

Amministrare meglio: nuovi contributi dalla contabilità ambientale

✓ Cesare Costantino, Stefania Righi

Il commento

È una stagione intensa per la contabilità ambientale. Diverse proposte sottolineano l'importanza di quest'area statistica nata in Italia negli anni Novanta. Appare, infatti, sempre più urgente disporre di supporti informativi capaci di misurare le **interazioni tra l'economia e l'ambiente** e di mettere le amministrazioni in grado di scegliere in modo consapevole quali settori economici e comparti ambientali privilegiare nelle decisioni.

Questo articolo fa il punto sulle evoluzioni normative della materia e dà alcuni esempi di possibile utilizzo della contabilità ambientale ai fini delle politiche di sostenibilità.

Le novità normative

Il Consiglio dei Ministri ha adottato il 7 settembre scorso lo schema di disegno di legge delega al Governo per l'introduzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle Regioni e negli Enti locali, sulla base di una proposta della Commissione di studio sulla contabilità ambientale istituita nel novembre dello scorso anno dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Lo schema del disegno di legge delega è stato trasmesso alla Conferenza unificata Stato-Regioni/Stato-città ed autonomie locali per l'acquisizione del relativo parere, in vista dell'avvio dell'iter parlamentare.

Dopo anni di dibattito promosso dagli ambientalisti, l'iniziativa legislativa sulla contabilità ambientale prende per la prima volta le mosse da un atto del responsabile del dicastero economico, e questo è senza dubbio un fatto inedito.

Esperienze significative in materia di procedure per l'integrazione di economia e ambiente nei processi di programmazione e rendicontazione ai vari livelli di governo non sono reperibili nel contesto internazionale, e questo pone l'iniziativa legislativa italiana all'avanguardia.

Attraverso il sistema di contabilità e bilancio ambientale gli atti di programmazione economico-finanziaria e di

bilancio saranno integrati con obiettivi e informazioni riguardanti la sostenibilità ambientale delle decisioni sottoposte al dibattito politico.

Per questo, i vari livelli di governo saranno chiamati ad elaborare ed approvare specifici bilanci di previsione e rendiconti focalizzati sulla sostenibilità ambientale delle politiche da adottare.

Il bilancio ambientale avrà carattere di informazione complementare rispetto alle determinazioni del bilancio economico finanziario, ma le procedure avranno carattere obbligatorio.

L'articolazione del bilancio ambientale dovrà rispondere a criteri di gradualità anche in relazione alle specifiche competenze dei vari livelli di governo, e per gli Enti locali si dovrà tener conto delle dimensioni territoriali e demografiche.

Uno specifico comma dello schema di legge delega riguarda i Comuni con una popolazione inferiore a 50 mila abitanti, che potranno aderire alle prescrizioni relative alla contabilità ambientale anche in forma associata, purché siano evidenziati gli impegni programmatici e i risultati raggiunti da ogni singolo Comune.

I collegamenti con il Dpef 2008-2012

Lo schema di legge delega giunge in porto quasi contemporaneamente al **Documento di programmazione economica e finanziaria** per gli anni 2008-2012 approvato a fine giugno.

Come si sa, il Dpef ha posto l'accento su un modello di crescita sostenibile sotto il profilo finanziario, sociale e ambientale.

Questioni quali il debito pubblico, l'equità intergenerazionale e l'uso non sostenibile delle risorse naturali han-

Nota:

✓ Cesare Costantino, Dirigente di ricerca in Istat, Coordinatore della Contabilità ambientale; Stefania Righi, Giornalista, esperta di tematiche ambientali.

no un comune denominatore: il fatto che viene consumato oggi ciò che dovrebbe sostenere la vita domani. È necessario quindi riconsiderare i modelli di contabilità economico-finanziari, affiancando ad essi - sempre secondo il Dpef - sistemi contabili e di bilancio in grado di **rilevare l'incidenza sull'ambiente delle politiche pubbliche**, e in tal senso il Governo è impegnato ad introdurre « un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle Regioni e negli Enti Locali che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di Governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, assicurando, altresì, il diritto all'informazione ambientale».

