguati ed economici per tutti)
2. Partecipazione/democrazia (partecipazione di tutti i settori della comunità locale ai processi decisionali)
3. Relazione fra la dimensione locale e quella globale (soddisfazione dei bisogni a livello locale, o comunque in maniera più sostenibile)
4. Economia locale (promozione dell'occupazione e dell'impresa secondo modalità che minaccino in misura minimale le risorse naturali e l'ambiente)
5. Protezione ambientale (approccio ecosistemico; minimizzazione dell'uso delle risorse naturali, del territorio, della produzione di rifiuti e di sostanze inquinanti; accrescimento della biodiversità)
6. Patrimonio culturale/qualità dell'ambiente edificato (protezione, conservazione e recupero di valori storici, culturali ed architettonici; accrescimento e salvaguardia della bellezza e funzionalità di spazi ed edifici)

DRIVING FORCES, PRESSURES, STATE, IMPACT, RESPONSES (DPSIR)

Il modello DPSIR (Driving Forces, Pressures, State, Impact, Responses) è stato elaborato dall'OCSE ed è composto dai seguenti elementi:

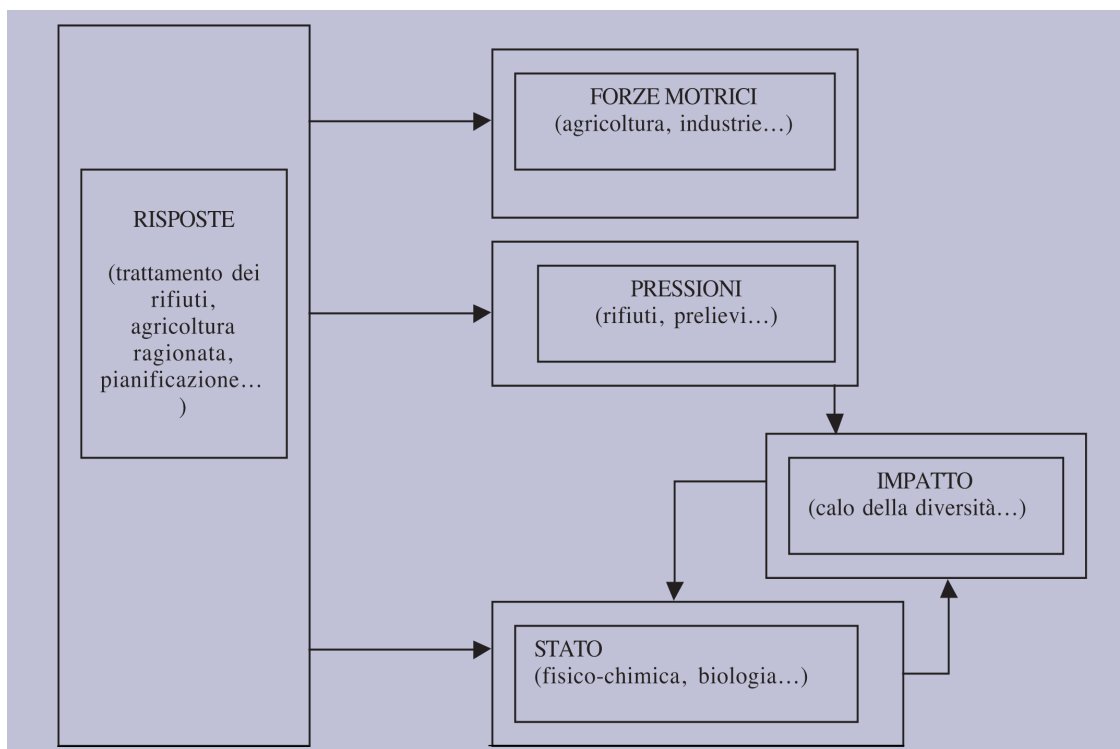
- le Forze Motrici (Driving Forces), che raggruppano gli attori economici e le attività associate, non necessariamente commerciali: agricoltura, popolazione, attività industriali... Queste forze motrici rappresentano le cause fondamentali delle pressioni;
- le Pressioni (Pressures), che sono la traduzione delle Forze Motrici (rifiuti, prelievi di acqua, artificializzazione degli ambienti acquatici, catture di pesca...) e all'origine di un cambiamento di stato nello spazio o nel tempo;
- lo Stato (State) che descrive gli ambienti: concentrazione di diverse variabili per la fisico-chimica, popolamenti ittici;
- gli Impatti (Impact), che sono la conseguenza delle Pressioni e delle Risposte sugli ambienti: aumento delle concentrazioni di fosforo, perdita della diversità biologica;

- le Risposte (Responses), che sono le diverse azioni correttive intraprese che si possono applicare ad uno qualsiasi degli elementi del modello, che sia sulle pressioni (es.: stazioni di epurazione per ridurre le emissioni di inquinanti) o sulle forze motrici (es.: pianificazione del territorio).

Nel caso delle emissioni inquinanti, ad esempio, «Forze motrici» può essere l'attività agricola che genera lo spargimento di concimi, «Pressioni» la quantità di nitrati che raggiunge l'ambiente, «Stato» lo stato dell'ambiente ricevitore (es.: zona eutrofizzata di un corso d'acqua, concentrazione di nitrati), «Impatto» la conseguenza della pressione (es.: la perdita di amenità del corso d'acqua, l'aumento del contenuto di nitrati), e «Risposte» le misure correttive attuate (es.: modificare l'etichettatura dei prodotti per diminuire i dosaggi permessi durante l'applicazione, installare una aerazione in un lago).

Fonte: Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (Francia)

Le interazioni tra le diverse parti di questo modello si possono schematizzare nel seguente modo:



SERIEE/EPEA E NAMEA

Il SERIEE (Sistema europeo di raccolta delle informazioni economiche sull'ambiente), elaborato dall'Istituto europeo delle statistiche EUROSTAT, è un sistema di conto satellite. SERIEE è costituito da una serie di conti satellite dell'ambiente, con un legame adeguato con le statistiche economiche e i conti nazionali. I conti satellite dell'ambiente tengono conto delle spese che sono necessarie per il compimento di alcune funzioni sociali, ossia non solo l'ambiente ma anche la formazione, la salute, la previdenza sociale, ecc. Questo sistema aggiunge ai dati monetari tradizionali della contabilità nazionale dei dati monetari al di fuori della contabilità nazionale nonché dei dati non monetari. Il conto satellite SERIEE crea un ponte tra i problemi ambientali e le statistiche sull'ambiente. Allo stadio attuale di sviluppo, il sistema mette l'accento sulla spesa per la protezione dell'ambiente.

I principali obiettivi del sistema SERIEE sono i seguenti:

- localizzare i flussi monetari legati alla protezione dell'ambiente;
- identificare gli attori che producono le spese per la protezione dell'ambiente;
- valutare l'impatto delle misure per la protezione dell'ambiente sul sistema economico (effetti positivi generati dallo sviluppo delle attività economiche indotte dalla protezione dell'ambiente, effetti negativi dovuti all'aumento dei costi)

Il sistema è costituito da 4 moduli: il conto satellite per la spesa di protezione ambientale (EPEA), il conto satellite dell'uso e gestione delle risorse naturali, il sistema di registrazione delle eco-industrie, l'analisi di tipo input-output delle attività di protezione ambientale.

L'EPEA - Environmental Protection Expenditures Account - è l'unico modulo per il quale è stata elaborata una metodologia apposita che, basandosi sul principio di funzionalità della spesa, definisce «spesa per la protezione ambientale» la spesa sostenuta per attività il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento e di ogni altra causa di degrado ambientale.

Per agevolare l'individuazione delle attività caratteristiche finalizzate alla protezione ambientale, queste sono state classificate nella CEPA (Classification of Environmental Protection Activities) nell'ambito dei seguenti domini ambientali: inquinamento atmosferico, delle acque, del suolo, rifiuti, rumore e vibrazioni, degrado della biodiversità e del paesaggio, radiazioni.

La CEPA presenta 9 voci: le prime sette corrispondenti ai suddetti domini, le ultime due rappresentate da ricerca e sviluppo e altre attività di protezione ambientale. Ciascuna di esse presenta delle sotto-voci date dalle diverse attività caratteristiche.

Il NAMEA (National Accounts Matrix including Environmental Accounts) è stato inventato dall'Istituto di statistica olandese. Si tratta di una matrice di contabilità nazionale che comprende i conti relativi all'ambiente. Il sistema NAMEA completa la serie degli aggregati economici di base attraverso 5 indicatori ambientali sintetici. Nei Paesi Bassi, attualmente i conti nazionali ordinari contengono non solo i conti economici e gli indicatori convenzionali, ma anche la matrice dei conti sociali (MCS) e un sistema integrato di conto dell'ambiente. Gli olandesi misurano così il danno relativo causato all'ambiente dai grandi settori dell'economia (primario, secondario, terziario) dal punto di vista dei grandi problemi dell'ambiente presenti nel paese. Ad esempio, si è scoperto che, per unità di domanda finale, l'agricoltura inquinava tre volte più della media nazionale, il moltiplicatore essendo di 1,7 per l'industria e di 0,45 per i servizi.

