



COMUNE DI FERRARA

Città Patrimonio dell'Umanità

CC

City

and

LL

Local

EE

Environmental

AA

Accounting

and

RR

Reporting



Progetto cofinanziato da
LIFE AMBIENTE

Bilancio ambientale

Introduzione sintetica

Gennaio 2003

Premessa

Questo Bilancio Ambientale è uno dei risultati del progetto CLEAR (*City and Local Environmental Accounting and Reporting*) cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito dell'iniziativa LIFE-AMBIENTE.

La finalità di CLEAR è quella di sperimentare, in modo coordinato e per la prima volta in Italia, la realizzazione e l'approvazione di bilanci ambientali da parte dei 18 enti locali partner, accanto e insieme ai tradizionali strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Capofila del progetto è il Comune di Ferrara, gli altri partecipanti sono i Comuni di: Bergeggi, Castelnovo ne' Monti, Cavriago, Grosseto, Modena, Pavia, Ravenna, Reggio Emilia, Rovigo, Salsomaggiore, Varese ligure; e le province di Bologna, Ferrara, Reggio Emilia, Modena, Napoli, Torino. La Regione Emilia Romagna e l'OCSE garantiscono rispettivamente l'integrazione verticale degli strumenti di contabilità ambientale prodotti e il confronto con analoghe esperienze straniere.

Il progetto nasce dall'assunto che andare verso la sostenibilità significa fare chiarezza su come gestire l'ambiente e come promuovere partecipazione e responsabilità.

A livello locale nelle grandi città come nei piccoli centri abitati, la questione ambientale è un problema molto concreto: si tratta di controllo dell'inquinamento e di qualità del territorio, di politiche di protezione e di opportunità strategiche, di disponibilità delle risorse e della loro distribuzione sociale.

Eppure non esistono molti strumenti per valutare gli effetti ambientali delle politiche territoriali. I tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, principali strumenti di confronto politico e di decisione, non sono strutturati per tenere conto dei costi dell'ambiente, costituiti soprattutto dal depauperamento ed esaurimento delle risorse naturali e dalle spese per fare fronte all'inquinamento, alle malattie, al ripristino e al risarcimento del danno dopo le calamità.

Per la contabilità tradizionale e per gran parte della strumentazione di pianificazione, nate quando il tema della sostenibilità dello sviluppo non era ancora una questione all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, si tratta semplicemente di "costi occulti".

Il Bilancio Ambientale nasce, nella filosofia del progetto CLEAR, proprio per essere uno strumento pratico di supporto per gli amministratori locali nell'ambito della complessità del processo decisionale pubblico.

Rispetto al bilancio economico-finanziario dell'ente, il Bilancio Ambientale è un bilancio satellite, che fornisce dati e informazioni sull'andamento dello stato dell'ambiente, sull'impatto ambientale delle politiche di settore, sulle relazioni tra economia e ambiente, sulla spesa ambientale, sui maggiori problemi ambientali e sulle priorità e le strategie attuate dall'amministrazione.

E' uno strumento utile agli amministratori per monitorare le politiche dal punto di vista delle ricadute sulla sostenibilità e sulla qualità della vita urbana.

Il bilancio economico-finanziario di un ente locale è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione assume, di fronte agli elettori, alle forze politiche e agli organismi di controllo, la responsabilità degli effetti economici delle proprie scelte di gestione. In maniera del tutto analoga, il Bilancio Ambientale di un Comune o di una Provincia registra le partite contabili relative alle risorse e al patrimonio naturale dell'ente, e diventa quindi uno strumento di valutazione degli effetti ambientali di tutte le politiche attuate dall'ente stesso.

L'approvazione parallela del bilancio economico e di quello "verde" consentirà nel tempo un utile terreno di confronto per riconoscere e dichiarare gli effetti ambientali delle politiche economiche e settoriali. Ciò significa che gli atti di governo del territorio avranno un naturale (e trasparente) retroterra di conoscenza dei valori delle risorse ambientali, dunque potranno ottimizzare i conti rendendo più eco-efficienti le politiche. Così concepita, la contabilità ambientale potrà divenire uno degli strumenti più efficaci all'interno della "cassetta degli attrezzi" per una *governance* rinnovata.

