

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3116 e 3294-A

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 5^a e 13^a RIUNITE

5^a (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

13^a (TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(RELATORI BORTOLOTTO e FERRANTE)

Comunicata alla Presidenza il 15 aprile 1999

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Legge quadro in materia di contabilità ambientale (3116)

**d’iniziativa dei senatori GIOVANELLI, BORTOLOTTO,
CARCARINO, IULIANO, LASAGNA, POLIDORO, SPECCHIA,
RIZZI e VELTRI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 1999

—————

Norme in materia di contabilità ambientale
nella Pubblica amministrazione (3294)

**d’iniziativa dei senatori SPECCHIA, MACERATINI, MAGGI,
COZZOLINO, PEDRIZZI, BOSELLO, MANTICA, CURTO
e PACE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 1998

INDICE

Relazione:

- parte I *Pag.* 3
- parte II » 8

Pareri:

- della 1^a Commissione permanente » 12
- della Commissione parlamentare per le questioni regionali » 13

Disegni di legge:

- testo proposto dalle Commissioni riunite » 15
- n. 3116, d'iniziativa dei senatori Giovanelli ed altri » 23
- n. 3294, d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri » 27

PARTE I

ONOREVOLI SENATORI. - I disegni di legge in esame affrontano la problematica dell'introduzione di un sistema di contabilità ambientale nell'ambito della pubblica amministrazione. L'esigenza dell'adozione di norme in materia di contabilità ambientale, che appare pienamente condivisibile, prende le mosse dalla progressiva affermazione, a livello internazionale e comunitario, del concetto di «sviluppo sostenibile» nella trattazione della questione ambientale considerata nel contesto delle strategie di sviluppo economico. A partire dal concetto di «sviluppo sostenibile», che viene riconosciuto come un obiettivo imprescindibile nell'azione di tutti gli operatori economici, è stata elaborata infatti una serie di iniziative per la predisposizione di strumenti di verifica delle implicazioni ambientali delle politiche poste in essere, ivi compresa un'analisi sistematica del patrimonio naturale di cui ciascun Paese è dotato e delle variazioni (di ordine quantitativo e qualitativo) che esso subisce per effetto dei processi produttivi e di consumo. Si tratta di una questione che ha trovato eco anche nei dibattiti parlamentari tenuti in occasione dell'esame dei documenti contabili e di programmazione economico-finanziaria.

La risoluzione del 24 giugno 1997, con la quale il Senato ha approvato il DPEF 1998-2000, già aveva impegnato il Governo ad attuare specifici interventi in campo ambientale, riferendosi specificamente al «rilancio di una nuova qualità di sviluppo sostenibile». In sede di approvazione del DPEF 1999-2001, poi, (si tratta della risoluzione del 13 maggio 1998) il Governo è stato impegnato a redigere, in via sperimentale, un bilancio in termini ambientali, per

illustrare le spese che perseguono finalità di tutela dell'ambiente e sostenibilità in termini ambientali dello sviluppo economico. In particolare, si fa riferimento all'avvio della redazione sperimentale di un bilancio in termini di eco-contabilità da allegare al bilancio dello Stato, prevedendo che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica si strutturi adeguatamente per questo compito.

Gli indirizzi espressi nelle citate risoluzioni parlamentari, e in particolare l'esigenza di un ampliamento degli strumenti tradizionali utilizzati per l'elaborazione di statistiche economiche, si fondano sulla considerazione della inadeguatezza e della scarsa significatività dell'attuale sistema di contabilità nazionale e di conti pubblici nei riguardi della componente ambientale, sia sotto il profilo dei processi di produzione che di quelli di consumo. Tale inadeguatezza si riflette in una distorsione dei conti economici ordinari, derivante dalla mancata considerazione dei cosiddetti «costi occulti» ambientali, il che imporrebbe una revisione degli indicatori economici tradizionali che tenga conto in misura appropriata del fattore ambientale.

A questo proposito giova ricordare che una contabilità nazionale dell'ambiente è auspicata principalmente per la diffusa convinzione di un progressivo esaurimento delle risorse naturali insieme a uno scadimento della qualità dell'aria, dell'acqua e del territorio, come effetto diretto della attività di produzione e di consumo. I sistemi di contabilità nazionale adottati dai diversi Paesi non tengono conto di questi processi, in particolare omettendo di rappresentare tra i costi di produzione l'uso delle risorse natu-

rali, con l'effetto di fornire una misura sovrastimata del prodotto interno lordo. Occorrerebbe quindi pervenire ad una misura del prodotto nazionale coerente con uno sviluppo pulito e sostenibile dal punto di vista ambientale, che lasci intatto il capitale naturale esistente.

Come già segnalato, anche a livello internazionale e comunitario la convinzione della necessità dell'adozione di nuove forme di contabilità ha trovato espressione anche giuridica in appositi indirizzi e documenti, dall'Agenda 21 approvata al vertice ONU di Rio de Janeiro del 1992 al V Programma comunitario a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile. Tali nuove forme di contabilità dovrebbero essere basate su criteri quantitativi che favoriscano una efficace misurazione delle implicazioni ambientali delle politiche pubbliche e dei comportamenti posti in essere dagli operatori coinvolti nei processi di produzione e consumo.

I disegni di leggi all'esame si propongono quindi di adottare gli opportuni strumenti normativi per assicurare la realizzazione di un simile sistema di contabilità ambientale. In proposito non può nascondersi la difficoltà, in primo luogo di carattere concettuale, insita nella definizione del concetto di bilancio ambientale e della relativa eco-contabilità di supporto. Un'attenta e utile disamina delle varie problematiche associate alla creazione di una contabilità ambientale è stata perciò richiesta, in via preliminare, al CNEL, che ha svolto uno specifico studio nell'ambito del Gruppo di lavoro sulle politiche ambientali e territoriali della IV Commissione. In tale studio, nel quale si delinea un coerente programma di azioni finalizzate all'obiettivo richiamato, si sottolinea la necessità di individuare all'interno dei vari livelli istituzionali pubblici le strutture in cui incardinare le complesse attività conoscitive e gestionali che costituiscono il presupposto delle iniziative da promuovere: per giungere a valutare sistematicamente le implicazioni ambientali delle scelte di politica economica è infatti indi-

ispensabile che ciascun soggetto pubblico di spesa e di governo sia coinvolto nella sperimentazione di contabilità ambientale con strumenti specifici ma compatibili con i rispettivi sistemi contabili.

Agli impegni assunti in sede programmatica ha fatto riscontro finora - come è stato chiarito dal Governo nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di bilancio per il 1999 - soltanto un'attività di carattere ricognitivo, a causa della già segnalata difficoltà di definizione del concetto di bilancio ambientale. Le iniziative in esame costituiscono pertanto un passo fondamentale per l'adozione nella pubblica amministrazione di un sistema di contabilità ambientale, intesa come un insieme di scritture dirette a rilevare le informazioni relative alle grandezze ambientali e alle grandezze economiche a queste connesse. La contabilità ambientale verrebbe a costituire uno strumento di bilancio parallelo ed integrativo rispetto alla contabilità economico-finanziaria, con l'obiettivo di creare un sistema informativo statistico ambientale.

