



Roma, -6 SET. 2007.

*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI

6546

N.º DAGL 1/050107/10.3.44

FAX

A TUTTI I CAPI
UFFICIO LEGISLATIVO

LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello Stato

R O M A

OGGETTO: schema di disegno di legge recante delega al
Governo in materia di contabilità ambientale.
(ECONOMIA - AMBIENTE)
(ESAME PRELIMINARE)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23
agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10
novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in
oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

d'ordine del
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SCHEMA DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTABILITÀ AMBIENTALE

Articolo 1 *(Indirizzi generali)*

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

Articolo 2 *(Delega al Governo)*

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

a) Istituire, e applicare gradualmente, nell'ambito degli atti di programmazione e di bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, un sistema di contabilità ambientale per l'elaborazione e l'approvazione di un bilancio ambientale, disciplinandone, anche attraverso il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti in materia, metodologie, modalità unitarie di rilevazione e gestione, nonché procedure di approvazione, distinte per ciascun livello istituzionale;

b) prevedere che il sistema di contabilità ambientale sia articolato nelle seguenti componenti fondamentali:

– bilancio ambientale di previsione, che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche, nonché le risultanze dei conti ambientali che ne costituiscono il fondamento;

– rendiconto ambientale, che evidenzia i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio ambientale di previsione;

– conti ambientali, elaborati ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, ovvero l'insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali correlati;

c) prevedere carattere sistematico e obbligatorio delle procedure, nonché periodicità, articolazioni e contenuti del sistema di contabilità ambientale tali da garantire integrazione, collegamento, confrontabilità e contestualità con gli atti ed i documenti di programmazione economico finanziaria e di bilancio degli enti interessati, assicurando il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle determinazioni del bilancio economico finanziario;

d) **prevedere, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di tutta la presente delega, l'individuazione, in particolare tenendo conto delle componenti fondamentali del bilancio indicate alla lett. b), dei principi fondamentali della legislazione ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in base ai quali le Regioni adottano la normativa di dettaglio di propria competenza;**

e) prevedere gradualità nell'articolazione e nel grado di specificazione e approfondimento dei documenti di programmazione e bilancio ambientale e differenziazione del contenuto dei medesimi, anche in relazione **a quanto disposto dalla lettera d)** e alle specifiche competenze di Stato, Regioni ed Enti locali, tenuto conto, per questi ultimi, delle dimensioni territoriali e demografiche;

f) prevedere coerenza con le norme e gli indirizzi dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di bilanci pubblici e contabilità ambientale e con la loro evoluzione;

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

h) prevedere, anche attraverso l'eventuale adeguamento del Programma statistico nazionale, ulteriori e specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento ed omogeneizzazione dei sistemi informativi e statistici per l'ambiente ed il territorio e delle metodologie da adottare, allo scopo di

perseguire economie di risorse ed interoperabilità dei sistemi e di rendere disponibili i dati di base ed i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale;

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

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

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

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

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

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

Articolo 3
(Clausola di salvaguardia)

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

DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTABILITÀ AMBIENTALE

Relazione illustrativa

La crescente attenzione, nazionale ed internazionale, per le problematiche connesse alla sostenibilità ambientale delle politiche nazionali, ha rivelato la necessità di un'integrazione e di una riforma dei principali indicatori economici e degli strumenti di finanza pubblica, al fine di essere in grado di misurare le politiche nazionali, con efficacia e tempestività, proprio in rapporto alle variabili ed ai costi connessi alle problematiche ambientali e agli accordi internazionali indirizzati allo sviluppo sostenibile.

Questa necessità ha assunto particolare evidenza ed urgenza in riferimento alle tappe di applicazione del Protocollo Kyoto e degli accordi e direttive europee sull'*emission trading*, ma ha finito per rappresentare un obiettivo evidente e necessario anche in concreta relazione all'insieme delle politiche nazionali, che in vari settori comportano correlazioni costanti e dirette con le risorse naturali, il territorio e gli equilibri ambientali.