Ulteriore novità da segnalare è l'accordo raggiunto prima dell'estate tra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico e l'Istat, che si inquadra nel Progetto «Conti ambientali su scala regionale» nell'ambito del Programma di Diffusione delle Conoscenze e prevede che l'Istat avvii la compilazione di conti economici regionali integrati con computo delle emissioni atmosferiche per tutte le regioni italiane.

Verso standard internazionali

A livello internazionale, si è svolta nella prima settimana di luglio presso le Nazioni Unite la riunione annuale dello UN, *Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting*, nella quale sono state affrontate le questioni relative alla prossima **revisione del manuale di contabilità nazionale**, *Integrated Environmental and Economic Accounting 2003*, di Nazioni Unite, Unione Europea, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

Le conclusioni della riunione costituiscono un passo decisivo nella direzione di elevare il manuale entro il 2012 al rango di standard internazionale, cioè allo stesso livello del *System of National Accounts* da tempo in uso per la stima di aggregati economici quali il Pil.

Per quanto riguarda i contenuti della nuova versione del manuale della contabilità ambientale, un aggiustamento significativo consisterà nel separare le parti del manuale che possono assumere lo status di standard internazionale da quelle che continueranno a rappresentare soltanto buone pratiche.

Le prime conterranno concetti, definizioni, classificazioni e schemi contabili su cui c'è un diffuso consenso internazionale, e costituiranno le linee guida per l'implementazione su base regolare di conti ambientali armonizzati a livello globale.

Inoltre è probabile l'introduzione nel nuovo manuale di

una sezione specifica sugli indicatori derivati dai conti ambientali.

A tal fine saranno enucleati dal sistema contabile alcuni aggregati prontamente utilizzabili dai decisori ai vari livelli di governo, dalle imprese per conoscere il contesto in cui si muovono, dai cittadini per valutare l'operato degli amministratori.

Le potenzialità dei conti ambientali

Diversi sono i modi in cui la contabilità ambientale descrive le relazioni tra economia e ambiente: attraverso l'esame dei **flussi di materia** dell'intera economia; delle **emissioni di inquinanti** associate alle varie attività produttive e ai consumi delle famiglie, messe a confronto con i corrispondenti aggregati socio-economici di produzione, valore aggiunto e occupazione; delle **spese ambientali**; delle **tasse ambientali**; delle attività che producono beni e servizi per l'ambiente (**eco-industrie**); delle consistenze e variazioni delle diverse **risorse naturali**.

Le potenzialità di utilizzo dei conti ambientali sono di fatto simili a quelle dei conti economici nazionali: è possibile derivarne **indicatori**, approfondire le relazioni tra i soggetti, costruire modelli di simulazione.

Un esempio di descrizione delle interazioni tra economia e ambiente in un contesto di contabilità ambientale è dato dall'analisi dei flussi di materia dell'intera economia evidenziati dal Grafico 1.

Con riferimento agli anni dal 1980 al 2004, i dati quantificano i flussi di materiali provenienti direttamente o indirettamente dal sistema naturale, movimentati dai processi produttivi italiani e in entrata verso il sistema economico nazionale.

In connessione a questi flussi in entrata, il metabolismo del sistema economico prima o poi dà luogo a flussi materiali di ritorno al sistema naturale, ad esempio in termini di emissioni atmosferiche o scarichi idrici.

L'informazione statistica va oltre i fenomeni direttamente quantificati, e fornisce un'indicazione circa il potenziale del sistema economico di generare pressioni sull'ambiente naturale e il possibile sganciamento della crescita economica dall'uso di materiali provenienti dal sistema naturale (*de-coupling* nella letteratura specializzata), dando un segnale riguardo alla sostenibilità dell'attuale modello di crescita.

Dalla lettura di questi dati possono trarsi diverse conseguenze, a seconda degli aggregati considerati, tenendo conto in particolare dell'andamento di questi nel tempo ed eventualmente combinando l'informazione con dati monetari concernenti la crescita economica.

Una possibile analisi di carattere generale è la seguente. L'andamento degli aggregati «Estrazione interna di materiali utilizzati» e «Importazioni» considerati nel loro

insieme suggerisce che è in atto un processo di *de-coupling*, dal momento che nel periodo in esame la crescita economica si è realizzata a fronte di un andamento tendenzialmente non crescente di tali flussi materiali.