La creazione di tale base di dati richiede naturalmente l'adozione di specifiche metodologie contabili, alcune delle quali sono esplicitamente richiamate nei disegni di legge in esame. In particolare si tratta del modulo di contabilità NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*), il conto satellite della spesa per la protezione dell'ambiente, noto come *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement* (SERIEE) e il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale. È infatti possibile individuare diverse versioni di conti-satellite dell'ambiente, basate di volta in volta sulle grandezze fisiche della consistenza di risorse naturali ovvero in termini monetari. Lo scopo è comunque quello di pervenire ad una misurazione del prodotto interno lordo *corretto* dal punto di vista ambientale. Ciò implicherebbe - a titolo esemplificativo - un ampliamento del conto patrimoniale (nel quale si tenga conto di

tutte le risorse naturali e non solo di quelle sotto il diretto controllo umano) mentre nei conti dell'accumulazione la nozione di investimenti lordi sarebbe sostituita da quella di accumulazione netta di capitale, per tener conto della riduzione del capitale naturale conseguente al suo assorbimento nel processo produttivo. Ovviamente l'adozione di tali metodologie richiede la precisa individuazione dei compiti e degli impegni dei soggetti tecnici coinvolti, come l'ISTAT, l'ANPA e le ARPA, l'ENEA, il CNR, l'Istituto superiore di sanità e il sistema universitario.

Le Commissioni riunite 5^a e 13^a hanno svolto un'approfondita riflessione sulla definizione dei documenti di contabilità ambientale, anche mediante il ricorso ad audizioni dei soggetti tecnici e istituzionali necessariamente coinvolti nel processo di creazione del sistema, allo scopo di dare la maggiore concretezza possibile a concetti innovativi finalizzati ad apportare rilevanti novità di carattere contabile.

Attraverso l'accoglimento di numerosi emendamenti, si è pertanto pervenuti, con la collaborazione del Governo, ad elaborare un testo che appare di più fattibile attuazione rispetto alle originarie formulazioni.

Dopo aver chiarito che la finalità del disegno di legge è quella di definire un adeguato supporto conoscitivo agli organi della decisione politica, l'applicazione della contabilità ambientale è stata estesa ai comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, ma nel contempo si è rinviata l'applicazione delle norme per i comuni minori. Sono stati quindi definiti in modo più dettagliato i criteri per l'esercizio della delega a disciplinare modalità, strutture e contenuti dei documenti di contabilità ambientale (ridefiniti dalle Commissioni riunite come documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo), nonché della delega a regolare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali in relazione al livello istituzionale interessato. A supporto del Governo per la fase di prima applicazione della legge è stata istituita

una commissione di nove esperti nominata per un periodo di due anni.

Di particolare rilievo è la previsione di una fase di sperimentazione le cui modalità attuative sono rimesse ad un decreto interministeriale; dei risultati di tale sperimentazione il Governo dovrà tener conto nella disciplina dei contenuti dei conti ambientali, la cui adozione è adempimento preliminare, temporalmente e logicamente, rispetto all'approvazione dei documenti di contabilità ambientale.

Infine, si è ritenuto opportuno novellare la legge n. 468 del 1978 prevedendo da una parte l'indicazione per unità previsionale di base, in allegato a ciascuno stato di previsione, delle risorse destinate a interventi nel settore ambientale e, dall'altra, l'integrazione della relazione previsionale e programmatica con gli elementi conoscitivi necessari a valutare l'impatto delle politiche adottate per l'ambiente.

Ritengo opportuno segnalare, in conclusione, che, in vista della futura creazione di un bilancio pubblico in termini ambientali, si potrebbe sperimentare un raccordo tra i provvedimenti in esame e la recente riforma della struttura del bilancio dello Stato, ancora in fase di completamento. Sotto questo aspetto, giova ricordare che la legge di bilancio per il 1999 e bilancio triennale 1999-2001 contiene per la prima volta l'individuazione delle funzioni-obiettivo, che - sulla base della legge n. 94 del 1997 - insieme alle unità previsionali di base, costituiscono la prima articolazione delle poste di spesa. In particolare, la disaggregazione della spesa per funzioni-obiettivo, come è noto, dovrebbe consentire un criterio di classificazione della spesa dal punto di vista dello scopo, cioè della missione istituzionale a cui sono preposte le singole strutture amministrative, in modo da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative, anche, ove possibile, in termini di servizi finali resi ai cittadini. La realizzazione di un sistema di contabilità ambientale potrebbe quindi costituire il presupposto

per una più puntuale valutazione, anche sotto il profilo della rappresentazione contabile della spesa, dei flussi finanziari registrati nel bilancio dello Stato, aventi conseguenze sulle grandezze e sui valori ambientali. Tale rappresentazione contabile potrebbe essere

ottenuta mediante l'istituzione di un'apposita funzione-obiettivo in grado di fornire sinteticamente una misura quantificabile in termini finanziari delle politiche pubbliche in materia d'ambiente.

FERRANTE, *relatore*

PARTE II

ONOREVOLI SENATORI. - Secondo i dati pubblicati nel Rapporto annuale sullo stato del pianeta e la sostenibilità per l'anno 1998 l'economia mondiale cresce ad un livello strabiliante: dai 4.000 miliardi di dollari di produzione globale del 1950 si è giunti agli oltre 28.000 miliardi del 1996, mentre un quinto della popolazione mondiale - che ormai sta raggiungendo i sei miliardi di individui - continua a vivere in condizioni di pura sussistenza.

Di pari passo anche la pressione sulla natura è cresciuta in maniera sensazionale: dal 1950, ad esempio, la domanda di grano è quasi triplicata, il consumo di prodotti ittici è aumentato più di quattro volte, l'impiego di acqua è triplicato, così come il consumo di bovini ed ovini. La combustione di prodotti fossili è aumentata di quasi quattro volte, determinando un incremento nelle emissioni di carbonio con le ovvie implicazioni sulla temperatura terrestre.

La crescita dell'economia mondiale ha avuto luogo grazie ad un enorme consumo su scala globale del capitale naturale, scaricando sull'ambiente, sulla collettività e sulle generazioni future costi economici, sociali, ambientali e psicologici di straordinaria portata.

Per questo è necessario porre come obiettivo primario uno sviluppo sostenibile e un sistema che ci permetta di verificare le implicazioni ambientali delle politiche messe in atto dai soggetti pubblici e privati.