LA CONVENZIONI DI STIMA

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 imbevibile) 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 trasporto 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 socioeconomiche 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.

AGENDA 21

L'Agenda 21 locale è uno strumento che consente agli enti locali di conformare e armonizzare le politiche economica, sociale e ambientale su un dato territorio. E' un documento operativo e strategico a lungo termine. Esso costituisce l'ambito della politica di sviluppo durevole condotta dall'ente locale.

L'Agenda 21 locale è composta da una diagnosi che evidenzia le poste in gioco del territorio e da un programma di azioni che traduce gli obiettivi e la strategia definita dall'ente locale. Essa è sottoposta ad una valutazione regolare. Questo progetto è il frutto di un vasto dibattito organizzato su scala territoriale.

L'Agenda 21 può essere uno strumento vincolante o uno strumento di orientamento delle politiche pubbliche a seconda dei paesi.

LA CARTA PER L'AMBIENTE

La carta è un procedimento incentivante e volontario

«La carta per l'ambiente è il documento contrattuale con il quale un ente locale si impegna, con il Ministero dell'Ambiente, per il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita sul suo territorio» (Ministero dell'Ambiente - Circolare dell'11 maggio 1994).

Gli obiettivi delle carte sono quelli di rafforzare le potenzialità e di correggere le debolezze del territorio in materia di ambiente. Esse devono anche permettere agli enti locali di organizzare e ottimizzare le loro politiche di intervento. Le carte sono strumenti di coerenza per gli enti locali e di definizione di politiche locali ambientali nel senso dello sviluppo durevole. Questo dispositivo riguarda qualsiasi tipo di territorio, urbano o rurale, un comune, una struttura intercomunale, un paese o un dipartimento.

Le carte si basano su un processo di interazione/negoziato tra partecipanti eterogenei, detto governance. Ciò implica la partecipazione, la negoziazione e il coordinamento.

Un vettore di diffusione dello sviluppo durevole

Le carte hanno l'ambizione di rendere operativi i principi dello sviluppo durevole, approvati dalla Francia in occasione della conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio. Essa è un vero e proprio vettore di diffusione dello sviluppo durevole perché obbliga tutti gli attori a partecipare a obiettivi comuni ed è un luogo di scambi privilegiato sullo sviluppo durevole.

La carta permette di legare l'ambiente al sociale e all'economia.

Il concetto di sviluppo durevole si riassume nella politica delle carte attraverso i tre principi di democrazia, equità sociale e solidarietà ecologica.

Nel 2002, sono state firmate 90 carte (38 carte comunali, 34 carte intercomunali e 13 carte dipartimentali).

Dipartimenti a parte, 17 carte sono state messe in opera su un territorio di oltre 100.000 abitanti, 14 su un territorio tra i 50.000 e i 100.000 abitanti, 21 tra 10.000 e 50.000 abitanti e 11 su un territorio di meno di 10.000 abitanti. Una cinquantina di carte sono in fase progettuale. 19 regioni le hanno iscritte nei Contratti dei Piani statali/regionali.

metodologia

Essa si basa su una diagnosi preliminare progettata come una valutazione della politica dell'ente locale rispetto ai principi dello sviluppo durevole, al fine di pianificare i suoi progetti e le sue azioni (su 5 anni) in materia di ambiente e di valutarli. Essa permette quindi di riesaminare punto per punto le politiche settoriali dell'ente locale firmatario e di pianificare lo sviluppo del suo territorio a lungo termine. E' quindi uno strumento di coerenza delle politiche pubbliche e soprattutto uno strumento di leggibilità della politica ambientale perseguita.

L'elaborazione, così come la messa in opera della carta, è accompagnata da una pratica di democrazia: essa richiede, infatti, un vero e proprio lavoro di concertazione tra tutti gli attori (pubblici, privati, istituzionali, associativi ed individuali).

Un dispositivo elastico

Alla base di questo procedimento vi sono dei principi metodologici semplici, che rendono questo strumento trasferibile a qualsiasi tipo di territorio. Questa semplicità permette l'adattamento alla diversità delle situazioni e delle condizioni locali. La carta viene elaborata su un luogo ben preciso. E' un lavoro «su misura».

Un procedimento volontario

Perché la carta abbia successo, è necessario un forte impegno dei politici locali e una strutturazione dei servizi definita preliminarmente (con questo termine intendiamo: chi fa cosa e chi decide). E' una condizione necessaria per il successo del procedimento.

CONTI E SPESE AMBIENTALI

Consideriamo sotto questo titolo tutti i documenti nei quali all'analisi delle principali attività per la protezione dell'ambiente si associa una indicazione esplicita dei costi sostenuti o da sostenere per le attività stesse.

(Una nota: va ricordato che in alcuni contesti il termine «Conti ambientali» si riferisce esclusivamente alla descrizione di parametri fisici, mentre gli aspetti monetari sono descritti nelle cosiddette «Spese ambientali»)

Spesso si tratta di documenti disaggregati (anche se prodotti all'interno della medesima amministrazione), che nascono da circostanze e esigenze diverse e forniscono un quadro degli andamenti economici ambientali che potremmo definire «a macchia di leopardo».

Tuttavia essi costituiscono una prima e preziosissima base senza la quale non sarebbe possibile arrivare a documenti più strutturati, come quelli occorrenti per la redazione di una vera e propria contabilità o di un bilancio ambientale.

Inoltre la stesura di queste prime analisi richiede comunque il confronto tra competenze diverse all'interno di una amministrazione (quantomeno un dialogo tra gli uffici ambientali e gli uffici amministrativi) e promuove di conseguenza una integrazione dei ruoli e delle conoscenze che, anche se parziale, rappresenta la premessa e lo stimolo per una importante evoluzione della cultura ambientale dell'ente.

Generalmente, nei Conti e nelle Spese ambientali sono considerate soltanto le attività che l'ente riconosce come «ambientali» in quanto corrispondono a competenze specifiche dei propri uffici. Di conseguenza questi documenti si collocano per lo più all'interno di quella che abbiamo indicato come prima e più restrittiva definizione di ambiente.

IL BILANCIO SOCIALE

Il bilancio sociale negli Enti locali sta suscitando un crescente interesse, come strumento per rendicontare le utilità prodotte dall'Ente stesso, per aumentare la trasparenza dei processi e delle relazioni con i cittadini, per comunicare più efficacemente i risultati dell'azione di governo e per programmare le scelte future.

Il bilancio sociale è uno strumento di rendicontazione con il quale si può manifestare ai cittadini gli obiettivi politici dell'amministrazione e i risultati raggiunti. Si possono cioè mettere in evidenza gli esiti delle attività che giornalmente vengono svolte e che, altrimenti, non verrebbero messe in evidenza.

Il bilancio sociale è uno strumento di trasparenza. Molti Sindaci di Comuni che hanno adottato il bilancio sociale hanno messo in evidenza come con questo strumento si possa rendere trasparente l'attività dell'Ente. Attraverso bilanci annuali che mostrano le attività e gli effetti prodotti da queste attività si aumenta anche il controllo da parte dei cittadini.

Il bilancio sociale è uno strumento di programmazione che permette di integrare valutazioni relative alle attese degli stakeholder all'interno dei processi decisionali dell'Ente. Il bilancio sociale infatti, a regime, affianca il bilancio ordinario, lo completa e ne segue i passi procedurali di discussione ed approvazione.

Il bilancio sociale è infine uno strumento di comunicazione che permette di dare visibilità alle numerose attività che l'amministrazione svolge.

Il processo di Agenda 21 Locale da voi avviato ha permesso, oppure permetterà, di arrivare alla definizione di un piano di azione locale condiviso con gli stakeholder esterni.

Il bilancio sociale può rappresentare un momento di verifica annuale del raggiungimento degli impegni definiti dall'Ente all'interno del piano di azione locale.

IMPRONTA ECOLOGICA

L'impronta ecologica è una misura della pressione che l'uomo esercita sulla natura. E' uno strumento che valuta la superficie produttiva necessaria ad una popolazione per rispondere al proprio consumo di risorse e ai propri bisogni di assorbimento di rifiuti.

Immaginate di essere un Robinson Crusoe su un'isola deserta: quale dovrebbe essere la dimensione della vostra isola (terra, laguna e mare accessibile compresi) per permettervi di vivere in autarchia in modo duraturo e rispondere ai vostri bisogni di nutrimento, riscaldamento, materiali da costruzione, aria pura, acqua potabile, assorbimento di rifiuti?

Questa superficie rappresenta l'impronta ecologica del nostro Robinson Crusoe. Si comprende intuitivamente che, se il modo di vita del nostro naufrago esercita una pressione troppo forte sulla sua isola (se ad esempio accende grandi fuochi di bivacco tutte le sere per ingannare la solitudine), cioè se la sua impronta ecologica è superiore alla dimensione della sua isola, la sua sopravvivenza rischia di essere compromessa a più o meno lungo termine...

Su scala mondiale, l'impronta ecologica dell'umanità è una stima della superficie terrestre o marina biologicamente produttiva necessaria per rispondere all'insieme dei nostri bisogni.