Se poi si allarga lo sguardo al sistema naturale planetario e si considera il fabbisogno materiale totale - che invece mostra una non trascurabile tendenza alla crescita - la precedente affermazione va rivista; le attività economiche, infatti, pur non facendo direttamente uso di quantità crescenti di materia, hanno richiesto il prelievo di quantità sempre maggiori di materia vergine dal sistema naturale nel resto del mondo.

Per quanto riguarda i dati sulle emissioni di inquinanti atmosferici ad effetto serra, il Grafico 2 riporta i risultati di elaborazioni su aggregati relativi alle emissioni e al valore aggiunto delle diverse attività produttive che compongono il settore manifatturiero.

Con riferimento al 2003, viene messa in luce la relazione tra la *performance* economica e quella ambientale delle distinte attività produttive, mostrando per ciascu-

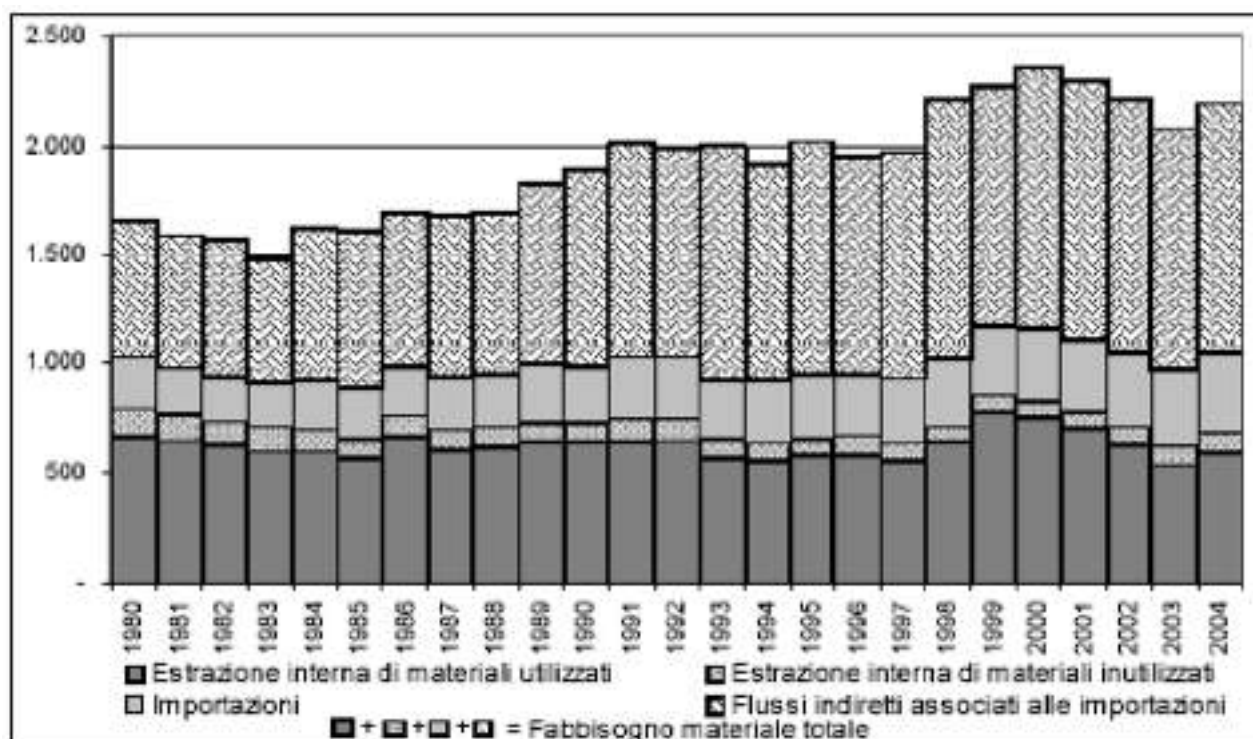
na attività il contributo percentuale al valore aggiunto dell'intero settore manifatturiero e contemporaneamente il peso nel settore stesso per quanto riguarda l'emissione di gas ad effetto serra.