Il progetto CLEAR ha attivato nell'ambito delle strutture comunali e provinciali coinvolte un processo di *accountability* che permette di definire in un unico strumento, il Bilancio Ambientale, le politiche e gli impegni dell'ente e associare ad essi indicatori fisici e monetari. La sua struttura tiene conto degli assunti delle linee guida per la rendicontazione sociale e ambientale più utilizzate, come quelle del *network Global Reporting Initiative*. Gli strumenti tecnico-scientifici cui fa riferimento CLEAR sono anch'essi già validati e diffusi: indicatori di pressione settoriale, indicatori europei per la sostenibilità

locale, Impronta Ecologica, riclassificazione dei bilanci economico-finanziari secondo il conto EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*) del modello europeo SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*).

CLEAR si ispira dunque a un insieme di principi condiviso a livello internazionale, inserito nella Dichiarazione d'intenti e nel Piano d'Azione approvati al *World Summit on Sustainable Development*, tenuto dall'ONU a Johannesburg a settembre 2002 a dieci anni dal vertice di Rio de Janeiro che ha visto l'approvazione dell'Agenda XXI. La stessa Commissione Europea, nel V e nel VI Programma d'Azione, ha più volte sottolineato l'importanza dell'adozione di strumenti di contabilità ambientale a tutti i livelli dell'amministrazione per integrare le informazioni contenute nei documenti tradizionali di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e in tal modo supportare adeguatamente il processo decisionale pubblico.

Esso si inserisce inoltre nell'ambito delle sperimentazioni del primo disegno di contabilità ambientale dei Comuni, delle Province, delle Regioni e dello Stato presentato dal senatore Fausto Giovanelli, sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari, e approvato dal Senato della Repubblica nella passata legislatura. Il testo è attualmente all'esame della commissione Ambiente del Senato insieme ad altri due disegni di legge delle forze di maggioranza e di opposizione di analogo contenuto.

Il Bilancio Ambientale CLEAR-LIFE è stato messo a punto dopo un periodo di sperimentazione durato un anno, nel corso del quale sono stati coinvolti sia le strutture interne all'amministrazione che le forze sociali del territorio, in sinergia e coordinamento con gli altri partner del progetto e con numerosi esperti italiani e stranieri.

1. Aspetti metodologici

Il presente documento rappresenta il risultato delle diverse fasi del progetto CLEAR di sperimentazione di un sistema di contabilità ambientale per gli enti locali. La prima fase del processo prevedeva la **esplicitazione delle politiche ambientali**, attraverso colloqui fatti con i referenti interni al Comune e con i referenti delle aziende partecipate. Le politiche ambientali sono state riclassificate in base agli **ambiti di rendicontazione** individuati nel corso dei lavori di preparazione del progetto CLEAR. Tali ambiti sono stati ricavati dalle competenze che il Comune ha per legge e dai criteri della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per ottenere i macro ambiti di competenza qui elencati:

1. Sviluppo urbano
2. Mobilità sostenibile
3. Verde pubblico, privato e sistemi naturali
4. Rifiuti
5. Risorse idriche
6. Energia
7. Informazione e partecipazione
8. Altri piani e attività di gestione ambientale

Le politiche e gli impegni espressi da assessori e dirigenti sono caratterizzati da un orizzonte temporale diverso: gli **obiettivi strategici** dell'ente di medio-lungo periodo, le **politiche** di breve-medio periodo e le **azioni**, già attuate o in fase di attuazione (vedi elenco nella seconda parte del bilancio ambientale).

La fase successiva del processo CLEAR prevedeva la **riclassificazione delle spese ambientali** sostenute dal Comune di Ferrara negli anni 2000 e 2001. Come criterio di riferimento è stato utilizzato ed adattato il metodo EPEA che ha permesso di individuare le spese di prevenzione, riduzione e ripristino ambientale.

