

Relazione al Disegno di Legge “Sperimentazione della contabilità ambientale”

La vita dell'uomo sulla Terra dipende dalla quantità e dalla qualità delle risorse naturali e dai servizi che l'ecosistema rende al benessere dell'umanità. Per valutare le conseguenze dei cambiamenti degli ecosistemi e le basi scientifiche per le azioni necessarie a migliorarne la conservazione e lo sviluppo sostenibile il segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha lanciato nel 2000 un grande progetto che ha coinvolto oltre 1300 esperti di tutto il mondo. Ne è scaturito un rapporto, dal titolo “Millennium Ecosystem Assessment” (Valutazione dell'ecosistema del millennio). Il primo messaggio che emerge dal rapporto è che la tutela della natura non sarà considerata una priorità finché i suoi servizi saranno percepiti come gratuiti e illimitati. Politiche efficaci saranno quelle che richiederanno la contabilizzazione dei costi naturali in tutte le decisioni economiche.

“Le politiche future – ci dice il rapporto - devono mirare alla soddisfazione dei bisogni umani esigendo un costo notevolmente minore per i sistemi naturali che sono alla base di questo soddisfacimento”. Possiamo in qualche modo tener conto anche nella nostra provincia di queste indicazioni ed operare per migliorare il nostro rapporto con l'ambiente? Pensiamo di sì. I tempi sono maturi perché anche il Trentino, la Provincia, alcuni suoi enti ed i Comuni (quantomeno i maggiori), affianchino al sistema tradizionale dei conti economici un vero e proprio bilancio ambientale. Inteso come sistema di informazioni satellite rispetto al bilancio tradizionale, in grado di fornire ad un tempo la valutazione economica degli investimenti e delle spese in materia ambientale, nonché parametri tecnico-scientifici con i rispettivi target di miglioramento. Un sistema di contabilità ambientale si affianca ed integra anche politiche di gestione ambientale mirate all'ottenimento di certificazioni di sistema gestionale, secondo processi di miglioramento continuo come quelli attivati dal Fondo per lo sviluppo sostenibile dei Comuni costituito dalla Giunta provinciale in base al dispositivo di voto della mozione n. 1 della XIII Legislatura. Solo assumendo in pieno i costi ambientali delle operazioni si può essere in grado di valutare compiutamente la necessità/opportunità di determinate scelte. Non si può sperare di proteggere le risorse naturali se non si interviene sulle cause principali che ne stanno provocando il degrado, e se queste cause stanno nella produzione industriale, nei servizi, nei trasporti, nelle infrastrutture, allora occorre analizzare con cura ciascuno di questi ambiti. In questo modo la politica ambientale assolve a due compiti: da un lato individua, caso per caso, i fattori di maggiore impatto, e ne limita gli effetti; dall'altro promuove investimenti per migliorare lo stato dell'ambiente e valorizzare il patrimonio naturale. E conseguentemente propone la “competitività ambientale” come una opportunità che può essere valorizzata dal mercato.

Una prosperità economica duratura è possibile dunque solo in un ambiente il più intatto possibile. Anche le recenti ricerche commissionate dal governo federale svizzero hanno dimostrato che la protezione di beni come l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, il bosco e la tranquillità non sono solo fattori di costi. Gli sforzi intrapresi per proteggere l'ambiente migliorano la qualità della vita e permettono di ridurre i costi. Ad esempio, tra il 1970 ed il 2002 le misure adottate in Svizzera contro l'inquinamento atmosferico hanno consentito di risparmiare costi sanitari per circa 16 miliardi di franchi.

