



Economia Aziendale Online

International Business Review

*La contabilità ambientale degli enti locali:
il metodo CLEAR, il Gruppo di lavoro nazionale e
l'esperienza del Comune di Reggio Emilia*

Susanna Ferrari

SPECIAL ISSUE - SMOG Conference Proceedings

Pavia, July, 2010

N. 3 bis/2010

Summer Issue

www.ea2000.it

www.economiaaziendale.it



Pavia University Press

Electronic ISSN 1826-4719

Reg. Trib. Pavia n. 685/2007 R.S.P.

La contabilità ambientale degli enti locali: il metodo CLEAR, il Gruppo di lavoro nazionale e l'esperienza del Comune di Reggio Emilia

Susanna Ferrari

Abstract

Italian Local governments have to deal more with complex and often highly conflicting environmental problems. Local policy-makers do not generally possess the cognitive and management instruments required to realise programmes and implement effective and far-reaching environmental policies and actions. In order to include the issue of sustainability in their agenda, public administrators need to develop new methods to calculate and take into account the environmental costs and benefits of all their actions.

To that end, the Municipality of Reggio Emilia has introduced an environmental accountability system, through which the Administration is continuously and fully accountable towards its citizens for the outcomes of its policies. At the same time this system collects a massive quantity of updated, strategic information, useful to the Municipality decision-makers to orientate them towards adopting adequate decisions. In this sense, environmental accountability can be considered a managerial device fostering transparency and democracy, as well as an instrument for "good governance" that can deeply influence all decision-making processes.

Environmental accounting in Reggio Emilia was initiated in 2001 within the LIFE-Environment European Programme (City and Local Environmental Accounting and Reporting-CLEAR), which has defined an immediately applicable methodology, easy to use and highly effective in compiling budgets of public local bodies including environmental and territorial issues, such as satellite budgets, annexed to the economic and financial budgets.

In 2003 a special working group on "environmental accounting of local authorities" was established within the National Agenda 21 in Italy.

Abstract

Gli enti locali sono sempre più chiamati ad affrontare problemi ambientali complessi, spesso altamente conflittuali, senza disporre di adeguati strumenti conoscitivi e gestionali, indispensabili per predisporre politiche-azioni efficaci. Per orientare la propria azione verso la sostenibilità gli amministratori pubblici hanno bisogno di dotarsi di nuovi strumenti, idonei a contabilizzare, in modo adeguato, i costi e i benefici ambientali di tutte le proprie azioni.

Il Comune di Reggio Emilia ha scelto, come strumento utile a tale fine, la contabilità ambientale secondo il metodo CLEAR. Attraverso tale strumento l'Amministrazione dà conto sistematicamente ai propri cittadini degli esiti delle sue politiche sull'ambiente e dell'attuazione degli impegni presi, fornendo al tempo stesso ai propri decisori informazioni, costanti e validate, indispensabili per orientare gli indirizzi politici e per attuare le opportune scelte gestionali; in tale senso la contabilità ambientale è sia uno strumento di trasparenza e di democrazia, sia uno strumento di "buon governo", in grado di incidere sui processi decisionali.

La contabilità ambientale del Comune di Reggio Emilia nasce nell'ambito di un progetto europeo Life-Ambiente (Progetto CLEAR) che ha definito una metodologia immediatamente applicabile, semplice ma efficace, per la redazione di bilanci di enti pubblici locali inerenti le tematiche ambientali e territoriali, quali bilanci satelliti ai bilanci economici-finanziari.

Susanna Ferrari

Comune di Reggio Emilia - Area Pianificazione Strategica
via Emilia San Pietro, 12 - 42121 Reggio Emilia, Italy

Tel: 0522-456116 - www.futurosostenibile.comune.re.it

Gruppo di lavoro "Contabilità ambientale degli enti locali"

Segreteria organizzativa presso Comune di Reggio Emilia - www.clear-life.it

susanna.ferrari@municipio.re.it

Dal 2003, è stato istituito, all'interno del Coordinamento Nazionale Agende 21 Italiane, uno specifico Gruppo di lavoro sulla "contabilità ambientale degli enti locali".