Già dal 1992, l'*Agenda 21*, adottata a Rio de Janeiro al *Summit della Terra*, raccomandava a tutti gli stati firmatari di integrare ambiente e sviluppo ai livelli della politica, della programmazione e della gestione. Raccomandava anche di mettere a punto sistemi per una contabilità ambientale ed economica integrata.

Le ricerche e le sperimentazioni successivamente condotte in questa direzione - in particolare dall'ONU, dalla Banca Mondiale, dall'UE e anche, su scala territoriale ridotta, da regioni, province e comuni - hanno confermato la necessità di dotare la politica di strumenti nuovi, sviluppando al contempo indicatori e tecniche in grado di misurare e valutare variabili ambientali spesso decisive per lo sviluppo economico, ma fino a quel momento non considerate

né riscontrabili all'interno dei più consueti strumenti di misurazione, valutazione e decisione di politica economica.

E' questo un deficit di conoscenza e valutazione che non può che aggravare i margini di errore all'atto della decisione politica, riducendo l'affidabilità degli strumenti di politica economica e finanziaria. Viceversa, la riduzione di questo deficit potrà consentire, da un lato, una più appropriata e razionale tutela dell'ambiente e, dall'altro, anche una più completa valutazione costi-benefici delle prospettive dello sviluppo sostenibile.

In tale contesto, il Ministro dell'economia e delle finanze - con decreto del 16 novembre 2006, registrato dall'Ufficio centrale di bilancio con presa d'atto n. 14157 del 17 novembre successivo - ha deciso l'istituzione di una commissione di studio chiamata proprio ad approfondire le principali problematiche connesse all'introduzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale nello Stato, nelle regioni e negli enti locali.

La commissione, anche attraverso un lavoro di complessivo monitoraggio delle esperienze consimili già condotte in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, ha anche avuto il compito di elaborare nei prossimi mesi proposte di modelli unitari di contabilità e bilancio ambientale, individuando, anche sotto il profilo informatico, possibili misure di razionalizzazione sul fronte della spesa pubblica.

La commissione, al termine di circa tre mesi caratterizzati da un serrato calendario di riunioni, sia in seduta plenaria che nelle quattro sottocommissioni - *drafting* normativo, contabilità degli enti locali, strumenti di analisi ed elaborazione dei dati ed analisi del quadro europeo ed internazionale - fra cui si sono divisi i suoi componenti, ha concluso i propri lavori con la predisposizione, come previsto nel decreto istitutivo, di uno schema di legge delega finalizzato proprio all'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema di contabilità e bilancio ambientale, da affiancare ai consueti strumenti di previsione e consuntivazione dello Stato, delle regioni e degli enti locali onde valutarne le ricadute sull'ambiente.

La bozza di legge delega è stata, quindi, sottoposta ai vertici politici e tecnici del Ministero, che hanno conseguentemente condiviso e fatto proprio l'articolato .

Il provvedimento è composto da tre articoli, contenenti rispettivamente le finalità generali, il contenuto della delega ed una clausola di salvaguardia a carattere finanziario.

L'articolo 1 contiene, innanzitutto, gli indirizzi generali del provvedimento, finalizzato, come appena accennato, all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale. Un sistema che funga da integrazione degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio - sia dello Stato che di regioni, province e comuni - con lo scopo di garantire la piena conoscibilità delle scelte di governo e delle ricadute a carattere ambientale di quest'ultime, in un quadro di trasparenza e responsabilità. Nella configurazione di questo sistema, che si lega anche al diretto riconoscimento del diritto del cittadino ad una piena ed esauriente informazione ambientale, si dovrà anche provvedere a fissare gli obiettivi dell'azione politica, tenendo in debito conto i principi dello sviluppo sostenibile, nelle sue interazioni economiche, sociali ed ecologiche.