Scriva Roberto Coizet che “Questa è la concezione di ambiente che deriva dal concetto di sostenibilità, dove gli elementi ambientali, sociali e economici sono praticamente indistinguibili. Quando nel 1987 il Rapporto della Commissione Mondiale sull’Ambiente e lo Sviluppo fornì la prima definizione di sostenibilità, la formula ebbe immediato successo per la sua folgorante semplicità. È sostenibile quello sviluppo che “fa fronte alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie esigenze”. Un principio incontrovertibile di democrazia e buon senso. Il fatto è che questa dichiarazione comporta un progetto politico di cui è chiara solo la premessa, e cioè che se il modello di sviluppo attuale viene riconosciuto e denunciato come non sostenibile, occorre cambiarlo. Ma come? E questo cambiamento sostanziale quanti altri cambiamenti comporta nell’organizzazione economica, politica e sociale? Inizialmente il principio della sostenibilità è stato interpretato come un programma finalizzato alla conservazione delle risorse naturali, ma non appena si è cercato di tradurlo in politiche concrete ci si è resi conto che il problema è inestricabilmente intrecciato con scelte economiche e sociali di enorme portata. Tanto che, prima ancora di studiare le ricette ecologiche per la migliore conservazione, sembra necessario ridiscutere le regole della produzione, quelle del mercato, gli stili di vita e la struttura delle istituzioni politiche. Il cambiamento di ottica, iniziato in sordina, apre a prospettive decisamente nuove”.

Anche il VI Programma di azione dell’Unione europea in materia ambientale propone, tra le direttrici prioritarie, l’integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche e la necessità di “collaborare con il mercato”. Sono orientamenti che progrediscono senza enfasi e sbandieramenti, con la discrezione e l’apparente neutralità degli atti istituzionali, ma portano con sé un rinnovamento di enorme portata.

Pure il Parlamento italiano si è fatto interprete di questi cambiamenti e nel corso della corrente legislatura sono state diverse – al Senato ed alla Camera – le proposte di legge. Al Senato, in particolare, le diverse proposte sono state unificate in un testo comune che è pronto per la discussione ed approvazione in aula.

Nel predisporre il presente disegno di legge ci siamo avvalsi anche degli articolati e delle relazioni presentate in Parlamento.

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

Quindi, fornire agli amministratori pubblici uno strumento per tenere conto della realtà di questi costi ambientali nel valutare l’efficacia e l’efficienza delle politiche di governo del territorio, e in particolare delle città dove vive la maggioranza della popolazione italiana.

Nella relazione al testo unificato del Senato si ricorda che proprio con questi obiettivi nel 1998 nasce in Italia il primo dei disegni di legge sulla contabilità ambientale nella pubblica amministrazione finalizzato a istituire l’obbligo, per Comuni, Province, Regioni e Stato, di adottare un bilancio ambientale accanto a quello tradizionale di natura economico-finanziaria. Il primo firmatario del disegno di legge, unico nel suo genere e senza omologhi in Europa, è stato Fausto Giovanelli, allora presidente della Commissione Ambiente del Senato. La proposta era il frutto della lunga collaborazione tra Palazzo Madama e il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL), che raccoglieva indicazioni e osservazioni da parte dei principali soggetti interessati, dall’Istat al ministero dell’Ambiente, dalla Ragioneria generale dello Stato all’Anpa e alle Arpa, dall’Enea all’Anci, dall’Upi alle Regioni. Il testo finale venne sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari (eccetto la Lega nord) e approvato dal Senato il 14 luglio 1999. La Camera non riuscì

a terminarne l'esame prima della fine della legislatura (marzo 2001). Nel frattempo, alcuni enti locali decisero che era venuto il momento di sperimentare questa nuova forma di contabilità proposta dal disegno di legge. La Provincia di Bologna diede il via, con un finanziamento del Ministero dell'Ambiente, a un progetto che produsse uno studio sul costo reale dell'acqua corrente (molto più alto di quello effettivamente pagato dai cittadini) che forniva, contemporaneamente, indicazioni utili per un uso più appropriato delle risorse idriche. Nacque quindi il progetto CLEAR, finanziato dalla Commissione Europea: ben 18 enti locali italiani – tra i quali alcune importanti Province del Nord Italia e Comuni anche di grandi dimensioni - poterono così approvare, entro la prima metà del 2003, il proprio “ecobilancio”, seguendo un percorso di ricerca coordinato che approda alla realizzazione di un metodo e di principi contabili.