Secondo il "Rapporto Pianeta Vivente 2002" del WWF, l'impronta ecologica globale dell'umanità è quasi raddoppiata durante gli ultimi 35 anni e supera del 20% le capacità biologiche della Terra.

Questo studio permette anche di evidenziare profonde disparità ecologiche tra i paesi: l'impronta per persona dei paesi con redditi elevati è in media sei volte più alta di quella dei paesi con redditi bassi.

In poche parole, viviamo secondo un «regime eccessivo» rispetto alle risorse del pianeta e mettiamo gravemente in pericolo le generazioni future.

Siamo come una famiglia che ipoteca la casa, un taglialegna che sfrutta la foresta al di là della sua capacità di rigenerazione o un'azienda che attinge al capitale per affrontare delle spese.

Fonte: WWF France.

RAPPORTI E RELAZIONI SULLO STATO DELL'AMBIENTE

Sotto questo titolo comprendiamo i documenti attraverso i quali un ente locale presenta un quadro preciso e circostanziato di quale sia il grado di integrità o il livello di compromissione delle risorse ambientali presenti nel proprio territorio.

Questi Rapporti e Relazioni non sono legati ad alcun modello fissato da istituzioni internazionali ed hanno trovato nel tempo un loro standard convenzionale, cresciuto attraverso la stratificazione delle esperienze. Oggi i documenti meglio redatti tengono conto di alcuni criteri base:

- Utilizzare set di indicatori che siano conformi a modelli già diffusi e praticati, affinché le prestazioni ambientali documentate risultino confrontabili con quelle di altri territori. Uno dei modelli più utilizzati è il DPSIR.
- Individuare, tra gli indicatori fisici, quelli meglio rispondenti alle caratteristiche dimensionali, urbanistiche e sociali del territorio.
- Utilizzare il documento come strumento di comunicazione interna all'amministrazione, coinvolgendo i diversi uffici e servizi in periodiche discussioni sui temi ambientali.
- Infine, utilizzare il documento come strumento di informazione e sensibilizzazione nei confronti dei cittadini e di un pubblico più vasto.

Un problema nodale nella stesura di questi documenti è la questione delle fonti e della qualità dell'informazione: nella maggioranza dei casi i dati disponibili non sono omogenei né dal punto di vista tecnico né dal punto di vista temporale. Per questo il quadro che ne risulta è spesso più intuitivo che rigoroso.

Ciononostante i Rapporti e le Relazioni costituiscono una tappa importante per aprire una discussione, estesa a tutta la cittadinanza, che consenta di valutare e riorientare le politiche settoriali.

ALLEGATO 2

ecoBUDGET EUROPEO

Partner del progetto

Comune di Växjö (Svezia)
Comune di Bologna (Italia)
Comune di Ferrara (Italia)
Comune di Amaroussion (Grecia)
Comune di Kalithea (Grecia)
Consiglio distrettuale di Lewes (Regno Unito)
Città di Dresda (Germania)
Città di Heidelberg (Germania)
ARPA Emilia-Romagna (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) (Italia)
ICLEI Europe (sub-appaltatore)

Obiettivi

Implementare il sistema di gestione ambientale dell'ICLEI, ecoBUDGET, in sei diversi comuni europei, tenendo in considerazione i diversi contesti culturali, economici, amministrativi, ambientali.

Fasi del progetto

1. Preparazione del progetto (6 mesi)
2. Preparazione dei budget locali per l'ambiente (6 mesi)
3. Implementazione dei budget locali per l'ambiente (12 mesi)
4. Bilanci e valutazione locale (6 mesi)
5. Valutazione del progetto (6 mesi)

Cosa si quantifica: domanda relativa ai conti fisici e monetari;

L'obiettivo di ecoBUDGET è diventare una struttura politica in grado di orientare le comunità locali e le rispettive autorità verso uno sviluppo sostenibile.

Durante gli ultimi vent'anni, i professionisti che operano nel settore ambientale hanno adottato vari termini ed espressioni del mondo della finanza. 'Auditing', 'reporting', 'controlling', 'account management', 'balancing' e 'planning' sono termini apparsi non solo in un contesto finanziario, ma anche in relazione alla salvaguardia dell'ambiente. Tuttavia, una componente fondamentale della gestione finanziaria, il budget, non è ancora stata trasferita al campo della protezione ambientale e della gestione delle risorse. A questo ci pensa ecoBUDGET.

Raddoppiando l'impostazione ciclica del budget finanziario ed ereditandone in parte la tecnologia, i politici e gli alti funzionari del territorio troveranno ecoBUDGET estremamente semplice da capire e lo potranno integrare nella propria attività quotidiana. Ma diversamente dal budget finanziario, ecoBUDGET non richiede l'assegnazione di un valore monetario all'ambiente, né cerca di esprimere gli impatti sull'ambiente in termini monetari. Al contrario, ecoBUDGET utilizza gli indici ambientali fisici, quantitativi per presentare obiettivi ambientali locali e lo stato dell'ambiente locale in relazione a tali obiettivi.

Il principio dell'efficienza economica è direttamente paragonabile all'efficienza ecologica. Ciò significa che le risorse devono essere usate in modo da ottenere il massimo profitto. Il risparmio finanziario si può tradurre nel principio della sufficienza ecologica, ossia dovrebbero essere effettuate spese ambientali solo laddove siano effettivamente necessarie, e si dovrebbe evitare, ove possibile, il degrado delle risorse. Un principio chiave nel budget finanziario è evitare le spese eccessive. Questa è la sfida che si pone anche nello sfruttamento delle risorse naturali: Il peso dei debiti ambientali non dovrebbe gravare sulle future generazioni.

Malgrado i sistemi di bilancio cambino da paese a paese, la maggior parte di essi condividono alcune caratteristiche fondamentali. La principale caratteristica universale è la ripetizione annuale o bi-annuale del ciclo di bilancio. ecoBUDGET segue gli stessi principi del budget finanziario, ossia il ciclo del budget ambientale inizia con una relazione preliminare redatta dall'unità o dal dipartimento ambientale. Il comitato ambientale nonché la comunità locale discutono la bozza di bilancio, che può essere poi modificata in base alle priorità politiche o comunitarie. Il bilancio ambientale master viene poi votato e adottato dalla giunta comunale. Gli obiettivi (valori di bilancio) diventano così politicamente vincolanti, assegnando il compito all'amministrazione locale di adottare le misure atte a raggiungere tali obiettivi. Normalmente il bilancio descrive inoltre chi è responsabile di una specifica porzione del bilancio, ossia obiettivi e provvedimenti. Al fine di monitorare e verificare il bilancio, la contabilità viene gestita in modo da registrare le spese per l'ambiente e confrontarle con le risorse ambientali disponibili.

Chi è ammesso alla ricerca: chi opera nel settore (un territorio, un dipartimento...)

ecoBUDGET si occupa sempre dell'intero territorio amministrativo interessato, sia che si tratti di un comune, una provincia o una regione, incluse tutte le operazioni che avvengono al loro interno, sia da parte delle autorità locali che di tutti gli altri cointeressati.

Nel caso specifico del nostro progetto, sono coinvolti i sei territori amministrativi di Växjö, Bologna, Ferrara, Kalithea, Amaroussion e Lewes.

Come si quantifica: domanda relativa ai mezzi e metodi di quantificazione;

Come indicato in precedenza, ecoBUDGET non cerca di dare un valore monetario alle risorse ambientali o sociali. Al contrario, le risorse sono prese in considerazione attraverso indici ambientali fisici, che naturalmente possono essere ricollegati al budget finanziario e alla relativa contabilità. Sebbene il valore del denaro non possa finora essere quantificato, si devono citare alcuni aspetti. Dato che lo stretto rapporto tra ecologia ed economia è al giorno d'oggi ampiamente riconosciuto, tutti i sistemi di gestione dell'ambiente indicano una chiara intenzione di ridurre le spese finanziarie, soprattutto riguardo alle attività di rimedio. Considerazioni di natura finanziaria sono presenti nella Valutazione dell'Impatto Ambientale, nella Valutazione Ambientale Strategica, EMAS, ISO 1400, Contabilità Ambientale ecc. Anche ecoBUDGET, sebbene non utilizzi direttamente il calcolo monetario, può essere di notevole aiuto per le risorse umane, naturali e finanziarie di un'autorità locale. In particolare, la prospettiva a medio termine del sistema e il principio preventivo integrato contribuiranno a ridurre gli investimenti volti a riparare i danni causati dagli impatti ambientali.

Grazie alle chiare responsabilità e alla sua trasparenza, il sistema può contribuire ad evitare doppi sforzi nella raccolta di dati, nel monitoraggio, ecc. La prospettiva affidabile grazie alla definizione degli obiettivi aiuterà gli investitori a pianificare e decidere gli investimenti in modo affidabile.