Il Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente - COM(92)23 - contiene vari elementi in vista di una strategia di sviluppo sostenibile in Europa. Il programma specifica che «è assolutamente necessario che... si accordi la massima priorità a... sfruttare e

consolidare le esperienze e le capacità del sistema statistico europeo di fornire regolarmente dati attinenti all'ambiente, che possano essere comparati e correlati ai dati statistici ufficiali tradizionalmente utilizzati per i settori economico e sociale».

Il Programma aggiunge che «benchè sia arduo monetizzare il valore di gran parte del patrimonio ambientale e ci si debba astenere dal fissare un "prezzo" per beni particolarmente importanti o rari, i meccanismi di determinazione del valore e dei prezzi e gli strumenti contabili sono un elemento essenziale per realizzare uno sviluppo sostenibile». Tra i provvedimenti necessari, il programma menziona «l'ampliamento e l'adeguamento degli strumenti tradizionali impiegati per l'elaborazione di statistiche economiche, sulla base delle ricerche condotte a livello nazionale ed europeo, nonché la revisione degli indicatori economici principali, quali il PNL, affinché rispettino il valore delle risorse naturali ed ambientali impiegate per la produzione dei redditi attuali e futuri e affinché rilevino sulla base di valori monetari prestabiliti le perdite e i danni arrecati all'ambiente».

Anche il «Libro Bianco della Commissione europea sulla crescita, la competitività e l'occupazione» - COM(93), 700 - evidenzia la necessità di un «Nuovo modello di sviluppo» e sottolinea l'importanza di un approccio integrato che comprenda crescita economica, qualità della vita, sviluppo locale ed ambiente. Strumenti di orientamento politico e di informazione del pubblico non sono però disponibili: occorre quindi un sistema europeo armonizzato di indicatori integrati economici ed ambientali di contabilità che abbracci i problemi dei vari settori

economici e della sfera politica ai vari livelli e consenta raffronti tra gli Stati membri.

Spesso si è tentato di affrontare i problemi ambientali con interventi specifici con l'illusione di poter salvare l'ambiente senza modificare contestualmente sia i comportamenti sia la politica industriale, commerciale, delle infrastrutture, dell'agricoltura, e via elencando. Inoltre le politiche di sviluppo perseguite in questi settori non hanno contribuito minimamente alla crescita occupazionale provocando invece un debito ambientale crescente in termini di risorse distrutte e di eventi a volte catastrofici da risanare.

Per affrontare un tema rilevante come quello della contabilità ambientale, è importante soffermarsi su alcuni concetti che ne costituiscono la base: gli indicatori, gli obiettivi ambientali e i bilanci.

In generale un indicatore è una variabile che fornisce informazioni su un determinato fenomeno. Gli indicatori sono stati definiti da Lichtenberg «lente di rimpicciolimento», in quanto dovrebbero permettere di ottenere delle informazioni generali. Già nella scelta degli indicatori è necessario tener conto dei giudizi di valore e non solo nel momento in cui, con l'aiuto degli indicatori stessi, verrà formulata una situazione da raggiungere. La scelta di grandezze per la descrizione dei rapporti uomo-natura non può mai dipendere semplicemente dalla natura.

La necessità di determinare indicatori nuovi si trova formulata già nell'*Agenda 21*. Il testo della convenzione infatti sostiene la necessità di un approccio quanto più possibile ampio: «Gli indicatori generalmente in uso come il prodotto nazionale lordo e la dimensione dei flussi di singole risorse o sostanze inquinanti non danno informazioni sufficienti sulla questione della sostenibilità. È necessario elaborare indicatori di uno sviluppo sostenibile, in modo da creare solide fondamenta per le decisioni ad ogni livello e contribuire ad una sostenibi-

lità autoregolante dei sistemi integrati ambientali e di sviluppo».

Allo scopo di stimolare l'attuazione dell'*Agenda 21*, dopo la Conferenza di Rio de Janeiro è stato creato un organismo all'interno dell'UNCSO (*United Nations Commission on sustainable development*) che ha recentemente sviluppato alcune proposte di sistemi di indicatori.

Le più importanti proposte in questo settore sono:

l'integrazione fra gli aspetti economici ed ecologici nell'ambito di un calcolo complessivo di economia ambientale (o «prodotto nazionale verde»);

l'integrazione fra aspetti economici e sociali per mezzo dell'*Human Development Index* (HDI);

l'integrazione di tutti e tre gli aspetti in un indice complessivo per economie sostenibili: *Index for Sustainable Economic Welfare*, (ISEW).

A livello internazionale si è affermato il *pressure-state-response-model*, il modello di formazione degli indicatori ambientali dell'OCSE (modello utilizzato anche nel disegno di legge in esame) che distingue tre livelli di formazione degli indicatori:

indicatori di pressione sull'ambiente (*pressure*), che misurano la potenziale pressione sull'ambiente delle attività umane (fra cui il prelievo di risorse e la restituzione di rifiuti ed emissioni);

indicatori dello stato dell'ambiente (*state*), che misurano le risorse ambientali disponibili a seguito delle attività umane (fra cui il prelievo di risorse e la restituzione di rifiuti ed emissioni);

indicatori di risposta (*response*), che descrivono la reazione sociale ai cambiamenti dello stato ambientale (ad esempio riduzione del consumo di energia per unità di prodotto nazionale lordo).

Tale modello segue il classico procedimento lineare «riconoscere-valutare-agire» ed ha insito nella sua struttura fondamentale il pericolo di favorire una strategia unilate-

rale di lotta ai sintomi invece di un approccio preventivo.

Per quanto riguarda gli obiettivi la ricerca ambientale tenta di chiarire il rapporto fra le attività umane ed i loro effetti sull'ambiente e presenta tale rapporto, per quanto possibile, in cifre. Però, anche quando è possibile tracciare una curva causa-effetto, non è ancora possibile decidere solo sulla base di tale curva quale livello di azione sull'ambiente sia sostenibile e quale non lo sia. Infatti, anche nei casi ben documentati, una decisione normativa richiede di sapere quale livello di azione e di danno ambientale la società è disposta ad accettare. La questione del «valore limite» per la sostenibilità è sempre direttamente collegata alla questione di quale rischio ambientale la società sia pronta a sopportare.

Se accettiamo che esiste uno spazio ambientale, inteso come ambito che limita lo sviluppo economico e sociale, ne consegue che questo ambito non dovrebbe essere ridotto al punto in cui l'intero sistema riesca appena a sopravvivere, cioè al livello del massimo rischio.

Al contrario, la definizione di spazio ambientale e la conseguente formulazione di obiettivi di protezione dovrebbero orientarsi alla minimizzazione dei rischi, tenendo conto delle parti più delicate del sistema (gli asmatici e i bambini sensibili all'ozono, i terreni forestali sensibili all'acidità). Inoltre come conseguenza del principio di prevenzione nasce la necessità di formulare non solamente obiettivi di riduzione per i danni presenti, ma anche obiettivi di prevenzione generale per impedire danni futuri.