In alcuni casi, ad esempio nelle attività di produzione di apparecchiature elettriche, la performance complessiva è peggiorata, essendo aumentata nel corso del tempo la quota di emissioni pur in presenza di una diminuita importanza economica all'interno del settore manifatturiero; al contrario alcune attività, come la produzione tessile e la produzione di prodotti chimici, hanno migliorato la propria *performance* complessiva, in quanto hanno registrato nel tempo una quota decrescente di emissioni a fronte di un aumento della propria importanza economica.

I futuri ambiti di sviluppo

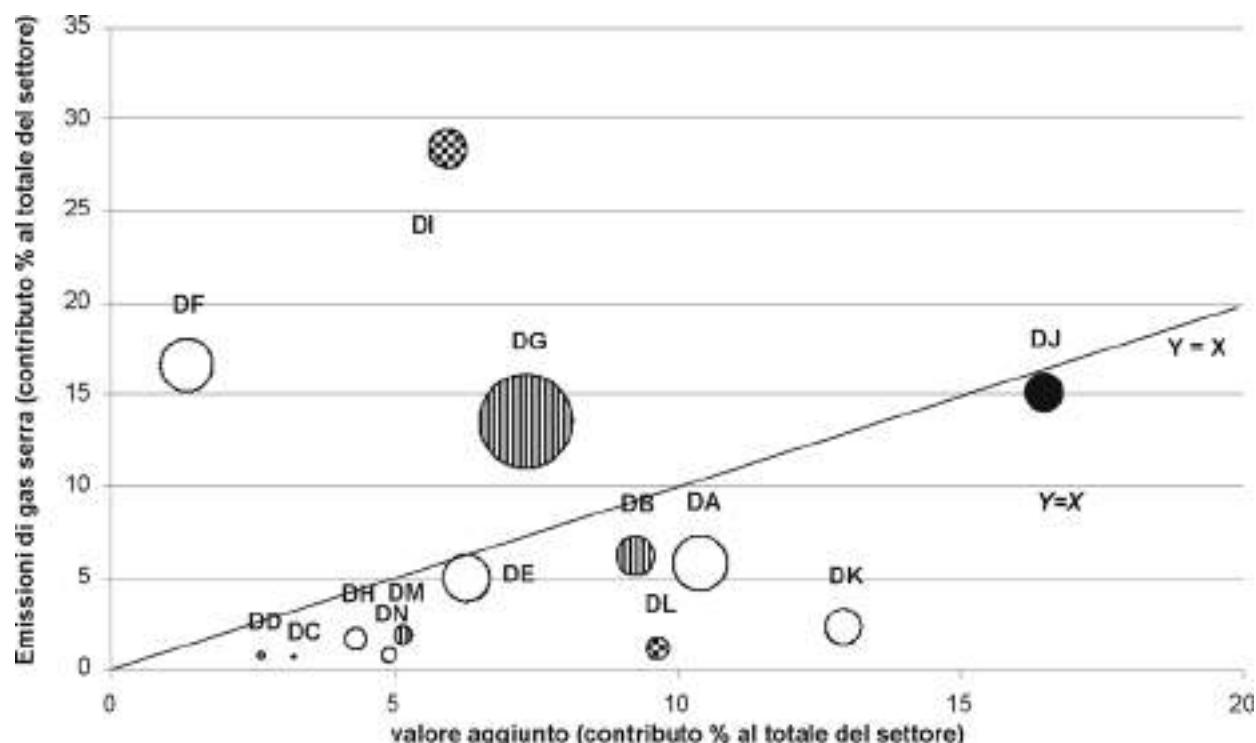
Un argomento destinato ad assumere una particolare visibilità nel contesto dei conti ambientali è la disaggregazione territoriale dei conti stessi.