Parimenti, i benefici non economici di ecoBUDGET sono al momento quasi impossibili da calcolare in dettaglio. Questo è dovuto anzitutto al fatto che i benefici sono di natura obiettiva e prettamente qualitativa, molto spesso connessi alle percezioni della qualità della vita. I vantaggi di ecoBUDGET possono essere, ad esempio, il presunto aumento del benessere della popolazione e possibilmente della salute grazie a vari provvedimenti di sistema. La complessa natura di questi fattori oggettivi rendono difficile determinare e

quantificare con esattezza l'influenza di ecoBUDGET, dato che il problema è caratterizzato da una molteplicità di altri elementi costitutivi.

Perché si quantifica: qual'è l'obiettivo dello studio (supporto sul piano decisionale, amministrativo...).

La grande novità introdotta dal sistema è che offre una panoramica ampia, eppure comprensibile e trasparente, dello stato delle risorse naturali consumate in una comunità locale al fine di identificare le zone in cui orientare gli sforzi in modo più efficace ed efficiente. A tale scopo, funziona come unico sistema di gestione connesso alla politica e all'ambiente e contribuisce ad un'amministrazione locale più efficiente e ad una riduzione dei costi.

In conclusione, si può affermare che ecoBUDGET offra una struttura di supporto per una corretta gestione delle risorse ambientali e sociali locali.



Nome: Holger Robrecht

Indirizzo: ICLEI Europe, Leopoldring 3, 79098 Friburgo (Germania)

Tel: +49 761 368920

Fax: +49 761 3689219

E-mail: holger.robrecht@iclei-europe.org

Sito web: <http://www.ecobudget.com/european-ecobudget/>

INDICI DELLA QUALITÀ DELLA VITA A BRISTOL, REGNO UNITO

Partner del progetto

Giunta Comunale di Bristol (organizzazione centrale)

Enti locali, ad esempio polizia, autorità sanitarie e aziende di servizio pubblico, cointeressati locali, gruppi comunitari e di volontariato.

Obiettivi

- Misurare la qualità della vita (sviluppo sostenibile) tramite oltre 100 indici ambientali, sociali ed economici, e dimostrare se la qualità della vita sta migliorando (più sostenibile) o peggiorando (meno sostenibile).
- Informare i responsabili a livello decisionale circa la qualità della vita nella città e fornire una base d'azione per migliorare la situazione.
- Aumentare la consapevolezza sulla qualità della vita tra pubblico e cointeressati.
- Motivare i cittadini a compiere scelte sostenibili.
- Tracciare un profilo dei quartieri e promuovere raccolte di fondi per il risanamento dei quartieri, orientando le risorse alle aree più bisognose.
- Promuovere il lavoro di partnership e la condivisione dei dati ai fini di un reciproco vantaggio.
- Condividere codici deontologici e promuovere l'utilizzo di uno strumento di gestione in grado di misurare il progresso e il rendimento.

Fasi del progetto

Il progetto Indici della Qualità della Vita a Bristol è attualmente un progetto annuo.

Premesse - Il presente progetto è stato avviato nel 1996 allo scopo di monitorare lo Stato dell'Ambiente Locale. L'insieme degli indici è stato ampliato nel 1997/98 divenendo uno strumento per monitorare lo sviluppo sostenibile e la LA21. Nel 1999/2000 sono stati introdotti insieme nazionali di indici di qualità della vita e gli Indici Comuni Europei al fine di migliorare la sostenibilità locale. Bristol ha assunto un ruolo di guida nell'utilizzo di tali indici ed è stata in grado di condividere norme deontologiche con molti altri comuni.

Programma annuale degli indici di qualità della vita:

- Raccolta di dati:
- conduzione di un'indagine annuale sulla Qualità della Vita delle famiglie su oltre 3.000 residenti e oltre 1.000 giovani.

- aggiornare gli indici esistenti raccolti dalla giunta, da altri enti e cointeressati.
- Analizzare le tendenze, interpretare i risultati tramite grafici e planimetrie, analisi statistiche e demografiche.
- Pubblicare una bozza consultiva del rapporto sulla Qualità della Vita e un opuscolo riassuntivo a fini divulgativi.
- Fase di consultazione di 2 - 3 mesi:
 - feedback ricevuto, modifiche effettuate.
 - nuovi indici sviluppati in seguito alla consultazione.
- Pubblicazione del rapporto annuale definitivo.

Cosa si quantifica: domanda relativa a conti fisici e monetari;

Gli indici della Qualità della Vita sono indici di sostenibilità e possono essere quantitativi (ad esempio, livello di inquinamento atmosferico, quantità di rifiuti riciclati, numero di uccelli selvatici) o qualitativi (ad es. % di residenti preoccupati per l'aumento della criminalità, % di residenti che ritengono che la propria area urbana locale sia migliorata). Bristol misura più di 100 indici raggruppati in 17 temi in materia di sostenibilità - gestione dei rifiuti, energia, trasporti, tutela dell'ambiente, biodiversità, sfruttamento e sviluppo del territorio, alloggi ed enti assistenziali, attività sostenibili, sanità e benessere, sicurezza della comunità, economia sociale, cultura e turismo, tempo libero e ricreazione, istruzione, povertà, accesso, comunità e argomenti di carattere generali.

Il progetto abbina l'approccio 'dall'alto verso il basso' adottato dalle autorità locali e l'approccio 'dal basso verso l'alto' adottato dalla comunità con **5 livelli** di indici misurati. Tali livelli sono:

LIVELLO 1 Indici Comuni Europei - Si tratta di indici integrati basati su problemi di protezione ambientale, uguaglianza ed esclusione sociale, governo locale / responsabilizzazione / democrazia, relazioni locali / globali, economia locale, patrimonio culturale / qualità dell'ambiente urbano. La misurazione viene effettuata dalle autorità locali sulla base delle informazioni quantitative ricavate dal monitoraggio esistente. Le informazioni qualitative sono ricavate da un'indagine annuale sulla Qualità della Vita nel proprio Quartiere dei cittadini di Bristol.

LIVELLO 2 Indici Nazionali - Nel 1999 la Commissione di Vigilanza nel Regno Unito ha introdotto una serie di definizioni di indici della qualità della vita. Tali indici sono usati dalle autorità locali e, sebbene essenzialmente destinati ad uso locale, offrono

una comparabilità nazionale. A Bristol le informazioni sugli indici sono ricavate dall'indagine sulla Qualità della Vita nel proprio Quartiere e da insiemi di dati locali / nazionali.

LIVELLO 3 Indici Cointeressati - Questi indici sono selezionati tramite un approccio 'dal basso verso l'alto' basato sulla gente, previa consultazione di cointeressati e pubblico; sono misurati e aggiornati dai cointeressati e dalle ONG.

LIVELLO 4 Indici Circostrizionali e Circondariali di Bristol - Questi indici sono stati introdotti come valori di riferimento nel 1996. La loro misurazione è condotta dai funzionari dell'amministrazione locale e circa il 70% delle informazioni sono fornite dalla Giunta Comunale di Bristol, inclusi i risultati dell'Indagine della Qualità della Vita nel proprio Quartiere, che genera informazioni sugli standard di vita sostenibili all'interno delle comunità. Il restante 30% è fornito da autorità sanitarie, università locali, autorità di pubblica sicurezza, organizzazioni private e di volontariato. La maggior parte degli indici può essere illustrata sotto forma di tendenze e mappe di quartiere.

LIVELLO 5 - Indici Comunitari - Questi indici sono sviluppati e misurati dalle comunità e prendono in esame singole problematiche locali.

Chi è ammesso alla ricerca: chi opera nel settore (un territorio, un dipartimento...);

Il progetto unisce enti locali e cointeressati della città di Bristol che gestiscono/utilizzano informazioni sulla qualità di vita all'interno della città.

Annualmente vengono condotte due indagini principali: (i) l'indagine sulla Qualità della Vita nel proprio Quartiere è un'indagine casuale sulle famiglie rivolta agli adulti, (ii) l'indagine sulla Qualità della Vita dei Giovani, rivolta a 11-16enni e condotta presso le scuole secondarie di Bristol. Il pubblico target del rapporto annuale prodotto dal progetto include responsabili politici e residenti, ed è di particolare interesse a coloro che vivono e lavorano in aree senza risorse.

Come si quantifica: domanda relativa ai mezzi e metodi di quantificazione;

La scelta degli indici si basa sui seguenti criteri:

- essere facilmente comprensibili e contribuire a semplificare le informazioni più complesse
- avere grande risonanza e riflettere i problemi quotidiani di sostenibilità e qualità della vita
- essere in grado di dimostrare gli andamenti nel corso del tempo e di verificare se il cambiamento procede in una direzione sostenibile
- garantire la flessibilità necessaria ad una società in evoluzione

- essere in grado di offrire comparabilità tra circoscrizioni e città.

Si attribuisce grande importanza al fatto che gli indici siano 'comprensibili' piuttosto che fredde statistiche. I semafori sono utilizzati per attirare l'attenzione del pubblico ed aiutare ad illustrare se un indice si sta evolvendo in meglio (più sostenibile) o in peggio (meno sostenibile).