Bilanci ambientali

Una difficoltà metodologica da affrontare nel compilare i bilanci ambientali nazionali deriva dal fatto che oggi praticamente tutti gli Stati sono coinvolti in un intreccio di mutui rapporti commerciali, per cui gli effetti ecologici dell'economia e del sistema di vita di una nazione si ripercuotono dal

livello locale a quello globale. Il problema da risolvere è stabilire se e come i danni collegati all'importazione e all'esportazione di merci possono essere ascritti al «conto ambientale» nazionale.

Per la formulazione di strategie per un nuovo orientamento ecologico è necessario indagare anche la struttura causale dei danni ambientali. A tale scopo è necessario da un lato descrivere il contributo dei singoli settori economici, dall'altro porsi la questione dell'importanza da attribuire al consumo privato.

Il disegno di legge in esame propone, sulla base di un piano di azioni elaborato dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'introduzione della contabilità ambientale nella pubblica amministrazione italiana.

È evidente che lo scopo finale è quello di coinvolgere anche i privati in questo obiettivo che costituisce un salto di qualità culturale, di consapevolezza delle scelte e delle realizzazioni.

Tuttavia una tale rivoluzione nel modo di essere degli attori dello sviluppo non può essere attuata rapidamente e simultaneamente da tutti.

È giusto che sia la pubblica amministrazione a farsi carico per prima dell'introduzione della contabilità ambientale. Ed è anche da condividere la scelta di indicare, come base su cui i comuni, le province e le regioni costruiranno i documenti di contabilità ambientale, tutti e tre gli strumenti tecnici attualmente disponibili, e cioè:

il modulo di contabilità NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*) basato sulla combinazione di aggregati di contabilità nazionale (modulo economico) e di indicatori ambientali (modulo ambientale) da affiancare ai primi. Con tale sistema di contabilità, proposto per la prima volta dall'Istituto di statistica olandese, le pressioni ambientali vengono riferite alle attività responsabili di averle generate, in particolare le attività economico-produttive e i consumi finali;

il conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente (SERIEE) che descrive le spese per la difesa dell'ambiente, l'eliminazione dell'inquinamento ed ogni altra causa di degrado ambientale. Il conto satellite per la protezione ambientale fornisce informazioni sulla spesa sostenuta per produrre, finanziare o acquistare servizi di protezione ambientale determinati attraverso lo svolgimento delle attività caratteristiche, secondo un'articolazione per i vari domini ambientali. Secondo questa metodologia, però, sviluppata presso l'Eurostat, le attività che hanno come scopo principale altri obiettivi (ad esempio l'igiene, la salute o il risparmio energetico) non concorrono a formare la suddetta spesa;

il sistema di indicatori settoriali di degrado ambientale, che misura in termini fisici (e non economici) la pressione esercitata sull'ambiente dai settori: energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria e gestione dei rifiuti.

Il disegno di legge delega ad un successivo decreto legislativo la definizione della struttura dei documenti di contabilità ambientale ed indica i compiti dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli enti tecnici individuati nell'ISTAT, nell'ANPA, nelle ARPA e nell'ENEA.

Questo disegno di legge si propone di aprire una pagina nuova nel rapporto tra la nostra società e l'ambiente.

La necessità prioritaria è quella relativa alla verifica di fattibilità di realizzazione delle norme, soprattutto in presenza di una disarmonia tra i vari sistemi di contabilità esistenti nella pubblica amministrazione, e conseguentemente è evidente l'importanza dell'individuazione di elementi di contabilità riferiti specificatamente e inequivocabilmente all'ambiente.

A tal fine il disegno di legge prevede una fase di sperimentazione, che sarà utile per mettere a punto le norme delegate.

BORTOLOTTO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: LUBRANO DI RICCO)

sui disegni di legge n. 3116 e 3294

1° luglio 1998

La Commissione, esaminati i disegni di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

(Estensore: SARTO)

sui disegni di legge n. 3116 e 3294

24 marzo 1999

La Commissione, esaminati i disegni di legge,

premessi che l'esperienza già maturata nel campo della contabilità ambientale dall'ISTAT, il quale già da alcuni anni raccoglie ed elabora una serie di dati a carattere ambientale al fine di valutare i costi affrontati per riparare o difendersi dal danno ambientale, rende necessario procedere alla redazione di uno schema contabile sperimentale di bilancio ecologico da affiancare al bilancio dello Stato, idoneo a dare evidenza sia agli aspetti economici che a quelli ambientali delle variabili macroeconomiche relative al computo della ricchezza nazionale e del benessere del Paese; infatti l'obiettivo, più volte auspicato già a partire dal 1996, con le varie risoluzioni di approvazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria, è quello di misurare il costo sopportato e mai restituito dell'uso delle risorse naturali che contribuisce alla creazione del reddito reale del Paese, nonché il costo del degrado dell'ambiente, attraverso l'individuazione dell'impatto delle attività economiche sulla natura e sull'ambiente, della stima monetaria di questo impatto e dei conseguenti aggiustamenti dei calcoli costi/benefici nel sistema di contabilità nazionale per fornire indicatori più idonei e più accurati del progresso economico da utilizzare come elemento qualificante nella pianificazione economica delle decisioni;

considerato che per rendere attuabili le proposte contenute nei disegni di legge dovrà essere avviata con estrema sollecitudine la creazione di appositi strumenti presso la Ragioneria generale dello Stato, con la collaborazione dell'ISTAT stesso, della commissione tecnica della spesa pubblica, dell'ENEA, dell'ANPA e del CNEL al fine di provvedere alla individuazione e alla definizione di specifici indicatori ed indici sensibili agli aspetti ambientali, da inserire all'interno di una contabilità ambientale parallela a quella vigente, al fine di valutare le integrazioni tra economia ed ambiente e giungere così ad una valutazione del prodotto interno lordo che tenga conto dell'impatto dei costi ambientali delle attività di produzione e di consumo,

esprime parere favorevole sui disegni di legge, con le seguenti osservazioni:

a) si ritiene che il sistema della contabilità ambientale debba essere essenzialmente concepito come strumento di bilancio parallelo, affiancato alla tradizionale contabilità economico-finanziaria;

b) con riferimento alla procedura della delega, si ritiene che i decreti legislativi (articolo 2, comma 3, e articolo 3, comma 3, del disegno di legge n. 3116) debbano essere deliberati su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di concerto con il Ministro dell'ambiente;

c) con riferimento all'articolo 4, comma 3, del disegno di legge n. 3116 la facoltà delle regioni di formulare gli indirizzi agli enti locali dovrebbe essere armonizzata con la disciplina contabile degli enti locali dettata da una normativa nazionale, il decreto legislativo n. 77 del 1995. È quindi opportuno che l'adeguamento degli strumenti contabili degli enti locali venga definito attraverso l'integrazione delle disposizioni dettate dalla citata normativa del 1995;