Grafico 1 - Fabbisogno materiale totale dell'economia italiana - Anni 1980-2004 (milioni di tonnellate)



Fonte: Istat, <http://www.istat.it/conti/ambientali/>, comunicati stampa, Flussi di materia dell'economia italiana (Anni 1980-2004)

Grafico 2 - Emissioni ad effetto serra e valore aggiunto nel settore manifatturiero per attività economica. Italia, Anno 2003 - confronto rispetto al 1990 (contributi percentuali al totale del settore)



Legenda:

- DA.** Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco;
- DB.** Industrie tessili e dell'abbigliamento;
- DC.** Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari;
- DD.** Industria del legno e dei prodotti in legno;
- DE.** Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa e editoria;
- DF.** Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari;
- DG.** Fabbricazione di prodotti chimici e di prodotti chimici artificiali;
- DH.** Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche;
- DI.** Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi;
- DJ.** Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo;
- DK.** Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici, compresi l'installazione, il montaggio, la riparazione e la manutenzione;
- DL.** Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche e ottiche;
- DM.** Fabbricazione di mezzi di trasporto;
- DN.** Altre industrie manifatturiere.

Lungo la diagonale si registra l'uguaglianza tra i contributi in termini di valore aggiunto e di emissioni.

La simbologia utilizzata per le bolle si riferisce al confronto tra i valori delle due variabili nel 2003 e nel 1990. In particolare, la dimensione delle bolle è proporzionale alla variazione delle sole emissioni; inoltre, il riempimento delle bolle segnala quanto segue:

- quadretti - nel 2003 risulta diminuito il contributo al v.a. e aumentato il contributo all'emissione di gas serra
- righe - nel 2003 risulta aumentato il contributo al v.a. e diminuito il contributo all'emissione di gas serra
- pieno - nel 2003 risulta diminuito sia il contributo al v.a. sia il contributo all'emissione di gas serra
- vuoto - nel 2003 risulta aumentato sia il contributo al v.a. sia il contributo all'emissione di gas serra.

Fonte: Elaborazione su dati Istat (<http://www.istat.it/conti/ambientali/>, tavole di dati, Namea: conti economici nazionali e ambientali (Anni 1990-2003).

Come è stato posto in luce da un lavoro congiunto di Istat e Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (1), gli strumenti della contabilità ambientale, una volta sviluppati sistematicamente anche su scala regionale, permetteranno **confronti tra realtà territoriali diverse**, utili per scegliere in modo consapevole non solo quali settori economici e comparti ambientali, ma anche quali territori privilegiare nelle decisioni.

Un esempio in tal senso è dato dal Grafico 3 in cui, con riferimento al 2000, l'intensità delle emissioni di gas serra calcolata per ciascun raggruppamento di attività economica nel Lazio è messa a confronto con il corrispondente parametro nazionale.

Quantificazioni come quelle qui riportate mostrano come l'uso di dati di contabilità ambientale consenta di individuare le situazioni produttive sulle quali è opportuno aumentare la soglia di attenzione.

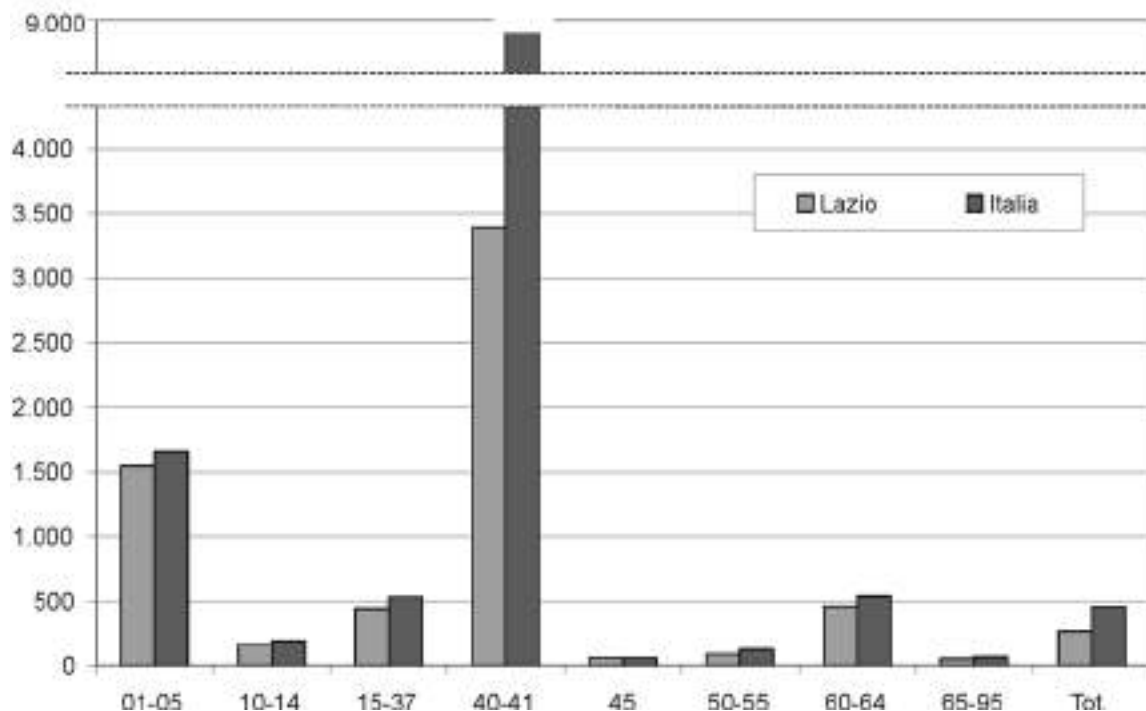
Naturalmente gli esempi proposti non esauriscono le valutazioni sulle diverse attività produttive in termini di eco-efficienza, per le quali può essere utile considerare, oltre a quelli qui specificamente richiamati, ulteriori strumenti resi disponibili dalla contabilità ambientale.