Keywords: contabilità ambientale, enti locali, rendicontazione.

1 – Premessa

Gli enti locali sono sempre più chiamati ad affrontare problemi ambientali complessi, spesso altamente conflittuali, senza disporre di adeguati strumenti conoscitivi e gestionali, indispensabili per predisporre politiche-azioni efficaci.

Per orientare la propria azione verso la sostenibilità gli amministratori pubblici hanno bisogno di dotarsi di strumenti idonei a contabilizzare, in modo adeguato, i costi e i benefici ambientali di tutte le proprie azioni. Il Comune di Reggio Emilia, così come molti altri Enti locali Italiani, ha scelto, come strumento utile a tale fine, la contabilità ambientale, utilizzando una metodologia sviluppata attraverso un progetto Life (metodo Clear).

L'idea di partenza da cui "nasce" la contabilità ambientale è molto semplice: come un ente locale o un'organizzazione si dota regolarmente di un piano finanziario per la gestione delle risorse economiche, allo stesso modo si dovrebbe dotare di un piano per la gestione delle risorse ambientali e territoriali".

Attraverso lo strumento della contabilità ambientale il Comune di Reggio Emilia dà conto sistematicamente ai propri cittadini, attraverso un apposito report (Bilancio Ambientale) degli esiti delle politiche sull'ambiente e dell'attuazione degli impegni presi, e fornisce al tempo stesso ai propri decisori informazioni, costanti e validate, indispensabili per orientare gli indirizzi politici e per attuare le opportune scelte gestionali.

2 – Cos'è il bilancio ambientale e la contabilità ambientale

Nell'accezione ristretta del termine il Bilancio Ambientale è un documento con cui gli organi di governo di un'organizzazione rendono conto ai vari interlocutori relativamente al proprio impegno per l'ambiente e alle ricadute sull'ambiente delle proprie attività. Attraverso tale documento l'organizzazione non solo descrive, e rende pubbliche, le proprie politiche per l'ambiente, le azioni messe in campo e gli aspetti finanziari connessi ma anche analizza e documenta, attraverso dati e statistiche, gli impatti diretti e indiretti sull'ambiente di tutte le sue politiche.

Gli obiettivi che si prefigge l'organizzazione con tale documento sono in genere duplici; comunicare e rendicontare all'esterno (e in tale senso con esso si vuole elevare il livello di trasparenza), inserire la va-

riabile ambiente in modo trasversale e strategico all'interno del proprio processo di pianificazione (e in tale senso con esso si vuole introdurre la logica della "sostenibilità dello sviluppo").

Il Bilancio Ambientale è il sistema di reporting di uno strumento detto contabilità ambientale; questa può essere definita come "un sistema che permette di rilevare, organizzare, gestire e comunicare informazioni e dati ambientali, questi ultimi espressi in unità fisiche e monetarie".

La contabilità ambientale nasce sulla scia delle esperienze di bilanci sociali e, quindi, dalla necessità crescente, per le organizzazioni sia pubbliche che private, di mettere a punto sistemi di rendicontazione non solo economico-finanziari ma anche di tipo sociale ed ambientale in grado di quantificare l'impatto complessivo delle proprie attività sulla società civile e sull'ambiente-territorio. Da tempo, infatti, è ampiamente riconosciuta l'insufficienza degli strumenti contabili tradizionali nel gestire situazioni problematiche dal punto di vista ambientale e sociale a causa dell'incapacità di questi di leggere il livello e le variazioni di benessere complessivo di un determinato territorio o sistema locale.

Tali considerazioni, unite alla crescente necessità di gestire problemi ambientali complessi e conflittuali, di ricomporre l'interesse collettivo verso obiettivi di migliore qualità dell'ambiente, della vita e di sostenibilità dello sviluppo, ha indotto le organizzazioni a dotarsi di strumenti in grado di contabilizzare in modo adeguato i costi e i benefici ambientali delle proprie azioni, elevare il livello di trasparenza verso l'esterno e predisporre politiche-azioni efficaci ed efficienti. Da ciò la necessità di affiancare al classico bilancio d'esercizio un bilancio dedicato all'ambiente.