d) per quanto riguarda le regioni, si ritiene opportuno inserire i principi generali di adeguamento degli strumenti contabili alle metodologie di contabilità ambientale nella legge quadro di contabilità regionale (legge n. 335 del 1976); le regioni potranno in questo ambito specificare ulteriormente questi principi nelle rispettive leggi regionali di contabilità;

e) con riferimento ai soggetti tenuti ad adottare il sistema di contabilità ambientale si ritiene che eventuali deroghe per i comuni al di sotto di una determinata soglia demografica siano giustificate solo in una fase transitoria, in quanto le esigenze conoscitive sottese all'introduzione di una contabilità ambientale non sarebbero pienamente soddisfatte da rilevazioni parziali;

f) sempre con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione del nuovo istituto, si ritiene opportuno valutare la sua introduzione anche per le imprese private attraverso appropriati meccanismi, ad esempio di incentivazione fiscale (come il credito d'imposta), e nell'ambito dei patti territoriali e dei contratti d'area;

g) per quanto riguarda gli enti territoriali, la redazione di un bilancio ecologico territoriale potrebbe costituire un criterio di priorità rispetto ai progetti di investimento per i patti territoriali; potrebbe anche costituire un utile strumento da affiancare ai piani urbanistici; rispetto a tale ultimo scopo le regioni naturalmente possono dare gli indirizzi di propria competenza;

h) si ritiene opportuno attribuire anche agli enti locali competenze specifiche in merito all'informazione e alla sensibilizzazione dei cittadini nelle materie relative alla sostenibilità dello sviluppo, nonché alla disciplina dell'adeguamento degli strumenti contabili;

i) per le regioni a statuto speciale e le province autonome, che sono titolari di potestà legislativa primaria in materia, è necessario inserire un'apposita clausola che preveda che l'adeguamento ai principi della legge avviene nel rispetto dei relativi statuti di autonomia.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. Finalità della presente legge è l'integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, con l'indicazione delle informazioni e degli obiettivi riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo allo scopo di definire un adeguato supporto conoscitivo agli organi della decisione politica.

Art. 2.

(Documenti di contabilità ambientale)

1. Al fine di cui all'articolo 1, a partire dall'anno finanziario 2004, lo Stato, le regioni, le province e i comuni capoluoghi di provincia e quelli con oltre 100.000 abitanti approvano, contestualmente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, i documenti di contabilità ambientale intesi come documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo e di seguito così denominati.

2. I comuni, non capoluogo di provincia, con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti effettuano, anche in forma associata, gli adempimenti di cui al comma 1, a partire dall'anno finanziario 2008.

3. Lo Stato, le regioni, le province ed i comuni adottano i documenti riguardanti la

sostenibilità ambientale dello sviluppo sulla base dei conti ambientali di rispettiva competenza, di cui all'articolo 3, tenendo conto degli indirizzi dell'Unione europea e secondo le disposizioni della presente legge.

4. Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 3 dell'articolo 3, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi che definiscono modalità, struttura e contenuti dei documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo avendo riguardo ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'organizzazione ed evidenziazione delle risultanze dei conti ambientali secondo ripartizioni e articolazioni utili per favorire la lettura parallela e la confrontabilità coi documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio;

b) la selezione delle informazioni contenute nei conti ambientali distinta per ciascun livello istituzionale in relazione alle competenze dello stesso e alla struttura dei suoi documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio;

c) la gradualità necessaria nel grado di specificazione dei documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo in relazione allo stato di avanzamento, nonché alla definizione e all'attendibilità dei conti ambientali.

5. È istituita una Commissione per la contabilità ambientale con i compiti di consulenza, ricerca e supporto informativo al Governo. La Commissione è composta da nove esperti di cui tre indicati dal Ministro dell'ambiente, due indicati dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, quattro indicati rispettivamente dal Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dall'Agenzia nazionale per la pro-

tezione dell'ambiente (ANPA) e dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA). La Commissione è nominata, per un periodo massimo di ventiquattro mesi, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'ambiente; con il medesimo decreto sono determinati il compenso degli esperti e le spese di funzionamento della Commissione, nei limiti di 500 milioni di lire annue.

Art. 3.

(Sistema dei conti ambientali)

1. Ai fini della elaborazione dei documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, a decorrere dall'anno 2003, lo Stato, le regioni, le province, i comuni di cui all'articolo 2, comma 1, adottano un sistema di conti ambientali.

2. Per sistema di conti ambientali si intende l'insieme delle informazioni che, nell'ambito del sistema statistico nazionale, descrivono:

a) la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale;

b) le interazioni tra economia ed ambiente;

c) le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per regolare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali relativi a ciascun livello istituzionale, sulla base dei principi e dei criteri di cui all'allegato A e tenendo conto dei risultati della sperimentazione di cui all'articolo 5 e

delle variazioni che potranno intervenire nelle definizioni tecniche di contabilità ambientale.

Art. 4.

(Competenze e compiti)

1. Con i decreti legislativi di cui al comma 3 dell'articolo 3 sono altresì definiti le competenze ed i compiti in materia di contabilità e di conti ambientali in relazione ai soggetti istituzionali e tecnico-scientifici strumentali in base alle disposizioni del presente articolo.

2. Lo Stato disciplina la revisione della contabilità economica nazionale, le azioni delle amministrazioni centrali di raccordo e di adeguamento degli strumenti contabili nonché di supporto alla redazione dei conti ambientali e l'applicazione nel bilancio delle metodologie di contabilità ambientale e formula indirizzi per le regioni e gli enti locali.

3. Le regioni disciplinano l'adeguamento degli strumenti contabili e l'applicazione nel bilancio delle metodologie di contabilità ambientale, assicurano il supporto informativo necessario alla redazione dei conti ambientali e formulano gli indirizzi agli enti locali.

4. Gli enti locali disciplinano l'adeguamento degli strumenti contabili e assicurano il supporto informativo necessario alla redazione dei conti ambientali.

5. L'ISTAT, in quanto centro di produzione e validazione delle statistiche ambientali e dei conti ambientali, opera quale centro di coordinamento tecnico-scientifico e di redazione dei conti ambientali.

6. L'ANPA elabora, organizza e valida le informazioni ambientali; le agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente (ARPA) producono ed acquisiscono le informazioni ambientali.

7. L'ENEA valida strumenti e tecnologie per la misurazione di indicatori ambientali ed esegue i relativi rilevamenti.

Art. 5.

(Sperimentazione)

1. Al fine di assicurare la necessaria sperimentazione delle disposizioni in materia di contabilità ambientale di cui agli articoli 2 e 3, comuni, province e regioni individuati secondo le modalità di cui al comma 2, adottano il sistema dei conti ambientali a decorrere dall'anno 2000 e approvano i documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo a decorrere dall'anno 2002 sulla base dei criteri di cui all'articolo 2, comma 4, e all'articolo 3 comma 3, come definiti con decreto adottato dai Ministri dell'ambiente e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

2. Le regioni, le province e i comuni di cui al comma 1 sono individuati con decreto del Ministro dell'ambiente adottato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Con decreto adottato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dai Ministri dell'ambiente e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono definite le modalità attuative della sperimentazione dello Stato.