Il sistema degli indicatori definisce i parametri di controllo per i diversi ambiti di rendicontazione, ognuno dei quali risponde alle domande "cosa faccio relativamente a (es. gestione del traffico, educazione ambientale, pianificazione sostenibile, riduzione dei rifiuti ecc.)?" e "come misuro i risultati delle mie politiche/azioni?". Per questo motivo è stato costruito un **piano dei conti**, ovvero un sistema contabile che dà conto delle politiche, a partire da tre diversi set disponibili: il Rapporto sulla

Sostenibilità Comunale, il Piano di Azione di Agenda21, Ecosistema Urbano. A questi indicatori ne sono stati aggiunti altri specifici per alcuni ambiti di rendicontazione. La selezione degli indicatori ha portato alla definizione di un set molto esteso di circa 100 indicatori per i quali sono già disponibili i dati.

A regime il bilancio verrà predisposto e approvato annualmente in concomitanza con l'approvazione dei bilanci finanziari preventivi e consuntivi; la sezione sugli obiettivi per l'anno successivo, quindi il contenuto preventivo del bilancio ambientale, sarà rafforzata, così come la presentazione e discussione di tali obiettivi con i portatori di interessi (*stakeholder*). Il sistema degli indicatori, in questo primo bilancio molto esteso, sarà ulteriormente selezionato e valutato in un processo interno dagli assessori e dai dirigenti che hanno indicato le politiche e gli obiettivi, ed esternamente dai portatori di interesse.

2. Il contesto territoriale di riferimento

Questa sezione del Bilancio Ambientale vuole sinteticamente inquadrare alcuni aspetti salienti, strettamente legati allo sviluppo sostenibile locale, del territorio di riferimento: il Comune di Ferrara. Attingendo da vari documenti, interni ed esterni all'Amministrazione, sono stati sommariamente commentati: gli aspetti demografici; gli aspetti socio-economici, le tendenze future ed i punti di debolezza della Comunità Ferrarese.

3. Le attese degli stakeholder

A Ferrara il Comune sta attuando insieme alla Provincia un processo di Agenda 21 Locale. Il Forum è costituito da più di 150 "portatori di interessi" (*stakeholder*) individuati sul territorio ferrarese in rappresentanza delle istituzioni, delle associazioni di categoria, di quelle ambientali, sociali e culturali, delle scuole, ecc. Il Forum Agenda21 ha condiviso una **visione** dello scenario di Ferrara Sostenibile nel 2010 ed individuato **obiettivi** atti a realizzarlo. I quattro gruppi tematici hanno identificato 128 **azioni**, di cui **24 prioritarie**, attraverso le quali dare concreta attuazione agli obiettivi. Il risultato è stato il **Piano d'Azione** "Ambiente e Futuro Sostenibile" che rappresenta la sintesi delle priorità e delle attese degli *stakeholder*.

Dall'analisi del piano di azione emerge che tutti gli 11 obiettivi prioritari e 13 delle 24 azioni prioritarie si legano direttamente agli ambiti di rendicontazione di CLEAR. Inoltre molti degli indicatori previsti nel Piano di Azione sono stati inclusi nel piano dei conti presentato nella sezione terza del presente bilancio.

4. Impegni prioritari dell'Ente

L'individuazione degli obiettivi strategici del Comune di Ferrara ovvero di quegli obiettivi che impegnano l'amministrazione nel medio-lungo periodo, è avvenuta principalmente attraverso interviste ad assessori e dirigenti dell'Ente cui è stato chiesto, oltre alle proprie politiche a rilevanza ambientale, di indicare le priorità per avere un'idea più chiara dell'agenda del Comune per gli anni a venire.

5. Conti fisici

Per dar conto degli impegni e delle politiche del Comune di Ferrara che hanno un contenuto ambientale, è stato definito un piano dei conti, ovvero un sistema che ad ogni ambito di rendicontazione, associa uno o più indicatori di tipo fisico. Tali indicatori, selezionati tra quelli che il Comune aveva utilizzato in altri documenti (Piano di Azione di A21, L'ambiente con tre lati, Ecosistema Urbano), sono stati aggiornati e hanno come riferimento temporale principalmente l'anno 2001. I conti fisici, per ognuno degli otto ambiti di competenza, sono commentati e rappresentati con tabelle o con rappresentazioni grafiche.