Secondo i presupposti del progetto CLEAR-Life (di cui è stato capofila il Comune di Ferrara), e seguendo i contenuti del primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale della Pubblica amministrazione, il bilancio ambientale segue lo stesso iter del bilancio economico-finanziario. L'Amministrazione comunale di Ferrara, al termine della prima sperimentazione, si esprime così: *“Il fatto di aver discusso il bilancio ambientale in concomitanza con l'esame del bilancio finanziario è stato un fatto sicuramente positivo... negli anni a venire, bisognerà sempre far coincidere la presentazione dei due bilanci. Si tratta di un criterio molto importante del disegno di legge sulla contabilità ambientale attualmente all'esame del Parlamento. Proprio il disegno di legge è stato un ottimo spunto per la sperimentazione, e adesso penso che questa sperimentazione possa aiutare a sua volta la legge. Quando è cominciato l'iter della normativa non era chiaro cosa fosse un bilancio ambientale di un comune o di una provincia. Ora pensiamo che se chi deve legiferare si concede un'ora per leggere questi bilanci possa capire immediatamente che si tratta di uno strumento relativamente poco costoso, molto utile e anche di non troppo difficile applicazione”*.

Scendendo più nel dettaglio, il bilancio ambientale CLEAR-Life (maggiori dettagli sono disponibili nel sito Internet dedicato www.clear-life.it) accosta i conti fisici, costituiti da indicatori, a conti monetari, che consentono di stabilire l'entità della spesa per la protezione dell'ambiente. L'accostamento di conti fisici e conti monetari è senz'altro importante. La condizione fondamentale è che si adotti una metodologia che poi sia utilizzata anche in futuro. Questo vale soprattutto per i conti monetari. Per realizzare i conti fisici, infatti, gli indicatori che si usano sono sempre più o meno gli stessi. “Le attività e i modelli proposti sono molto numerosi, con grande vivacità di discussioni e confronti. Da un lato esistono studi, consolidati a livello internazionale, per aggregare in modo integrato i diversi fattori ambientali, economici e sociali implicati. Dall'altro vengono sperimentati strumenti di gestione che facilitano la valutazione dei problemi e le decisioni conseguenti da parte degli amministratori. Così sono nati innumerevoli set di indicatori, a livello locale o globale, e nuovi modelli per “contare e rendicontare” le spese e gli investimenti sul tema, come la Contabilità ambientale cui è dedicato il Progetto CLEAR. Contabilizzare gli aspetti economici e sociali insieme a quelli ambientali, integrandoli nel processo ordinario di gestione, è uno strumento tanto più potente ed efficace quanto più si “normalizza” nelle procedure decisionali di un ente. Si aggiungono poi altri strumenti per la qualificazione ambientale (certificazioni, registrazione EMAS), che rendono riconoscibili le organizzazioni che abbiano adottato un Sistema di Gestione Ambientale, con facilitazioni procedurali e incentivi. Questo repertorio di strumenti si integra con altre sperimentazioni a livello sociale, rivolte alla ricerca di nuovi modelli di partecipazione e democrazia diretta. Dalle Agende 21 Locali alle varie forme di concertazione e patti territoriali, fino a nuove proposte di autogoverno, come quelle nate od illustrate al World Social Forum di Porto Alegre”. (Coizet R., Ma di che ambiente stiamo parlando?)

I disegni di legge in materia di contabilità ambientale partono sempre da due principi di fondo, come ricorda la relazione al testo unificato depositato presso il Senato.