Art. 6.

*(Modifiche alla legge
5 agosto 1978, n. 468)*

1. All'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, dopo il comma 6-*bis* è inserito il seguente:

«6-*ter*. In apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono altresì esposte, per unità previsionali di base, le risorse destinate a interventi nel settore ambientale».

2. All'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente comma:

«La relazione previsionale e programmatica è integrata con gli elementi conoscitivi necessari a valutare l'impatto delle politiche adottate per l'ambiente».

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano a decorrere rispettivamente dall'anno 2001 e dall'anno 2000.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere di cui all'articolo 5 si provvede, nel limite di lire 2 miliardi per ciascuno degli anni 2000 e 2001, mediante corrispondente utilizzo delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

2. All'onere derivante dall'istituzione della Commissione di cui all'articolo 2, determinato in lire 500 milioni per ciascuno degli anni 1999 e 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

3. Alla definizione delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione del sistema di contabilità ambientale si provvede in sede di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2003 e con la legge finanziaria per l'anno 2003.

ALLEGATO A
(articolo 3, comma 3)

Il sistema dei conti ambientali dello Stato e delle regioni è elaborato secondo i seguenti moduli NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*), SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) e sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale:

a) i conti economici integrati con indicatori ambientali denominati NAMEA descrivono le interazioni tra economia e ambiente con particolare riferimento ai seguenti aspetti principali:

- 1) pressione esercitata sull'ambiente dalle diverse attività economiche mediante emissioni di inquinanti e uso delle risorse naturali;
- 2) costi correnti, che comprendono i costi di misura e di prevenzione del danno ambientale, la compensazione del danno ambientale, i costi di riparazione ed infine i costi del danno ambientale non riparato;
- 3) consistenza e variazioni del patrimonio naturale;

b) il conto satellite SERIEE individua la spesa per la protezione dell'ambiente delle Pubbliche amministrazioni, delle imprese e delle famiglie rispetto a:

- 1) i principali contesti ambientali: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque superficiali, rifiuti, inquinamento del suolo e delle acque sotterranee, rumore e vibrazioni, degrado della biodiversità e del paesaggio, radiazioni;
- 2) i vari tipi di attività caratteristiche: prevenzione dell'inquinamento, riduzione dell'inquinamento, misurazione e controllo, ricerca e sviluppo, insegnamento e formazione, amministrazione;

c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale misura il rapporto tra sistema naturale e sistema antropico al fine di definire l'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali. Gli indicatori settoriali di pressione ambientale sono da realizzare:

- 1) per i settori: energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria e gestione dei rifiuti;
- 2) per i temi: cambiamenti climatici, assottigliamento della fascia di ozono, perdita di biodiversità, esaurimento delle risorse naturali, dispersione di sostanze tossiche, rifiuti, inquinamento atmosferico, ambiente marino e zone costiere, inquinamento delle acque e risorse idriche, ambiente urbano e rumore.

Le province e i comuni elaborano i conti ambientali secondo il sistema SERIEE e secondo il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale di cui alle lettere b) e c).

DISEGNO DI LEGGE N. 3116

D'INIZIATIVA DEI SENATORI
GIOVANELLI ED ALTRI

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. Scopo della presente legge è l'integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, con l'indicazione delle informazioni e degli obiettivi riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo.

Art. 2.

(Documenti di contabilità ambientale)

1. Al fine di cui all'articolo 1, a partire dall'anno finanziario 2002, lo Stato, le regioni, le province e i comuni approvano, contestualmente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, i documenti di contabilità ambientale.

2. Lo Stato, le regioni, le province ed i comuni adottano i documenti di contabilità ambientale sulla base dei conti ambientali di rispettiva competenza, di cui all'articolo 3, tenendo conto degli indirizzi dell'Unione europea e secondo le norme della presente legge.

3. Il Governo è delegato ad emanare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi che definiscono modalità, struttura e contenuti dei documen-

ti di contabilità ambientale, avendo riguardo alle caratteristiche e alle competenze di ciascun livello istituzionale, alla gradualità necessaria riguardo lo stato di avanzamento dei conti ambientali, al parallelismo, alla pariteticità e all'integrazione tra contabilità economica e contabilità ambientale.

Art. 3.

(Sistema dei conti ambientali)

1. Ai fini dell'elaborazione dei documenti di contabilità ambientale, a decorrere dall'anno 2001 lo Stato, le regioni, le province ed i comuni adottano un sistema di conti ambientali.

2. Per sistema di conti ambientali si intende l'insieme delle informazioni che, nell'ambito del sistema statistico nazionale, descrivono:

a) la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale;

b) le interazioni tra economia ed ambiente;

c) le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per regolare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali relativi a ciascun livello istituzionale, sulla base dei principi e dei criteri di cui all'allegato A.

4. Il Governo è autorizzato a modificare con proprio decreto i principi ed i criteri di cui al comma 3, al fine di recuperare le variazioni intervenute nei programmi europei e nazionali di contabilità ambientale.

Art. 4.

(Competenze e compiti)

1. Con i decreti di cui al comma 3 dell'articolo 3 sono altresì definite le competenze ed i compiti in materia di contabilità e di conti ambientali in relazione ai soggetti istituzionali e tecnico-scientifici strumentali in base alle disposizioni del presente articolo.

2. Lo Stato disciplina la revisione della contabilità economica nazionale, le azioni delle Amministrazioni centrali di raccordo e di adeguamento degli strumenti contabili nonchè di supporto alla redazione dei conti ambientali, l'applicazione nel bilancio delle metodologie di contabilità ambientale e formula indirizzi per le regioni e gli enti locali.

3. Le regioni disciplinano l'adeguamento degli strumenti contabili e l'applicazione nel bilancio delle metodologie di contabilità ambientale, assicurano il supporto informativo necessario alla redazione dei conti ambientali, formulano gli indirizzi agli enti locali.

4. Gli enti locali disciplinano l'adeguamento degli strumenti contabili e assicurano il supporto informativo necessario alla redazione dei conti ambientali.

5. L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in quanto sede di produzione e validazione delle statistiche ambientali e dei conti ambientali, opera quale sede di coordinamento tecnico-scientifico e di redazione dei conti ambientali.

6. L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) elabora, organizza e valida le informazioni ambientali; le agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente (ARPA) producono ed acquisiscono le informazioni ambientali.

7. L'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) valida strumenti e tecnologie per la misurazione di indicatori ambientali ed esegue i relativi rilevamenti.

Art. 5.