Definito così il quadro concettuale di riferimento dell'intervento normativo in questione, l'articolo 2 delega, quindi, il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi con i quali disciplinare concretamente il nuovo sistema di contabilità e bilancio. La predisposizione dei decreti dovrà essere curata dagli uffici del Ministro dell'economia e delle finanze, con il concerto di quelli del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico, **del Ministro per le riforme ed innovazioni nella Pubblica Amministrazione e del Ministro per gli Affari regionali.**

Seguono, quindi, i principi ed i criteri direttivi da seguire nella predisposizione dei decreti delegati.

La lettera a) del comma 1 chiarisce subito come i decreti delegati siano chiamati ad istituire un sistema di contabilità ambientale, da applicare gradualmente, finalizzato all'elaborazione ed approvazione di un bilancio ambientale di Stato, regioni ed enti locali ed a disciplinarne le metodologie, le modalità di rilevazione e gestione, nonché le procedure di approvazione, da seguire nell'ambito di ciascun livello istituzionale coinvolto.

La successiva lettera b) definisce, poi, l'effettiva articolazione del sistema di contabilità ambientale, per come dovrà concretizzarsi. Il sistema sarà articolato in una fase di predisposizione dei conti ambientali e nella redazione di un bilancio di previsione e di un rendiconto ambientale.

I conti ambientali vengono poi definiti come un insieme di conti e indicatori fisici e monetari, che dovranno essere costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali a questi correlati.

Il bilancio ambientale di previsione rappresenta poi il luogo della formalizzazione delle scelte effettuate dall'ente per l'esercizio successivo e di concreta dimostrazione della sostenibilità ambientale delle proprie politiche.

Il rendiconto ambientale evidenzia, infine, i risultati delle politiche ambientali attuate dall'amministrazione nel precedente esercizio, così come emergono dal raffronto con il bilancio ambientale di previsione.

La successiva lettera c) prevede che le procedure di contabilizzazione ambientale abbiano carattere sistematico e obbligatorio. Dovranno, inoltre, avere un'articolazione, una periodicità ed un contenuto tali da garantire l'integrazione, il collegamento, la confrontabilità e la contestualità con gli atti ed i documenti di programmazione economico finanziaria e di bilancio degli enti coinvolti. Questo, assicurando comunque il carattere di informazione complementare del bilancio ambientale rispetto alle disposizioni del bilancio economico finanziario.

Posto che lo schema predisposto incide su un ambito legislativo relativo all'armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione al quale le Regioni sono titolari di una potestà legislativa concorrente, si è

ritenuto opportuno l'inserimento nel dettato normativo di principi e criteri direttivi che facciano salva l'autonomia delle Regioni nel dettare disposizioni di dettaglio di propria competenza, sia pure nell'ineliminabile rispetto dei canoni generali fissati dalla legge statale. Pertanto, nella lettera d), è prescritto, quale ulteriore criterio di esercizio della delega legislativa, di prevedere, l'individuazione, in particolare tenendo conto delle componenti fondamentali del bilancio indicate alla lett. b), dei principi fondamentali della legislazione ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in base ai quali le Regioni adottano la normativa di dettaglio di propria competenza.

Nella lettera e) è, inoltre, previsto, che la progressiva articolazione e specificazione dei documenti di programmazione e bilancio ambientale avvenga con ogni ovvia e ragionevole gradualità e, soprattutto, stabilisce una differenziazione del contenuto, e del conseguente livello di complessità, dei documenti stessi in relazione alle specifiche competenze di Stato, regioni ed enti locali, anche in relazione **a quanto disposto dalla precedente lettera d).** Una particolare attenzione, a questo riguardo, è posta proprio sugli enti locali, relativamente ai quali non potranno non tenersi in debita considerazione le dimensioni territoriali e demografiche.

La successiva lettera **f)** prevede poi che i documenti di programmazione e bilancio ambientale debbano essere predisposti in coerenza sia con lo stato attuale che con la possibile successiva evoluzione delle normative e degli indirizzi di settore, sia dell'Unione europea che delle organizzazioni internazionali.