I conti dei flussi di materia e la matrice di conti economici integrati con conti ambientali costituiscono allo stato attuale, insieme ai conti della spesa per la protezione dell'ambiente, i moduli più avanzati nella produzione corrente dell'Istat e sono tra i moduli più maturi

Nota:

(1) R. Cervigni, C. Costantino, F. Falcitelli, A. Femia, A. Pennisi, A. Tudini, *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Materiali UVAL Numero 5 - Anno 2005, Roma; http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/Muval5_Contabilita_Ambientale.pdf.

Grafico 3 - Intensità delle emissioni di gas ad effetto serra per raggruppamento di attività economica. Lazio e Italia - Anno 2000 (tonnellate di CO² equivalente/milioni di euro di valore aggiunto)



Legenda:

01-05. Agricoltura, silvicoltura e pesca;

10-14. Estrazione di minerali;

15-37. Attività manifatturiere;

40-41. Energia elettrica, gas e acqua;

45. Costruzioni;

50-55. Commercio, alberghi e ristoranti;

60-64. Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni;

65-95. Altri servizi.

Fonte: R. Cervigni, C. Costantino, F. Falcitelli, A. Femia, A. Pennisi, A. Tudini, *Investimenti pubblici e sostenibilità: decidere meglio con la contabilità ambientale*, in Istat, Rivista di Statistica Ufficiale (In corso di pubblicazione).

nel contesto della statistica ufficiale europea, che è all'avanguardia nel contesto internazionale.

Ulteriori sviluppi sono avviati in Istat, da una parte per produrre anche su scala regionale i moduli più maturi e

dall'altra per ampliare ed approfondire la descrizione delle interrelazioni tra economia e ambiente attraverso conti di tipo patrimoniale relativi a specifiche risorse naturali, a partire dall'acqua e dalle foreste.

Il documento

Schema del disegno di legge delega al governo in materia di contabilità ambientale

Articolo 1

(Indirizzi generali)

1. La presente legge è finalizzata all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale che integri gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni delle Province e dei Comuni, allo scopo di assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile, nell'integrazione delle sue dimensioni economica, sociale ed ecologica, e di assicurare, altresì, il diritto all'informazione ambientale.

Articolo 2

(Delega al Governo)