Tale esigenza è stata sentita, ovviamente, prioritariamente dalle organizzazioni pubbliche per le quali più forte è la necessità di "spiegare" e condividere con i propri cittadini, attraverso processi di governance, l'utilizzo delle risorse pubbliche anche e soprattutto in un'ottica di "sviluppo sostenibile".

3 – Gli indirizzi e il contesto legislativo internazionale e nazionale

La contabilità ambientale è rientrata, fin dagli anni '90, in un insieme di principi condivisi da importanti organismi a livello internazionale, numerosi stati hanno avviato studi e ricerche specifiche e vari enti locali hanno condotto esperienze e sperimentazioni in tale senso.

La contabilità ambientale compare già come importante strumento “per lo sviluppo sostenibile” nel 1992 nel I World Summit on Sustainable Development dell’ONU di Rio de Janeiro. Nel 2002 nel II Earth Summit di Johannesburg, i governi locali sono stati specificatamente invitati a sviluppare strategie che integrino le dimensioni economiche, sociali, ambientali e culturali dello sviluppo e una governance locale trasparente ed efficace.

Anche la Commissione europea, nei Programmi d’Azione in materia ambientale, ha più volte sottolineato l’importanza dell’adozione di strumenti di contabilità ambientale, a tutti i livelli della pubblica amministrazione, per integrare le informazioni contenute nei documenti tradizionali di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, e per supportare adeguatamente il processo decisionale pubblico.

Ugualmente il Consiglio d’Europa nel 2004 ha raccomandato a governi l’adozione di un sistema di contabilità ambientale per rendere conto alle comunità amministrative dei risultati ambientali e delle politiche messe in atto e per integrare la variabile “ambiente” nel procedimento decisionale pubblico. A più riprese nell’ambito delle periodiche conferenze europee delle Città sostenibili è stata auspicata l’adozione di strumenti per rendere le decisioni delle amministrazioni chiare, motivate e trasparenti. Infine, ricordiamo la recente Comunicazione della Commissione UE al Consiglio e al Parlamento Europeo dell’agosto 2009 (“Non solo PIL – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”) nella quale si evidenzia la necessità di completare il PIL con indicatori ambientali e sociali, avere dati ambientali aggiornati per dare ai decisori informazioni “in tempo reale” a sostegno del processo decisionale, integrare i conti nazionali con una contabilità economico-ambientale.

Per quanto riguarda il panorama legislativo nazionale, numerosi i progetti di legge presentati nelle varie legislature a partire dal 1997, anno in cui viene presentato il primo disegno di legge sulla contabilità ambientale, approvato dal Senato.

Nonostante i vari e numerosi disegni di legge successivi, nessuno ha terminato l’iter di approvazione. Ricordiamo comunque nel 2007 l’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge delega contabilità ambientale su proposta di un apposita commissione istituita da parte del Ministro dell’Economia. Nell’attuale legislatura sono due le proposte di legge sulla contabilità ambientale presentate in Parlamento.

4 – Le esperienze di contabilità ambientale negli enti locali italiani

Gli istituti internazionali e nazionali di statistica sono stati tra i primi a sviluppare, a partire dagli anni ‘90, sistemi di contabilità ambientale come conti satelliti

alla contabilità nazionale. A partire da tali importanti esperienze degli istituti di statistica nazionali, sono state portate avanti anche dagli enti locali diverse sperimentazioni di sistemi di contabilità con l’obiettivo di applicare tale strumento anche al contesto locale.

L’ICLEI (*The International Council for Local Environmental Initiatives*) ha attivato dal 1996 il progetto ECOBUGET (*Local Environmental budgeting*) che propone un metodo di contabilità ambientale fisica per gli enti locali basato su un prospetto sintetico contenente obiettivi di spesa per l’anno successivo (corrispondenti a quantità di risorse ambientali che si prevede di utilizzare) e su obiettivi da raggiungere nel medio-lungo periodo.