Il modo in cui le informazioni sono visualizzate costituisce una parte fondamentale dello sviluppo degli indici a Bristol e il rapporto annuale a colori fa grande uso della grafica e di un formato intuitivo. Carte geografiche e tendenze possono aumentare la consapevolezza sulla qualità della vita nel quartiere, aiutare la comunità e i profili delle circoscrizioni e consentire un confronto tra circoscrizioni e città. L'analisi statistica degli indici può mostrare collegamenti tra problemi e quartieri. Anche un Indice della Qualità della Vita a Bristol (basato su punteggi delle circoscrizioni) indica se la città si sta muovendo nella giusta direzione grazie ad una migliore qualità della vita e ad uno sviluppo sostenibile.

Perché si quantifica: qual'è lo scopo dello studio (supporto sul piano decisionale, amministrativo...).

La misurazione e la pubblicazione degli indici di Qualità della Vita offrono:

- utili informazioni fondamentali che contribuiscono a mettere a fuoco le necessità e i desideri avvertiti dalle comunità e informarne i responsabili a livello decisionale e coloro che si occupano della destinazione delle risorse e del risanamento dei quartieri;
- monitoraggio dell' Local Agenda 21 e dello sviluppo sostenibile della città ;
- monitoraggio dei risultati e valutazione di politiche/iniziative. Gli indici si prestano a definire gli orientamenti per la futura pianificazione avanzata;
- la promozione del lavoro di partnership e di consultazione;
- collegamento tra autorità locale e comunità in un processo che sia meno burocratico e più significativo verso i cittadini e di diffuso interesse generale.

Nome: Sarah McMahon

Indirizzo: Environmental Quality Unit, Bristol City Council, Create Centre, Smeaton Road, Bristol, BS1 6XN, UK

Tel: 0117 9223306

Fax: 0117 9224433

E-mail: sarah_mcmahon@bristol-city.gov.uk

Sito web: www.bristol-city.gov.uk/qualityoflife

CITY AND LOCAL ENVIRONMENTAL ACCOUNTING AND REPORTING (CLEAR)

Obiettivi strategici

1. Migliorare i processi di governance locale
2. Migliorare il processo d'integrazione delle politiche ambientali con quelle economiche sociali e orientare di conseguenza il processo decisionale degli Enti Locali.
3. Sviluppare e diffondere standard («principi contabili») di contabilità e reporting ambientale per gli Enti Locali.
4. Elevare la qualità della rendicontazione pubblica in termini di maggiore trasparenza e coinvolgimento degli stakeholder

La finalità di CLEAR è quella di sperimentare, in modo coordinato e per la prima volta in Italia, la realizzazione e l'approvazione di bilanci ambientali da parte dei 18 enti locali partner, accanto e insieme ai tradizionali strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Capofila del progetto è il Comune di Ferrara, gli altri partecipanti sono i Comuni di: Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Salsomaggiore, Varese ligure; e le province di Bologna, Ferrara, Reggio Emilia, Modena, Napoli, Torino. La Regione Emilia Romagna e Les EcoMARES garantiscono rispettivamente l'integrazione verticale degli strumenti di contabilità ambientale prodotti e il confronto con analoghe esperienze straniere.

Il progetto nasce dall'assunto che andare verso la sostenibilità significa fare chiarezza su come gestire l'ambiente da parte delle autorità locali e come promuovere partecipazione e responsabilità.

A livello locale nelle grandi città come nei piccoli centri abitati, la questione ambientale è un problema molto concreto: si tratta di controllo dell'inquinamento e di qualità del territorio, di politiche di protezione e di opportunità strategiche, di disponibilità delle risorse e della loro distribuzione sociale.

Eppure non esistono molti strumenti per valutare gli effetti ambientali delle politiche territoriali. I tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, principali strumenti di confronto politico e di decisione, non sono strutturati per tenere conto dei costi dell'ambiente, costituiti soprattutto dal depauperamento ed esaurimento delle risorse naturali e dalle spese per fare fronte all'inquinamento, alle malattie, al ripristino e al risarcimento del danno dopo le calamità.

Per la contabilità tradizionale e per gran parte della strumentazione di pianificazione, nate quando il tema della sostenibilità dello sviluppo non era ancora una questione all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, si tratta semplicemente di «costi occulti».

Il Bilancio Ambientale nasce, nella filosofia del progetto CLEAR, proprio per essere uno strumento pratico di supporto per gli amministratori locali nell'ambito della complessità del processo decisionale pubblico.

Rispetto al bilancio economico-finanziario dell'ente, il Bilancio Ambientale è un bilancio satellite, che fornisce dati e informazioni sull'andamento dello stato dell'ambiente, sull'impatto ambientale delle politiche di settore, sulle relazioni tra economia e ambiente, sulla spesa ambientale, sui maggiori problemi ambientali e sull'efficacia delle strategie attuate dall'Amministrazione.

E' uno strumento utile agli amministratori per monitorare le politiche dal punto di vista delle ricadute sulla sostenibilità e sulla qualità della vita urbana e per promuovere la conoscenza delle problematiche ambientali a livello locale.

Fasi del Progetto

La prima fase del progetto prevede la **definizione (esplicitazione) delle politiche ambientali**, attraverso colloqui fatti con gli assessori e i dirigenti interni dei Comuni e delle Province e con i referenti delle aziende partecipate (ex aziende municipalizzate).

Successivamente le politiche ambientali vengono riclassificate in base agli **ambiti di rendicontazione** per i comuni e gli **ambiti di competenza** per le province, individuati nel corso dei lavori di preparazione del progetto CLEAR. Tali ambiti sono stati ricavati dalle competenze che i Comuni e le Province hanno per legge e dai criteri della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per ottenere i macro ambiti di competenza qui elencati, rispettivamente per i Comuni e le Province:

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

Ambiti di rendicontazione dei Comuni:

ATTIVITÀ PRODUTTIVE: AGRICOLTURA, INDUSTRIA COMMERCIO ED ARTIGIANATO, TURISMO

RISORSE IDRICHE

AREE PROTETTE FLORA E FAUNA

PIANIFICAZIONE E GESTIONE IN TEMA DI RIFIUTI

PIANIFICAZIONE E MONITORAGGIO RELATIVO AI FENOMENI DI INQUINAMENTO ATMOSFERICO, ELETTROMAGNETICO, IN MATERIA DI ENERGIA E RUMORE

AZIONI DI INFORMAZIONE, EDUCAZIONE, FORMAZIONE E PARTECIPAZIONE

MOBILITÀ SOSTENIBILE

GESTIONE SOSTENIBILE DEL TERRITORIO E USO DEL SUOLO

SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE INTERNO ALL'ENTE, PROTEZIONE CIVILE E PATRIMONIO

Ambiti di competenza delle Province

Definizione degli **obiettivi strategici** dell'ente di medio-lungo periodo, delle **politiche** di breve-medio periodo ed delle **azioni**, già attuate o in fase di attuazione.

Valutazione di coerenza degli **obiettivi strategici e delle politiche**, assunti dagli enti in campo ambientale, con gli obiettivi strategici e le **azioni** definite nei **Piani d'Azione di Agenda21** da parte degli stakeholder. Un aspetto centrale del processo CLEAR è il coinvolgimento dei portatori d'interesse; la definizione dei Piani d'azione dei Forum di Agenda 21 e il loro sostanziale recepimento nei Piani operativi dei comuni

e delle province rappresentano gli elementi centrali di inclusione delle aspettative degli stakeholder nel bilancio ambientale.

La fase successiva del processo CLEAR prevede la **riclassificazione delle spese ambientali (conti monetari)** sostenute dai Comuni e dalle Province annualmente (in fase di prima applicazione si sono presi in considerazione gli anni 2000 e 2001).

Definizione di un **piano dei conti fisici**, ovvero di un sistema contabile che dia conto del costo delle politiche dell'Amministrazione, utilizzando al fine della rendicontazione i set di indicatori disponibili e desunti in buona parte da: il Rapporto sulla Sostenibilità Comunale, il Piano di Azione di Agenda21, Ecosistema Urbano.

Attività di reporting: consiste nel dichiarare gli effetti ambientali delle politiche economiche e settoriali. Ciò significa che gli atti di governo del territorio avranno un naturale (e trasparente) retroterra (background) di conoscenza dei valori delle risorse ambientali, dunque potranno ottimizzare i conti rendendo più efficienti le politiche. Così concepita, la contabilità ambientale potrà divenire uno degli strumenti più efficaci all'interno della «cassetta degli attrezzi» per una governance rinnovata.

Elaborazione del Bilancio Ambientale, preventivo e consuntivo, la cui ossatura è costituita dal piano dei conti fisici, dei conti monetari e dal relativo reporting e sua discussione ed approvazione da parte delle giunte e dei consigli comunali e provinciali.

Attività di diffusione dei contenuti del bilancio ambientale

Domanda dei conti fisici e monetari

Conti fisici

Per dar conto degli impegni e delle politiche dei Comuni e delle Province che hanno un contenuto ambientale, è stato definito un piano dei conti, ovvero un sistema che ad ogni ambito di rendicontazione o di competenza, associa uno o più indicatori di tipo fisico. Tali indicatori, selezionati tra quelli che i comuni e le province utilizzano in altri documenti (Piano di Azione di A21, Rapporto sullo stato dell'ambiente, Ecosistema Urbano), sono stati aggiornati e hanno come riferimento temporale principalmente l'anno 2001. I conti fisici, per ognuno degli otto ambiti di rendicontazione o dei nove ambiti di competenza, sono commentati e riassunti in tabelle e rappresentati con schemi grafici.