(Norme transitorie)

1. Il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di garantire l'applicazione della normativa europea e nazionale in materia di contabilità ambientale, definisce le procedure per:

a) la riclassificazione e l'armonizzazione dei bilanci dello Stato, delle regioni e degli enti locali, in relazione all'adozione dei moduli di contabilità ambientale;

b) l'attuazione del regolamento (CE, EURATOM) n. 58/97 del Consiglio, del 20 dicembre 1996, relativo alle statistiche strutturali sulle imprese;

c) l'integrazione e l'estensione del modello unico di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 luglio 1995 e al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni;

d) l'integrazione del catasto dei rifiuti di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, e dei rilevamenti effettuati sugli inquinanti atmosferici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, nell'ambito del sistema statistico nazionale.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. Per l'esercizio delle competenze attribuite allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni dalla presente legge è istituito, nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica un apposito fondo denominato «Fondo da ripartire per l'attuazione della legge quadro in materia di contabilità ambientale». Il Fondo è determinato in lire 30 miliardi per l'anno 1998 e lire 25 miliardi rispettivamente per

gli anni 1999 e 2000. A decorrere dall'anno 2001 si provvede ai sensi della lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'ambiente, si provvede annualmente alla ripartizione del Fondo tra gli stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato ed alla determinazione delle quote da trasferire agli enti di cui all'articolo 4.

2. All'onere derivante dal comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte cor-

rente «Fondo speciale» dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per l'anno finanziario 1998, all'uopo utilizzando per lire 15 miliardi per il 1998, 10 miliardi per l'anno 1999 e lire 10 miliardi per l'anno 2000 l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente, nonchè per lire 15 miliardi per il 1998, lire 15 miliardi per l'anno 1999 e lire 15 miliardi per l'anno 2000 all'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

3. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO A

Il sistema dei conti ambientali di Stato, regioni, province e comuni è elaborato secondo i seguenti moduli NAIVEA (*National Accounting Matrix including Enviromental Accounts*), SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) e sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale:

a) i conti economici integrati con indicatori ambientali denominati NAIVEA descrivono le interazioni tra economia e ambiente con particolare riferimento ai seguenti aspetti principali:

- 1) pressione esercitata sull'ambiente dalle diverse attività economiche mediante emissioni di inquinanti e uso delle risorse naturali;
- 2) costi correnti, che comprendono i costi di misura e di prevenzione del danno ambientale, la compensazione del danno ambientale, i costi di riparazione ed infine i costi del danno ambientale non riparato;
- 3) consistenza e variazioni del patrimonio naturale;

b) il conto satellite SERIEE individua la spesa per la protezione dell'ambiente delle Pubbliche amministrazioni, delle imprese e delle famiglie rispetto a:

- 1) i principali contesti ambientali: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque superficiali, rifiuti, inquinamento del suolo e delle acque sotterranee, rumore e vibrazioni, degrado della biodiversità e del paesaggio, radiazioni;
- 2) i vari tipi di attività caratteristiche: prevenzione dell'inquinamento, riduzione dell'inquinamento, misurazione e controllo, ricerca e sviluppo, insegnamento e formazione, amministrazione;

c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale misura il rapporto tra sistema naturale e sistema antropico al fine di definire l'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali. Gli indicatori settoriali di pressione ambientale sono da realizzare:

- 1) per i settori: energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria e gestione dei rifiuti;
- 2) per i temi: cambiamenti climatici, assottigliamento della fascia di ozono, perdita di biodiversità, esaurimento delle risorse naturali, dispersione di sostanze tossiche, rifiuti, inquinamento atmosferico, ambiente marino e zone costiere, inquinamento delle acque e risorse idriche, ambiente urbano e rumore.

DISEGNO DI LEGGE N. 3294

D'INIZIATIVA DEI SENATORI
SPECCHIA ED ALTRI

Art. 1.

(Obiettivi della legge)

1. La presente legge si propone di perseguire concretamente i principi dello sviluppo sostenibile, inserendo nel nostro ordinamento tutte le informazioni e gli obiettivi che attengono alla sostenibilità ambientale dello sviluppo del nostro Paese.

2. Le informazioni e gli obiettivi di cui al comma 1, più specificamente indicati come documenti di contabilità ambientale della Pubblica amministrazione, devono integrarsi con i documenti e con gli atti dell'Amministrazione dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, sia in materia di programmazione economica e finanziaria, sia in materia di bilancio.

Art. 2.

(Approvazione dei documenti)

1. I documenti di contabilità ambientale di cui al comma 2 dell'articolo 1 sono approvati da Stato, regioni, province e comuni, unitamente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, a partire dall'anno 2002.

2. Il Governo è delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per definire le

caratteristiche dei documenti di contabilità ambientale.

Art. 3.

(Contenuti dei documenti di contabilità)

1. I documenti di contabilità ambientale di cui all'articolo 2 sono articolati in maniera da comprendere:

- a) i contenuti, ossia una serie di strumenti tecnico-scientifici già disponibili presso altri Paesi dell'Unione europea;
- b) la struttura;
- c) le modalità di contabilizzazione, di elaborazione e gestione dei dati.

2. I documenti di cui al comma 1 tengono conto delle competenze di ciascun livello istituzionale, delle adeguate gradualità in riferimento allo stato di avanzamento dei conti ambientali, dei meccanismi di pariteticità e di parallelismo e della necessaria ed indispensabile integrazione tra contabilità economica e contabilità ambientale.

3. I documenti di cui al comma 1 sono adottati da Stato, regioni, province e comuni, tenendo conto dei conti ambientali di competenza di ogni singolo livello istituzionale, in linea con i contenuti della presente legge e con gli indirizzi dell'Unione europea.

Art. 4.

(Sistemi di contabilità ambientale)

1. Il sistema di contabilità su cui basarsi al fine di realizzare l'integrazione tra sistema di informazione ambientale ed economico, in conformità alla prassi internazionale, si compone dei seguenti tre moduli, riportati nell'allegato A:

- a) il modulo *National Accounting Matrix including Environmental Accounts* (NA-MEA), ossia conti economici integrati con gli indici ambientali;

b) il modulo *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement* (SERIEE), ossia il conto satellite della spesa per la protezione ambientale;

c) il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale che è realizzato in riferimento ai settori energia, trasporti, turismo, agricoltura, industria e gestione rifiuti.

2. Il sistema di contabilità ambientale contiene informazioni strettamente connesse con il sistema statistico nazionale e coerente con gli indirizzi europei.

3. Le informazioni di cui al comma 2 riguardano:

a) la consistenza del patrimonio naturale e le sue modificazioni e variazioni a seguito dell'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali;

b) le interazioni tra ambiente ed attività economiche, dovute alla pressione che queste ultime esercitano sia utilizzando le risorse dell'ambiente, sia immettendovi emissioni inquinanti;

c) i costi correnti relativi alla prevenzione del danno ambientale e alla compensazione del danno, i costi di ripristino e i costi passivi relativi al danno ambientale non riparato.