La lettera **g)** dispone la raccolta nel Rendiconto generale dello Stato delle risultanze provenienti dai conti ambientali, mentre la successiva lettera **h)** prevede che, per ottenere economie di risorse ed interoperabilità dei sistemi e per rendere disponibili i dati di base ed i conti ambientali all'interno del Sistema statistico nazionale, siano adottate specifiche misure di razionalizzazione, coordinamento ed omogeneizzazione dei sistemi informativi

e statistici, procedendo anche all'eventuale adeguamento dello stesso Programma statistico nazionale.

La lettera **i)** prevede una sorta di facilitazione per i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, che potrebbero non avere risorse e *knowhow* sufficienti per adempiere adeguatamente alle disposizioni dei decreti delegati. Gli enti locali in questione, infatti, possono adeguarsi alla nuova disciplina anche in forma associata, mettendo in comune strutture e risorse; questo, a condizione che siano chiaramente evidenti sia gli impegni programmatici assunti da ogni singolo comune che i rispettivi risultati. Viene, inoltre, previsto che le province, le comunità montane e gli enti parco possano supportare i singoli comuni che lo richiedano negli adempimenti in questione.

Le lettere **l)** ed **m)** prevedono, rispettivamente, un periodo transitorio, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, per l'entrata a regime del sistema di contabilità e bilancio ambientale e l'attuazione di quest'ultimo da parte delle pubbliche amministrazioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La lettera n) prescrive di prevedere, in ogni caso, in seno alla decretazione delegata, la salvaguardia delle competenze statutarie delle Regioni a Statuto speciale

I successivi commi 2 e 3 contengono disposizioni a carattere meramente procedurale. Il primo, infatti, prevede che sugli schemi dei decreti delegati si esprimano, prima, la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997 e, poi, le commissioni parlamentari competenti per materia. In particolare, queste ultime dovranno rendere il parere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione; al decorrere di tale termine, i decreti sono comunque emanati, anche in mancanza dei pareri. Nel caso in cui il termine previsto per i pareri delle commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, quest'ultimo termine s'intende automaticamente prorogato di novanta giorni. Il comma 3 prevede, poi, che ulteriori disposizioni correttive ed

integrative dei decreti legislativi possano essere adottate, sulla medesima proposta e con il rispetto di medesimi principi, criteri direttivi e procedure, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.

Infine, in aggiunta alle disposizioni dell'articolo 2, comma 1, lettera **m)** - relative all'attuazione delle norme da parte delle pubbliche amministrazioni con le strutture disponibili a legislazione vigente - l'articolo 3 sottolinea come dall'attuazione dei decreti legislativi non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

RELAZIONE TECNICA

L'attuazione della legge delega e dei relativi decreti legislativi non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per l'implementazione dei sistemi informatici le Pubbliche Amministrazioni utilizzeranno le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In particolare, ciò comporta che le risorse saranno individuate da ciascun Ente nell'ambito di quelle attualmente in essere presso le pertinenti Unità previsionali di base, ovvero i capitoli di bilancio destinati allo scopo.

A titolo esemplificativo, potranno utilizzarsi le risorse destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei sistemi informatici, e, per lo sviluppo e la progettazione potrà essere utilizzato il personale dotato di specifiche competenze già in rapporto organico con l'Amministrazione.

In ogni caso si rappresenta che in occasione di ogni passato provvedimento in materia di riforma del bilancio dello Stato (L. n.468/1978 e successive modifiche ed integrazioni), ivi inclusa la previsione dell'introduzione della contabilità economica (Legge n. 94/1997), come pure le leggi in materia di normalizzazione ed armonizzazione della contabilità degli altri enti della finanza pubblica, gli stessi provvedimenti non hanno previsto alcun onere, né per la sperimentazione, né per l'implementazione dei sistemi informatici.

Al fine di evitare che comunque possano aversi nuovi o maggiori oneri si è ritenuto di prevedere, con l'articolo 3, una specifica clausola di salvaguardia che valga come precetto nei confronti dei responsabili tenuti ad applicare in concreto quanto sarà disposto dai decreti legislativi previsti dalla presente legge delega.