Conti monetari

L'obiettivo dell'attività di riclassificazione delle spese ambientali è quello di conoscere l'ammontare delle

spese sostenute dall'Amministrazione per «la gestione dell'attività ambientale che comprende la prevenzione dall'inquinamento e la protezione dell'ambiente» e di collegarle con le scelte di politica ambientale. I conti monetari verranno utilizzati, infatti, per verificare il raggiungimento delle politiche ambientali inserite nei documenti di programmazione. A questo proposito è utile ricordare che le informazioni contenute nei dati di natura monetaria (spese previste, spese impegnate, spese effettivamente sostenute) riguardano esclusivamente la quantità di risorse finanziarie destinate ai temi ambientali.

A chi si rivolge lo studio: Ambito di competenza

Il progetto interessa Comuni e Province e tutti i Servizi e Settori che al loro interno si occupano direttamente o indirettamente di ambiente e, in taluni campi come quelli afferenti all'acqua, ai rifiuti e alla produzione dell'energia, si estende alle società partecipate ex Aziende Municipalizzate. Conseguentemente se il Bilancio è stato predisposto dalla Provincia il territorio di competenza per la rilevazione degli indicatori e dei conti monetari e fisici presenta una valenza provinciale; se lo stesso bilancio è predisposto dal Comune l'Ambito territoriale di riferimento è comunale. In ogni caso il Bilancio Ambientale è uno strumento intersettoriale.

Metodi di misurazione

Per la misurazione dei conti fisici ci si avvale di un sistema d'indicatori, desunti dal Rapporto sulla Sostenibilità Comunale, dal Piano di Azione di Agenda21 e da Ecosistema Urbano e collegati agli obiettivi strategici e alle azioni comprese negli ambiti di rendicontazione negli ambiti di competenza.

A questi indicatori sono stati aggiunti altri specifici per alcuni ambiti di rendicontazione o di competenza in relazione agli obiettivi strategici definiti dall'ente in campo ambientale. La selezione degli indicatori ha portato alla definizione di un set per i quali sono già disponibili i dati e che consentono, attraverso il raffronto storico, di definire l'efficacia delle politiche attivate in direzione del perseguimento degli obiettivi strategici e quindi di dare conto, in termini fisici, dei risultati previsti (esempio: miglioramento della qualità dell'aria e dell'acqua, utilizzo del suolo, aumento della forestazione, mobilità urbana ecc).

Con riferimento ai conti monetari si è deciso di utilizzare lo schema contabile EPEA, contenuto nel sistema di conti ambientali SERIEE, adattandolo alle caratteristiche degli enti locali partner.

La metodologia EPEA definisce come spese ambientali tutte le spese (correnti e di investimento) relative alle azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione, e l'eliminazione di ogni causa di degrado ambientale. Non rientrano, quindi, nelle attività considerate quelle che, pur esercitando un impatto favorevole sull'ambiente, perseguono altri fini primari, e quindi la riclassificazione ha tenuto anche conto degli ambiti e delle competenze di rendicontazione del progetto CLEAR.

Perché misurare

L'approvazione parallela del bilancio economico e di quello «verde» consentirà nel tempo un utile terreno di confronto per riconoscere e dichiarare gli effetti ambientali delle politiche economiche e settoriali. Ciò significa che gli atti di governo del territorio avranno un naturale (e trasparente) retroterra di conoscenza dei valori delle risorse ambientali, dunque potranno ottimizzare i conti rendendo più eco-efficienti le politiche. Così concepita, la contabilità ambientale potrà divenire uno degli strumenti più efficaci all'interno della «cassetta degli attrezzi» per una governance rinnovata.

Il progetto CLEAR ha attivato nell'ambito delle strutture comunali e provinciali coinvolte un processo di accountability che permette di definire in un unico strumento, il Bilancio Ambientale, le politiche e gli impegni dell'ente e associare ad essi indicatori fisici e monetari. La sua struttura tiene conto degli assunti delle linee guida per la rendicontazione sociale e ambientale più utilizzate, come quelle del network Global Reporting Iniziative. Gli strumenti tecnico-scientifici cui fa riferimento CLEAR sono anch'essi già validati e diffusi: indicatori di pressione settoriale, indicatori europei per la sostenibilità locale, Impronta Ecologica, riclassificazione dei bilanci economico-finanziari secondo il conto EPEA (Environmental Protection Expenditure Account) del modello europeo SERIEE (Système Européen de Rassemblement del l'Information Economique sur l'Environnement).

Telefono: 0532/66402/67418

Fax: 0532/740291

Sito web: comune.fe.it/ambiente/?3

e-mail: p.poggipollini@comune.fe.it

agenda21@comune.fe.it

**IL PROGETTO CONTAROMA:
LA SPERIMENTAZIONE DI UN SISTEMA DI CONTABILITÀ
AMBIENTALE PRESSO IL COMUNE DI ROMA**

Gli obiettivi

Realizzare, sperimentare, definire e applicare un sistema di contabilità ambientale

- integrato con le politiche ambientali attuali e programmate in tema di Agenda 21 locale e allo stesso tempo coerente con le modalità di contabilizzazione attuali;
- al fine di ottenere una metodologia per la individuazione, riclassificazione e archiviazione delle informazioni ambientali monetarie contenute nei bilanci del comune di Roma;
- al fine di fornire all'amministrazione uno strumento per la descrizione qualitativa e quantitativa delle politiche attuate in modo sistematico e periodico

Le fasi del progetto

Le fasi del progetto CONTAROMA sono state tre:

- 1) lo studio preliminare delle esperienze di contabilità ambientale territoriale nazionali ed internazionali
- 2) la sperimentazione di un sistema di contabilità ambientale per il Comune di Roma e
- 3) la mappatura della azioni svolte dal Comune di Roma in attuazione del Piano di azione ambientale, con particolare attenzione alle attività del Dipartimento X «Politiche Ambientali ed Agricole».

Che cosa sta misurando: è la domanda dei conti fisici e monetari

Ambito informativo	- Spese ambientali del Comune (valorizzazione impegni) - Progetti attuati dal Comune per lo sviluppo sostenibile (descrizione qualitativa)
Ambito geografico	Area di competenza del Comune di Roma (tutti i municipi)
Scelta delle informazioni (processo)	Informazioni concordate dai partecipanti del progetto avendo come riferimento il Piano di Azione Ambientale definito dal Forum, la matrice EPEA e l'attuale sistema dei conti. Il Forum è stato informato della metodologia del progetto come anche il Comitato scientifico.
Fonti informative	Rendiconto finanziario; Relazione al Rendiconto; Relazione previsionale e programmatica; Piano Esecutivo di Gestione (PEG) Interviste
Attività di analisi	Definizione della metodologia Analisi delle spese ambientali del solo Dipartimento X (Ambiente)- Test della metodologia Analisi delle spese ambientali dei Dipartimenti principalmente coinvolti nelle azioni per lo sviluppo sostenibile-Applicazione della metodologia Descrizione qualitativa e Riclassificazione dei progetti per lo sviluppo sostenibile
Prodotti ed output	Studio sulle esperienze nazionali ed internazionali Matrice Contaroma Spese ambientali 2001 della funzione 09 Schede-progetto per la rendicontazione delle azioni per lo sviluppo sostenibile
Integrazione nel processo istituzionale	L'integrazione avviene per via indiretta ovvero attraverso il Piano di Azione Ambientale

Chi si qualifica per lo studio: chi è nel campo dello studio (un territorio, un reparto, etc...)

Area di competenza del Comune di Roma (tutti i municipi).

Come misuriamo: è la domanda dei mezzi e dei metodi di quantificazione

Nell'ambito del Progetto «Contaroma», si è sperimentato un sistema di contabilità ambientale, mediante la enucleazione di una serie di informazioni quantitative dal Rendiconto contabile annuale per poter realizzare il c.d. «conto monetario». Quest'ultimo si è 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.

Si è pertanto deciso di procedere

- Elaborando uno schema ad hoc, partendo dalla matrice EPEA
- Dettagliando voci di spesa specifiche
- Definendo una apposita matrice di rendicontazione
- Predisponendo un test con i dati di spesa corrente sostenuti nel 2001 dal Dipartimento competente per le politiche ambientali, le risorse agricole e la protezione civile.
- Rendicontando i dati di spesa sostenuti nel 2001 da altri Dipartimenti che si occupano di gestione del territorio e dell'ambiente.

Perchè misuriamo: che cosa è l'uso dello studio (la contabilità ambientale è uno strumento di decisione e di controllo, uno strumento per la governance locale).

Lo studio è stato sperimentato e predisposto al fine di ottenere una rilettura dei numeri e delle voci di spesa per valutare l'entità dell'impegno sostenuto nell'ottenimento delle politiche e il perseguimento dei programmi definiti dal Comune di Roma.