Il primo riguarda l'adozione della contabilità ambientale come strumento per orientare alla sostenibilità le politiche economiche. La tesi è che solo "internalizzando" i costi occulti di natura ambientale, ovvero facendo in modo – attraverso la politica e l'amministrazione – che il mercato tenga conto del "prezzo" dell'ambiente, il perseguimento dello sviluppo sostenibile non sarà un ossimoro ma una realtà. Il secondo è che quello ecologico sia un bilancio satellite rispetto al bilancio economico-finanziario, rinunciando così, per ora, a ogni irrealistica ipotesi di integrazione tra le due contabilità o di correzione in senso ambientale dei documenti di bilancio tradizionali (tendenza che aveva portato a teorizzare, ad esempio, il "PIL verde"). I presupposti sono il Programma d'azione ambientale della Comunità Europea, che raccomanda l'adozione di conti ambientali satellite da parte degli stati membri, le azioni dell'UE finalizzate all'individuazione di un set comune di indicatori ambientali per monitorare lo stato dell'ambiente e l'efficacia delle politiche, ma pure la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la convenzione di Aarhus.

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

Il presente disegno di legge introduce in via sperimentale la possibilità per la Provincia (e per gli Enti come ad esempio i Parchi ed i Comuni interessati, quantomeno i maggiori e cioè Trento, Rovereto, Arco, Riva e Pergine) di predisporre eco-bilanci accanto e "contestualmente" (cioè nello stesso momento) ai tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. I due documenti vengono così "appaiati" e confrontati, dagli organi di governo del territorio, nella stessa sessione di bilancio.

Nei prossimi anni la Provincia, gli Enti ed i Comuni che vorranno aderire a questa sperimentazione dovrebbero infatti dotarsi di sistemi di conti ambientali, cioè di sistemi informativi che misurino la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale, le interazioni tra l'economia e l'ambiente, le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale. Si tratta in sostanza dei dati sui cui vengono poi costruiti gli "ecobilanci". Gli strumenti statistici e tecnico-scientifici indicati dai disegni di legge parlamentare per l'elaborazione dei dati ambientali e ripresi anche in questo disegno di legge sono quelli messi a punto dall'Istituto di statistica europeo (Eurostat) e da quelli dei Paesi membri. Si tratta in particolare del SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement), un sistema di conti satellite studiato per affiancare le informazioni fornite dai conti economici ad altre sulla spesa per la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento; del NAMEA, una matrice che affianca informazioni fisiche e monetarie; del sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale, che consente di misurare in termini fisici la pressione esercitata sull'ambiente dalle attività umane.

Nell'allegato A del presente disegno di legge questi moduli ed il sistema degli indicatori sono resi più espliciti.

Va peraltro sottolineato come la Provincia di Trento abbia redatto negli anni scorsi, in diverse occasioni, un adeguato Rapporto sullo stato dell'ambiente, la cui ultima edizione risale al 2004 con dati relativi al 2003. In questo caso si tratterebbe di rendere annuale ed ordinaria una parte della redazione del Rapporto, così da affiancare puntualmente la presentazione del bilancio contabile.

Il disegno di legge si compone dunque di 3 articoli ed un allegato (allegato A).

Nell'articolo 1 vengono illustrate le finalità del disegno di legge, vale a dire la promozione in Provincia di Trento della sperimentazione di nuove procedure e strumenti volti ad accrescere la

conoscenza e la trasparenza dei costi ambientali, in rapporto all'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile.

L'articolo 2 illustra come si intende promuovere la sperimentazione della contabilità ambientale. Il primo passo sarà l'adozione da parte della Giunta provinciale di un programma, di durata triennale, il cui compito sarà quello di stabilire i criteri di selezione degli enti partecipanti e le modalità di attuazione e coordinamento. Al comma 5 si specifica che cosa s'intenda per "sistema di conti ambientali". Ed il successivo comma 6 illustra i principi secondo i quali i bilanci ambientali dovranno essere elaborati.

L'articolo 3 definisce l'istituzione della commissione provinciale per la contabilità ambientale, ne fissa i compiti, la durata e la composizione.

L'allegato A, richiamando l'articolo 2, comma 4 fissa infine i criteri per l'elaborazione dei conti ambientali.

Cons. Prov. Dott. Roberto Bombarda

Trento, 16 settembre 2005