4. A partire dall'anno 2001 Stato, regioni, province e comuni adottano un sistema di contabilità ambientale al fine di elaborare i documenti di contabilità ambientale.

5. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi per regolare tipologie, strutture e contenuti dei conti ambientali relativi a ciascun livello istituzionale, tenendo conto dei criteri di cui all'allegato A.

6. Ogni qualvolta si dovessero verificare variazioni sia nei programmi europei che in quelli nazionali relativamente alla contabilità ambientale, il Governo è autorizzato a modificare con proprio decreto i criteri di cui al comma 5.

Art. 5.

(Competenze)

1. I decreti di cui al comma 5 dell'articolo 4 definiscono altresì, sulla base dei criteri del presente articolo, le competenze e i compiti in materia di contabilità e di conti ambientali relativamente ai soggetti istituzionali.

2. Spettano allo Stato:

a) le azioni di indirizzo e coordinamento tra le regioni e gli enti locali in materia di contabilità ambientale;

b) le azioni svolte dall'Amministrazione centrale di coordinamento, raccordo, adeguamento delle contabilità economiche nazionali;

c) le azioni di supporto alla redazione dei conti ambientali;

d) le revisioni delle contabilità economiche nazionali;

a) l'applicazione dei metodi di contabilità ambientale nel bilancio.

3. Spettano alle regioni:

a) gli adeguamenti dei loro strumenti contabili sulla base degli indirizzi dello Stato;

b) l'applicazione nei bilanci delle metodologie di contabilità ambientale;

c) l'assicurazione del supporto di informazioni utili per la redazione dei conti ambientali;

d) la formulazione di indirizzi agli enti locali in materia di contabilità ambientale.

4. Spettano agli enti locali:

a) la disciplina dell'adeguamento degli strumenti contabili;

b) l'assicurazione dell'adeguato supporto di informazioni per la redazione dei conti ambientali.

Art. 6.

(Compiti degli organi tecnici istituzionali)

1. L'Istituto nazionale di statistica provvede a produrre, validare ed elaborare le statistiche e i conti ambientali.

2. L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente provvede a coordinare e redigere a livello tecnico-scientifico i conti ambientali sulla base dei dati forniti dalle agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente.

3. L'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente provvede a validare gli strumenti e le tecnologie per le misurazioni degli indicatori ambientali.

4. Il Consiglio nazionale delle ricerche provvede a eseguire i rilevamenti ambientali utilizzando le tecnologie installate sul Laboratorio aereo per la ricerca ambientale (LARA).

Art. 7.

(Regime transitorio)

1. Il Governo, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, affinché sia data piena applicazione alle norme europee e nazionali in materia di contabilità ambientale, provvede alla definizione delle procedure per:

a) integrare nel sistema statistico nazionale il catasto dei rifiuti di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, i rilevamenti effettuati sugli inquinanti atmosferici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, e il censimento delle risorse idriche di cui all'articolo 7 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni;

b) ampliare, integrare ed estendere il modello unico di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70, al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 luglio 1995, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 28 luglio 1995;

c) dare attuazione al regolamento (CE/EURATOM) n. 58/97 del Consiglio, del 20 dicembre 1996, relativo alle statistiche strutturali sulle imprese;

d) rivedere, riclassificare, armonizzare e omogeneizzare i bilanci di Stato, regioni, province e comuni in ordine ai moduli di contabilità ambientale che saranno adottati.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Per l'esercizio delle competenze che la presente legge attribuisce allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni e agli organi tecnici istituzionali, di cui all'articolo 6, è autorizzata la spesa di 100 miliardi per gli anni 1998, 1999 e 2000.

2. All'onere derivante dal comma 1 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, all'uopo parzialmente utilizzando gli accantonamenti relativi al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e al Ministero dell'ambiente.

3. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO A

I seguenti moduli, adottati anche dai Paesi dell'Unione europea, sono utilizzati per l'elaborazione del sistema dei conti ambientali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni:

a) modulo NAMEA (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts*);

b) modulo SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*);

c) sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale.

In dettaglio si ha:

a) il modulo NAMEA è utilizzato per rappresentare tutte le interazioni tra il sistema economico e il sistema ambientale. Si tratta di una integrazione tra i conti economici e gli indicatori ambientali. Tale modulo è un valido strumento che ben si presta quando si debbono assumere decisioni che integrino economia e ambiente. Si tratta di vere e proprie combinazioni tra indicatori ambientali e «aggregati» di contabilità ambientale. Le interazioni tra conti economici e indicatori ambientali si riferiscono per esempio:

1) all'impatto sul «sistema ambiente» in termini di pressione esercitata su tutti gli ecosistemi dalle attività antropogeniche che vanno dall'utilizzo di ogni sorta di risorsa naturale alle emissioni idriche, solide, gassose che contaminano gli ecosistemi stessi;

2) allo stato attuale del patrimonio naturale del pianeta e alle variazioni che esso subisce a seguito di ogni attività antropogenica e non;

3) all'ammontare dei costi correnti reali che vengono affrontati dall'uomo per tutte le attività di controllo dei parametri ambientali (per esempio costi di misura dei contaminanti), prevenzione del danno ambientale (per esempio costi di monitoraggio), costi di compensazione, riparazione e ripristino del danno ambientale, costi «passivi» che si accumulano nel tempo per il danno ambientale non riparato;

b) il modulo SERIEE, detto anche «conto satellite» della spesa per la protezione dell'ambiente che, pur se già sperimentato e adottato dalla Unione europea, necessita ancora di perfezionamento ed ulteriori acquisizioni di dati. Esso è specifico per rappresentare:

1) la spesa che viene affrontata per la protezione dell'ambiente dalle imprese, dai nuclei familiari, e dalla Pubblica amministrazione relativamente alla contaminazione dei diversi comparti ambientali: acque superficiali e sotterranee, suolo e rifiuti, aria, ambiente acustico, radiazioni, biodiversità;

2) la spesa affrontata per le azioni di prevenzione, riduzione, misure e controlli, sviluppo, formazione, insegnamento, amministrazione;

c) il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale si basa sull'impatto (pressione) delle attività ambientali sulle risorse ambientali e viene espresso come misura del rapporto attività/risorsa. Sono importanti indicatori di pressione ambientale quelli relativi ai settori dei trasporti, della gestione dei rifiuti, dell'industria, del turismo e agricoltura, dell'energia e riguardano temi specifici quali la contaminazione delle risorse idriche e dell'aria, la diffusione e la dispersione nel suolo e sottosuolo di sostanze pericolose e di rifiuti, l'impoverimento delle risorse naturali, l'ambiente marino e le zone costiere, il rumore nell'ambiente urbano, i grandi temi quali i mutamenti del clima, l'effetto serra, l'assottigliamento della fascia d'ozono, la diminuzione e la perdita delle specie viventi (biodiversità).