SCHEDA AZIONE AMBIENTE AD USO DELLE COMUNITÀ LOCALI

CONTABILITÀ AMBIENTALE DELLE COLLETTIVITÀ LOCALI

OBIETTIVO

L'obiettivo è **di valutare i flussi finanziari generati dalle politiche pubbliche locali in ambiente urbano** (nonostante il groviglio delle competenze fra le Comunità, la diversità e la complessità dei sistemi contabili, etc.) e **nel lungo termine i loro effetti economici, ecologici e sociali.**

La misura dei flussi finanziari passa dall'adozione di una contabilità ambientale che deve condurre ad una maggiore leggibilità delle dimensioni finanziarie, tributarie, sociali o politiche della componente ambientale delle azioni pubbliche locali. L'adozione di questa contabilità favorisce la trasparenza amministrativa rinforzando la capacità di valutazione globale.

ELEMENTI DI CONTESTO

La riforma dell'inter-comunalità tramite la creazione delle «Comunità di agglomerazione» permettono l'installazione di uno statuto inter-comunale adatto a superare le difficoltà generate dal groviglio delle competenze ambientali. Vi è quindi l'opportunità di monitorare le spese ambientali in modo più coerente sulla base di una contabilità ambientale inter-comunale, spesso più pertinente per la gestione di questa problematica. Questo approccio permette di superare, nel lungo termine, le lacune del sistema d'informazione contabile e facilita il confronto tra spesa e introiti. La contabilità ambientale è stata stabilita integrando le raccomandazioni della nomenclatura SERIEE ed è basata sui principi di contabilità pubblica.

TESTI DEI RIFERIMENTI

inchiesta del 1 §

- **microeconomia dell'ambiente urbano, metodologia dei flussi finanziari relativi all'ambiente**, casi di **Poitiers** e fondamento delle città, dicembre del 1996 de **Lione**;
- **microeconomia dell'ambiente urbano**, il caso di **Amiens**, BIPE, dicembre del 1996;
- **microeconomia dell'ambiente urbano**, il caso di **Nantes** che consulta CDC, febbraio del 1997;
- **microeconomia dell'ambiente urbano**, del caso dell'**agglomerazione de Nantes**, del CDC che si consultano, di ottobre del 1998 & di novembre 2000;

- **microeconomia dell'ambiente urbano, del caso di Amiens** BIPE, di giugno del 1999 & di novembre 2000;
- **microeconomia dell'ambiente urbano, tipologia dei flussi finanziari relativi all'ambiente, il caso del fondamento de Poitiers** delle città, giugno del 1999 & novembre 2000;
- **microeconomia dell'ambiente urbano, metodologia della misura dei flussi finanziari relativi all'ambiente, il caso dell'agglomerazione di Lione**, fondamento delle città, di giugno del 1999 & di novembre 2000;

generalità data 2 §

- **studi dell'accumulazione e lavoro N° 9** "l'amministrazione di spreco" 1996;
- **studi dell'accumulazione e lavoro N° 10** "l'amministrazione di acqua consumata" 1996;
- la situazione economica ED Economica 1997;
- **metodi SERIEE (sistema europeo della raccolta dei dati economica sull'ambiente)** l'Eurostat - Lussemburgo 1994;
- **microeconomia dell'ambiente urbano, della cassa delle agglomerazioni di Amiens, di Lione, di Nantes e di Poitiers, sintesi** - ministero per l'ambiente e l'assetto territoriale e ministero per l'apparecchiatura, il trasporto e l'alloggiamento 2001.

LE AZIONI POSSIBILI

1-Definizione e misura della spesa e degli introiti ambientali

Sia d'investimento che di funzionamento La spesa e i ricavi reali, effettivamente versati o percepiti (per opposizione alla spesa e agli introiti di ordine), sono quantificati: costruzione e sfruttamento di una stazione di trattamento delle acque, una fabbrica di incenerimento dei rifiuti domestici, di una parete fono-assorbente...

Per quanto riguarda l'investimento, per evitare la doppia imputazione, la spesa di ritorno su capitale del prestito è isolata e rimossa. Le spese (di funzionamento e di investimento) escludono l'ammortamento e il rimborso di capitale ma includono i costi dei prestiti.

2 - Campi della ricerca per quanto riguarda protezione e il miglioramento dell'ambiente urbano

Campi della lista considerato	Esempio di azione interessato nell'investimento
<i>Acqua potabile</i>	Indagine di perdita della rete
<i>Pulizia e purificazione</i>	Trattamento dei nitrati
<i>Raccogli lo spreco</i>	Contenitori dell'accumulazione selettiva
<i>Elaborazione residua</i>	Riabilitazione di uno scarico
<i>Pulizia urbana</i>	Spazzatrice automatica
<i>Riscontro di vita + dei parchi e di naturale</i>	Risparmiatore dell'acqua per innaffiare
<i>Aria</i> } <i>di quale trasporto pubblico</i>	Rete della misura della qualità dell'aria
<i>Rumore</i>	Costruzione di una parete antirumori
<i>Energia</i>	Veicoli comunali elettrici
<i>Rischi naturali, industriali e tecnologici</i>	Controllo e valutazione dell'intervento di rischi sugli incidenti
<i>integrazione dell'ambiente nelle politiche locali</i>	Dirigere schema dell'ambiente Lettera dell'ambiente

classificazione 3 delle azioni concernenti l'ambiente secondo i loro effetti

Senza tornare qui sul concetto di ambiente, è possibile distinguere due tipi di azioni per l'ambiente in base ai loro effetti sulle persone o sul biotopo.

Protezione e riproduzione delle risorse naturali

Ottimizzazione dei sistemi tecnici di sfruttamento e della gestione delle scorie

**EFFETTI sulla GENTE
VIA il BIOTOPO**

Protezione di sanità e sicurezza della gente

Qualità della vita della gente (odori, comodità, gusto, bellezza del paesaggio, ecc.)

EFFETTI DIRETTI sulla GENTE

Tra le azioni che interessano il biotopo, uno distingue un nucleo duro, che della protezione dell'ambiente, in un senso rigoroso delle risorse naturali e le altre azioni che corrispondono ad un significato allargato dell'ambiente.

I partenariati

La delimitazione del perimetro geografico delle zone abitate deriva da un metodo pragmatico di definizione della struttura inter-comunale che ha nella superficie con la più vasta gamma di competenze ambientali il perimetro di lavoro e di analisi.

Le componenti ambientali che non rientrano nella struttura inter-comunale sono comunque inclusi nello stesso campo geografico, con l'aggiunta o la sottrazione dei comuni, o dall'estrapolazione o dal retro-polazione a partire dal numero degli abitanti (tale struttura inter-comunale è generalment o più

piccola o più grande del campo geografico dello studio).

È desiderabile identificare gli attori che intervengono nei campi studiati dell'ambiente. È al livello dell'agglomerazione le istituzioni che partecipano alle azioni preoccupate della protezione dell'ambiente:

- **comuni ed i loro raggruppamenti (distretto, Comunità urbana, SIVU, SIVOM, sindacati mixed...),**
- **compagnie d'investimento mobiliare miste che hanno nella loro partecipazione azionaria una rappresentazione notevole di questi comuni o raggruppamenti,**
- **le aziende municipalizzate (con missione di utilità pubblica)**
- **associazioni satelliti delle Comunità (in particolare per la misura della qualità dell'aria).**

INDICATORI FISICI CHE CHIARISCONO LE SPECIFICITÀ LOCALI DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'AMBIENTE

Oltre all'approccio inter-comunale, la messa in opera di una contabilità fisica e finanziaria è necessaria per mettere in opera gli strumenti di controllo in ambito ambientale, questione che rappresenta la prossima tappa gestionale per le amministrazioni.

Gli indicatori fisici e non che sono presentati qui di seguito, richiedono sono spesso stimati, i servizi qualificati delle collettività non disponendo sempre di dati statistici aggiornati e precisi.

indicatori " fisici " all'anno	Indicatori fisici / hab	Rapporti di dispendio
Acqua (m. m. ³ di acqua distribuita)	Acqua + pulendo (m. ³ / hab.)	Acqua + pulendo (F / m ³)
Spreco (spreco raccolto T)	Spreco (chilogrammo / hab.)	Spreco (F / T)
Pulizia (m. della via pulita)	Pulitura (m. / hab.)	Pulitura (F / m)
Riscontro di vita + spazi naturali (effettuati ha)	Riscontro di vita + spazi naturali (m. / hab.)	Riscontro di vita + spazi naturali (F / ha)
Trasporto pubblico (N.b.: del " / anno dei prigionieri di spostamenti " non)	Trasporto pubblico " / hab del prigioniero (di spostamento " non.)	Trasporto pubblico (prigioniero spostamento / di F " non")

Esempio metodologico: Identificazione delle azioni dagli obiettivi dei campi energia e acqua.

la classificazione in base alle azioni intraprese

Per usare la nomenclatura analitica suggerita, è necessario usare una classificazione tratta dalle «azioni locali per l'ambiente» piuttosto che su una base settoriale spesso riconducibile ad una suddivisione amministrativo/tecnica e non pragmatica. Una conseguenza pratica è la necessità di potenziare le indagini per non fermarsi unicamente ai conti amministrativi.