In Italia, oltre alla applicazione di Ecobudget da parte di diversi enti locali, numerosi sono stati i progetti sperimentali condotti da parte di Regioni, Province e Comuni. Tra queste di particolare rilevanza a livello italiano, quale esperienza concreta, di successo, per l’applicazione di sistemi di contabilità ambientale agli enti locali, è stato il progetto CLEAR (*City and Local Environmental Accounting and Reporting*).

Recentemente, nel 2009, ISPRA ha pubblicato specifiche linee guida sulla contabilità ambientale, volte ad armonizzare tra loro le diverse pratiche di contabilità ambientale delle pubbliche amministrazioni e con l’obiettivo di contribuire all’adozione di un metodo condiviso di realizzazione del bilancio ambientale all’interno degli enti locali. Le linee guida individuano, infatti, una serie di principi generali tesi ad armonizzare le esperienze, raccordare i sistemi informativi, creare le condizioni per consolidare e diffondere il bilancio ambientale.

5 – Il progetto CLEAR

Il progetto CLEAR, nato sulla scia del primo disegno di legge italiano e cofinanziato dall’Unione europea nell’ambito del programma Life-Ambiente ha portato, tra il 2001 e il 2003, i diciotto enti locali italiani partner a costruire un proprio sistema di contabilità ambientale e a redigere un bilancio inerente le tematiche ambientali di competenza diretta ed indiretta dell’Ente.

Il progetto, rispetto ad altre esperienze, ha avuto il merito di definire una metodologia concreta ed immediatamente applicabile per creare sistemi di contabilità ambientale negli enti locali in grado di portare gli stessi alla redazione di un Bilancio Ambientale da affiancare ai tradizionali strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio per valutare e rendicontare gli effetti ambientali delle politiche territoriali dell’Ente.

Secondo il metodo Clear anche il Bilancio Ambientale, come i bilanci economico-finanziari, deve essere redatto due volte l’anno (a preventivo e a consuntivo) e come questi deve essere approvato da parte dell’organo istituzionale più alto: il Consiglio.

La contabilità ambientale Clear è, quindi, uno strumento attraverso il quale l'Ente rendiconta sistematicamente sulle ricadute ambientali delle proprie attività e sull'adempimento degli impegni presi; in tale senso essa vuole essere uno strumento di grande trasparenza e democrazia. Nello stesso tempo la contabilità ambientale Clear ha l'obiettivo di essere anche uno strumento volto alla buona gestione interna dell'Ente, fornendo ai tecnici ed agli amministratori adeguate basi conoscitive di sintesi per una gestione e pianificazione coordinata delle tematiche ambientali, per individuare le priorità e per meglio allocare le risorse. Ma, a differenze di altri sistemi, la contabilità ambientale Clear vuole essere anche uno strumento politico; il suo obiettivo ultimo è di fare uscire i temi dell'ambiente dalla nicchia nella quale troppo spesso si sono o sono stati relegati, per portare sistematicamente gli stessi al confronto pubblico e alla discussione politica sulla base di dati e valutazioni quantificate, affidabili e di sintesi. Per fare ciò il metodo Clear si basa su un sistema strutturato di costruzione dei bilanci ambientali in modo da garantirne i contenuti ed il raggiungimento degli obiettivi.

6 – Il metodo CLEAR

La costruzione di un sistema di contabilità secondo il modello Clear si articola in varie fasi.

In primo luogo occorre identificare i temi su cui si vuole e si deve rendere conto, occorre, cioè, individuare una struttura "fissa" (*struttura di rendicontazione*) alla quale associare logicamente e coerentemente gli impegni e i parametri di controllo (indicatori fisici e spese). La struttura proposta è costituita da *aree di competenza* (per es. per il Comuni: verde e sistemi naturali, mobilità sostenibile, sviluppo urbano, risorse idriche, rifiuti, risorse energetiche, informazione e partecipazione, altri piani e attività di gestione ambientale); esse derivano dalle principali "macrocompetenze" ambientali dell'Ente e rappresentano i "grandi temi" su cui rendere conto, all'interno dei quali si individuano ulteriormente argomenti specifici (*ambiti di rendicontazione*).