1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Governo è delegato a adottare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro per le riforme ed innovazioni nella Pubblica Amministrazione e del Ministro per gli Affari regionali, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) Istituire, e applicare gradualmente, nell'ambito degli atti di programmazione e di bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, un sistema di contabilità ambientale per l'elaborazione e l'approvazione di un bilancio ambientale, disciplinandone, anche attraverso il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia, metodologie, modalità unitarie di rilevazione e gestione, nonché procedure di approvazione, distinte per ciascun livello istituzionale;
- b) prevedere che il sistema di contabilità ambientale sia articolato nelle seguenti componenti fondamentali:
 - bilancio ambientale di previsione, che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche, nonché le risultanze dei conti ambientali che ne costituiscono il fondamento;
 - rendiconto ambientale, che evidenzia i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio ambientale di previsione;
 - conti ambientali, elaborati ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, ovvero l'insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali correlati;
- c) prevedere carattere sistematico e obbligatorio delle procedure, nonché periodicità, articolazioni e contenuti del sistema di contabilità ambientale tali da garantire integrazione, collegamento, confrontabilità e contestualità con gli atti ed i documenti di programmazione economico finanziaria e di bilancio degli enti interessati, assicurando il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle determinazioni del bilancio economico finanziario;
- d) prevedere, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di tutta la presente delega, l'individuazione, in particolare tenendo conto delle componenti fondamentali del bilancio indicate alla lett. b), dei principi fondamentali della legislazione ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in base ai quali le Regioni adottano la normativa di dettaglio di propria competenza;
- e) prevedere gradualità nell'articolazione e nel grado di specificazione e approfondimento dei documenti di programmazione e bilancio ambientale e differenziazione del contenuto dei medesimi, anche in relazione a quanto disposto dalla lettera d) e alle specifiche competenze di Stato, Regioni ed Enti locali, tenuto conto, per questi ultimi, delle dimensioni territoriali e demografiche;
- f) prevedere coerenza con le norme e gli indirizzi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di bilanci pubblici e contabilità ambientale e con la loro evoluzione;

g) prevedere la raccolta delle risultanze provenienti dai conti ambientali nel Rendiconto generale dello Stato, anche a norma dell'articolo 14 del Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279;

h) prevedere, anche attraverso l'eventuale adeguamento del Programma statistico nazionale, ulteriori e specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento e omogeneizzazione dei sistemi informativi e statistici per l'ambiente ed il territorio e delle metodologie da adottare, allo scopo di perseguire economie di risorse ed interoperabilità dei sistemi e di rendere disponibili i dati di base ed i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale;

i) prevedere che i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti possano adempiere alle prescrizioni di cui alla presente legge anche in forma associata, purché siano chiaramente evidenti gli impegni programmatici ed i risultati raggiunti da ogni singolo comune; prevedere, altresì, che le Province, le comunità montane e gli enti parco di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 possano supportare i singoli comuni che lo richiedano nell'adempimento delle prescrizioni di cui alla presente legge;

1) prevedere un periodo transitorio, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, per Stato, Regioni ed Enti locali, finalizzato all'adozione del sistema di contabilità e bilancio ambientale;

m) prevedere che le pubbliche amministrazioni provvedano all'attuazione dei decreti legislativi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

n) prevedere, in ogni caso, la salvaguardia delle competenze statutarie delle Regioni a Statuto speciale.

2. Gli schemi dei decreti predisposti ai sensi del comma 1, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono res i entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine previsto per i pareri dei competenti organi parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine di cui al comma 1, quest'ultimo s'intende automaticamente prorogato di novanta giorni.

3. Ulteriori disposizioni, correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere adottate, sulla medesima proposta di cui al comma 1, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.

Articolo 3

(Clausola di salvaguardia)

1. Dall'attuazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

LIBRI



Sicurezza e salute negli enti pubblici

Pierguido Soprani 2006, I edizione, pag. 302, € 34,00

Il volume si rivolge ai giuristi, agli amministratori e dirigenti pubblici, e a tutti i professionisti che, quali consulenti esterni o RSPP interni, svolgono la loro attività nel settore della sicurezza e dell'igiene del lavoro nel settore pubblico.

L'opera, aggiornata con il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti pubblici) si propone con un taglio eminentemente pratico e corredato dei necessari riferimenti di dottrina e di giurisprudenza. L'intento è di coniugare l'analisi di principi e di norme giuridiche complesse ad un linguaggio semplice, comprensibile non solo ai giuristi ma anche ai tecnici, ai quali si rivolge come strumento di rapida e agevole consultazione, per l'esame e la soluzione delle problematiche giuridiche legate all'applicazione del D.Lgs. n. 626/94, nei diversi settori in cui si esplica l'azione degli enti pubblici.

Per Informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**
- **Ufficio Vendite Dirette Indicialia**
(tel. 06.5196111 - fax 06.51961145)
- **Agente Indicialia di zona** (www.indicialia.it)