La classificazione delle azioni in base all'obiettivo

La maggior parte delle azioni osservate concerne parecchi obiettivi: In particolare, le azioni di protezione delle risorse sono quasi inevitabilmente, delle azioni di protezione delle persone e della salute pubblica. Per evitare le imputazioni, fragili e spesso arbitrarie, tra obiettivi, le azioni presentate sotto sono imputate al loro principale obiettivo.

<i>Energia Del Settore</i>	Risorsa di protezione dell'ambiente	Protezione della gente, sanità pubblica	Ottimizzazione dei sistemi tecnici...	Miglioramento / protezione della qualità di vita
- conversione con le energie rinnovabili	X			
- Cogénération (ricupero di energia) ¹			X	
- sistemi che fanno diminuire gli odori ed i rumori				X
- regolazione, isolamento, conversione con i sistemi del heating o illuminazione, permettendo saving di energia.			X	
- ecc...				

<i>Acqua Del Settore</i>	Risorsa di protezione dell'ambiente	Protezione della gente, sanità pubblica	Ottimizzazione dei sistemi tecnici, rendimento	Miglioramento / protezione della qualità di vita
Acqua potabile	X			
- protezione dei collectings				
- acqua potabile di distribuzione e di trattamento		X		
- gestione delle scorie e lotta contro le fughe ed i consumi eccessivi all'utente	X			
- amministrazione automatizzata, indagine della rete, manutenzione preventiva di perdita			X	
- trattamenti degli odori e del gusto				X
Acqua consumata	X			X
- purificazione di acqua consumata				
- accumulazione di acqua consumata		X		
- le campagne delle informazioni sull'inquinamento innaffia consumato e di superficie	X			
- rumore, odori, funzioni delle stazioni di purificazione.				X
- controllo della pulizia autonoma	X			
Acqua della pioggia		X		
- l'accumulazione e la protezione ricambiano gli inondazioni				
- purificazione dell'acqua della pioggia	X			
- riduzione dell'impermeabilizzazione dei motivi			X	
- ecc....				

¹ nell'opposizione alla cogenerazione che mira soltanto un' uscita migliore e realizzato generalmente a partire da un combustibile fossile. Questo tipo di cogenerazione non è realmente distinto dal rimontaggio delle caldaie per un materiale più potente, di cui écobilan non è conosciuto generalmente.

Nome : Senna Philippe

Indirizzo : 20, avenue de Ségur. Paris 75007 - Francia

Tél : 01 42 19 19 42.

E-mail: philippe.senna@environnement.gouv.fr

FOR AN ENVIRONMENTAL ACCOUNTING TOOL (FEAT), PER UNO STRUMENTO DI COMPATIBILITÀ AMBIENTALE

Partner del progetto

- comunità pilota (Francia):
 - Città di Fos-sur-Mer, Montreuil-sous-Bois, Parigi e Saint-Denis
 - Comunità dei comuni della Regione di Château-Thierry
- altri partner (Francia):
 - ADEME (Agenzia dell'Ambiente e della Gestione dell'Energia), ARENE IDF (Agenzia Regionale dell'Ambiente e delle Nuove Energie dell'Ile-de-France), Commissione Europea tramite lo strumento finanziario LIFE Environnement, gli Eco Maires (assessori all'ambiente), la Fondazione delle Città, MEDD (Ministero dell'Ecologia e dello Sviluppo Sostenibile) e il MELTM (Ministero delle Attrezzature, dei Trasporti, dell'Alloggio, del Turismo e del Mare)

Progetto condotto dagli assessori all'ambiente e dall'associazione degli assessori all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

Obiettivi

FEAT ha l'obiettivo di tracciare, tramite un processo di apprendimento collettivo, un quadro generale che consenta di conoscere, valutare e comunicare le politiche ambientali locali. Si basa in particolare su un'analisi delle finalità e dei flussi finanziari di tali politiche.

Conoscere:

FEAT consentirà di raccogliere tre tipi di informazioni indispensabili per una corretta gestione delle politiche ambientali locali:

- una quantificazione delle entrate e uscite ambientali e della loro destinazione al settore ambientale (acqua, rifiuti..)
- un rapporto sullo stato dell'ambiente e delle relazioni di causa tra i vari componenti ambientali del territorio.
- i contributi specifici delle varie istituzioni dedicate all'ambiente (ente di erogazione dell'acqua, ADEME...).

Valutare:

Grazie alle informazioni raccolte, le autorità pubbliche possono controllare la pertinenza e la coerenza delle politiche ambientali adottate e le loro incidenze finanziarie.

Comunicare:

FEAT è uno strumento indispensabile per la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini alla gestione del territorio. Consente loro, infatti, di seguire da vicino gli obiettivi e le azioni delle politiche adottate.

Fasi del progetto

Nella sua prima parte FEAT applica una metodologia elaborata, nell'ambito di un programma di ricerca finanziato dal MEDD e dal MELTM, da tre istituti di ricerca (BIPE, CDC Consultant e la Fondazione delle Città).

Il progetto FEAT si articola in tre tappe.

A/ Creazione di un sistema di controllo dei flussi finanziari legati alle azioni ambientali da parte delle comunità (12 mesi)

- Individuazione delle azioni connesse all'ambiente e dei dati fisici di riferimento (tonnellaggio di rifiuti raccolti ...)
- Misurazione delle entrate e uscite annue in connessione a tali azioni ambientali.
- Consolidamento dei risultati e confronto: totalità delle entrate e uscite, realizzazione dei relativi dati tramite data base finanziari e dati fisici di riferimento.

B/ Valutazione degli impatti delle azioni ambientali (12 mesi)

- Individuazione degli effetti positivi e negativi sull'ambiente di ogni azione: tramite una tavola a due fattori, si recensiranno gli effetti positivi e negativi di ogni azione sulla stessa (impatti propri) e sugli altri (ad esempio, inquinamento indotto dal trasporto di rifiuti domestici).
- Realizzazione di un confronto costi / benefici delle azioni condotte: a partire dalla suddetta tabella, si effettuerà una valutazione dei costi e dei benefici delle azioni, sia in termini fisici che in termini finanziari.

C/ Messa a punto di indici di prevenzione, di durevolezza e di integrazione delle politiche (12 mesi)

- Elaborazione di indici che consentano di misurare il grado di prevenzione (trattamento a monte), di durevolezza (perennità, adattabilità) e di integrazione (ottimizzazione degli effetti sugli altri settori) delle azioni in materia di ambiente. Gli indici costruiti saranno, essenzialmente, un adattamento degli indici già esistenti.

Cosa si quantifica: domanda relativa ai conti fisici e monetari;

Nel progetto FEAT, si misurano i flussi finanziari reali corrispondenti alle azioni ambientali delle collettività territoriali. Tuttavia, nella seconda e terza parte saranno introdotti e utilizzati dati fisici per relativizzare e apprezzare i dati finanziari e le azioni realizzate.

Chi è ammesso alla ricerca: chi opera nel settore (un territorio, un dipartimento ...);

Il metodo si applica alle comunità territoriali. È stato sperimentato nel progetto FEAT su scala comunale e intercomunale.

Come si quantifica: domanda relativa ai mezzi e metodi di quantificazione;

Il metodo propone di partire da un elenco di azioni definite come ambientali (applicazione del criterio idoneo al metodo) e di identificare i flussi finanziari corrispondenti a tali azioni a partire dai rapporti col personale delle collettività. Non si tratta quindi di un lavoro condotto a partire dalla contabilità pubblica.

Ad esempio, in questo metodo un'azione si ritiene ambientale se il suo impatto globale sull'ambiente è positivo, a detta degli esperti, e risponde ai seguenti obiettivi:

- Protezione e rinnovamento delle risorse naturali
- Ottimizzazione dei sistemi economici, tecnici o sociali
- Tutela della salute e della sicurezza delle persone
- Miglioramento e protezione della qualità di vita

Perché si quantifica: qual'è l'obiettivo dello studio (supporto sul piano decisionale, amministrativo ...).

FEAT consentirà in particolare di garantire una reale leggibilità delle politiche ambientali ed evitare un certo numero di effetti negativi, migliorare la comprensibilità delle spese e promuovere in tal modo leve d'azione, realizzare una valutazione globale della qualità della politica adottata e più in generale una valutazione di quest'ultima dal punto di vista dello sviluppo sostenibile.

FEAT rafforzerà la trasparenza dell'azione pubblica in materia di ambiente.

Infine, la messa in atto di FEAT implica di fatto una riflessione generale sulle azioni condotte, sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile presso aziende e cointeressati locali.

Questo strumento non prevede in sé la partecipazione della popolazione. Il progetto FEAT, in ogni caso, continua a procedere e molto probabile che i cointeressati si serviranno di questo strumento per favorire una corretta gestione partecipativa.

Nome: Anne-Sophie ROBIN

Indirizzo: 241, Boulevard Saint Germain 75007 Paris

Tel: +33 01 53 59 58 00

Fax: +33 01 53 59 58 04

E-mail: a.robin@ecomaires.com

+Sito web: <http://www.ecomaires.com/>