L'insieme delle aree di competenza e degli ambiti di rendicontazione costituisce la base per la costruzione del *sistema contabile*, in quanto ad essi sono associati gli impegni strategici (di medio e lungo termine), gli obiettivi annuali e gli indicatori fisici che misurano le ricadute ambientali delle attività, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza delle politiche messe in campo, nonché le spese ambientali. Il sistema contabile proposto, il così detto *piano dei conti*, è una matrice in cui alla struttura di rendicontazione sono associati e correlati logicamente gli impegni-obiettivi ("*politiche*"), un sistema di indicatori fisici ("*conti fisici*") e le spese ambientali ("*conti monetari*"). In tale modo si costruisce un sistema parametrico di controllo in cui la valutazione delle ricadute

ambientali delle attività dell'Ente, dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi inizialmente fissati e dell'efficacia delle politiche-azioni avviene prevalentemente attraverso la lettura delle dati degli indicatori fisici, mentre la valutazione delle efficienza delle azioni deriva principalmente dalla lettura incrociata dei "conti fisici" e dei dati monetari di spesa.

Il metodo Clear prevede una particolare attenzione alla costruzione del report (il Bilancio Ambientale) in cui viene raccolto e sistematizzato il lavoro svolto nelle varie fasi del processo, alla trasparenza dei dati in esso contenuti, al percorso di approvazione del documento nonché alla discussione e confronto dei contenuti con gli stakeholders interni ed esterni.

Il metodo, inoltre, richiede la sistematicità della redazione dei bilanci e la differenza ed integrazione del Bilancio ambientale a consuntivo e preventivo. Il Bilancio Ambientale di Previsione contiene a preventivo l'esplicitazione degli impegni politici, sia strategici che annuali, nonché le risorse finanziarie previste per attuare gli stessi; esso costituisce il punto di partenza per la redazione del Bilancio Consuntivo Ambientale dell'anno successivo che, invece, verifica a posteriori l'attuazione di quanto dichiarato a preventivo, gli effetti delle politiche e delle azioni (valutati da indicatori fisici), nonché la spesa ambientale effettivamente sostenuta. Esso, fornendo indicazioni utili a valutare il lavoro svolto costituisce, a sua volta, il punto di partenza per la redazione dei Bilanci di Previsione per l'anno successivo.

7 – Il gruppo di lavoro nazionale

La significatività dell'esperienza e la reale applicabilità del metodo Clear è testimoniata dal fatto che gran parte degli enti locali italiani partner iniziali del progetto hanno proseguito la redazione dei Bilanci ambientali anche dopo la conclusione del progetto europeo, uscendo quindi dalla fase sperimentale.

I partner Clear hanno, inoltre, voluto proseguire anche le attività di rete e di diffusione della esperienza. Dal 2003, infatti, è stato istituito, all'interno dell'Associazione "Coordinamento Nazionale Agende 21 Italiane", uno specifico Gruppo di lavoro sulla "Contabilità ambientale degli enti locali italiani"; l'obiettivo è il rafforzamento della rete di enti locali che hanno adottato sistemi di contabilità ambientale, il confronto sistematico delle esperienze nonché di diffusione dello strumento, mediante un'apposita campagna denominata "*Facciamo i conti con l'ambiente*", nell'ambito della quale vengono organizzati periodicamente seminari di approfondimento e discussione, viene gestito e aggiornato il sito, viene diffusa una newsletter elettronica periodica e viene organizzata una specifica attività di formazione per tecnici.

Il Gruppo di lavoro "Contabilità ambientale degli enti locali", che è coordinato dal Comune di Reggio Emilia dal 2007, ha visto l'adesione negli anni di oltre

50 soggetti. I quaranta enti locali aderenti al gruppo hanno redatto complessivamente oltre 100 Bilanci Ambientali scaricabili dal sito. (www.clear-life.it).

8 – La contabilità ambientale nel Comune di Reggio Emilia

Il Comune di Reggio Emilia è stato tra i partner del progetto Life-Ambiente CLEAR, predisponendo a partire da tale progetto un proprio sistema di contabilità ambientale che attualmente può essere considerato uno strumento a regime.

Infatti, dopo le prime sperimentazioni, l'Amministrazione ha scelto di proseguire questa esperienza dal valore strategico e a partire dall'autunno 2004, sono state avviate una serie di procedure per la messa a sistema dello strumento, finalizzate alla redazione ed approvazione in Consiglio Comunale di due Bilanci Ambientali all'anno, uno a preventivo ed uno a consuntivo.

Il Bilancio Ambientale di Previsione del Comune di Reggio Emilia contiene a preventivo l'esplicitazione degli impegni politici, sia strategici che annuali, nonché (se possibile) le risorse finanziarie previste per attuare gli stessi; esso costituisce il punto di partenza per la redazione del Bilancio Consuntivo dell'anno successivo. Il Bilancio Ambientale a Consuntivo verifica, invece, a posteriori l'attuazione di quanto dichiarato a preventivo, gli effetti delle politiche e delle azioni (valutati da indicatori fisici), nonché la spesa ambientale effettivamente sostenuta. Esso, fornendo indicazioni utili a valutare il lavoro svolto e l'efficacia ed efficienza delle politiche-azioni, costituisce, a sua volta, il punto di partenza per la redazione del Bilancio di Previsione per l'anno successivo.

Dal 2002 ad oggi il Comune di Reggio Emilia ha redatto e approvato 12 bilanci ambientali. I Bilanci Ambientali relativi agli anni 2005-2006 riportano anche tra gli impegni strategici dell'ente, oltre a quelli individuati nel momento di insediamento della nuova Giunta, anche gli Aalborg Commitments sull'attuazione dei quali, attraverso la contabilità ambientale, si renderà a chiusura di mandato.

Grazie al progressivo lavoro di integrazione con il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), la contabilità ambientale del Comune di Reggio Emilia sta diventando sempre più, oltre che uno strumento di governance, anche uno strumento gestionale dell'ente, in quanto è in grado di fornire ogni anno ai dirigenti ed agli amministratori, adeguate basi conoscitive di sintesi per una gestione e pianificazione coordinata delle tematiche ambientali (di per sé fortemente trasversali), indispensabili per individuare le priorità e per meglio allocare le risorse sia umane che finanziarie. Dopo ormai otto anni di applicazione, inoltre, si può dire che la contabilità ambientale del Comune di Reggio Emilia sta progressivamente diventando anche uno strumento "utile alla politica", in quanto è riuscita a fare uscire i temi dell'ambiente fuori dalla nicchia nella quale troppo spesso sono relegati, portando gli stessi ad un confronto pubblico ed alla discussione politica sulla base di dati e valutazioni quantificate, affidabili, oggettive e di sintesi.

Per diffondere lo strumento e ampliare la discussione e il confronto a tutta la comunità locale, l'Amministrazione ha redatto alcune versioni divulgative dei bilanci ambientali a consuntivo rivolte a tutti i cittadini.

References

- Giovanelli F, Di Bella I., Coizet R. (2000), *La natura nel conto*, Edizioni Ambiente, Milano
- Formez (2003), *Contabilità ambientale negli enti locali. Una ricognizione delle metodologie e delle applicazioni*, Materiali, Roma
- CLEAR (2003), *Metodo Clear: dalla contabilità ambientale alla politica ambientale*, Edizione ambiente, Milano
- Giovanelli F, Di Bella I., Coizet R. (2005), *Ambiente condiviso. Politiche territoriali e Bilanci Ambientali*, Edizioni Ambiente, Milano
- Formez, Di Bella I., Saturnino A., Vaccai A. (2007) (a cura di), *Politiche ambientali: integrazione e rendicontazione*, Roma
- ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2009), *Il Bilancio Ambientale negli Enti Locali - Linee guida*, Roma