Esempio: 1.5 Strumenti per il monitoraggio e la rilevazione dei dati territoriali

Pianificazione e controllo vanno di pari passo con lo sviluppo sostenibile della città; ciò ha comportato per l'Amministrazione Comunale la stesura ed il controllo di regolamenti comunali su rumore, rifiuti ed occupazione del suolo da parte di privati. Non mancano comunque iniziative di sensibilizzazione e monitoraggio rispetto agli stili di vita compatibili dei cittadini: il 20% dei cittadini acquista almeno una volta all'anno apparecchi a risparmio energetico.

Politiche e impegni	Indicatori		Unità di misura	Valore
- Ridurre l'impatto ambientale delle opere private attraverso norme e regolamenti	Autorizzazioni rilasciate (rumore)		N°	14
	Sanzioni fatte (rumore)		N°	12
	Mitigazioni imposte in procedure urbanistica e di VIA		N°	1
	Sanzioni del regolamento comunale (rifiuti)		N°	12 (2000)
	Verde presente nei piani particolareggiati		Mq	122.842
	Prodotti che promuovono la sostenibilità (ECI 10)	Prodotti ad efficienza energetica		% cittadini che ne hanno acquistati almeno una volta l'anno

6. I conti monetari

L'obiettivo dell'attività di riclassificazione delle spese ambientali è quello di conoscere l'ammontare delle spese sostenute dall'Amministrazione per "la prevenzione dall'inquinamento e la protezione dell'ambiente" e di integrare gli indicatori inseriti nel bilancio ambientale: i conti monetari verranno utilizzati infatti per verificare il raggiungimento delle politiche ambientali inserite nei documenti di programmazione. A questo proposito è utile ricordare che le informazioni contenute nei dati di natura monetaria (spese previste, spese impegnate, spese effettivamente sostenute) riguardano esclusivamente la quantità di risorse finanziarie destinate ai temi ambientali mentre non forniscono informazioni sulla situazione di contesto, sulla qualità degli interventi fatti e quindi in definitiva sugli esiti delle attività avviate.

Nel progetto è stato deciso di utilizzare lo schema contabile EPEA, contenuto nel sistema di conti ambientali SERIEE, adattandolo alle caratteristiche degli enti locali partner.

La metodologia EPEA definisce come spese ambientali tutte le spese relative alle azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione, e l'eliminazione di ogni causa di degrado ambientale. Non rientrano quindi nelle attività considerate quelle che, pur esercitando un impatto favorevole sull'ambiente, perseguono altri fini primari, e quindi la riclassificazione ha tenuto anche conto degli ambiti di rendicontazione del progetto CLEAR.

Le spese correnti ambientali sono state nel 2001 pari a 52 miliardi di lire (circa il 22% del totale del bilancio comunale) e sono aumentate complessivamente del 2% rispetto al 2000, in particolare per le competenze che riguardano l'informazione e partecipazione, le attività di gestione ambientale, il verde pubblico e i rifiuti. Sono invece diminuite le spese correnti relative alla mobilità sostenibile, risorse idriche ed energia. Le spese di investimento sono state nel 2001 pari a circa 11 miliardi di lire con aumento rispetto all'anno precedente dovuto all'iscrizione in bilancio del progetto geotermia.

7. Dati integrativi

Il parallelismo tra bilancio finanziario e bilancio ambientale, come vogliono le logiche di questo progetto dimostrativo, non può prescindere dal fornire un quadro del "patrimonio ambientale" del Comune di Ferrara. Un patrimonio che, nella concezione innovativa e sperimentale di contabilità e bilancio ambientale, va oltre la mera descrizione numerica dell'entità e qualità delle risorse naturali (aria, acqua, suolo, biodiversità, ecc.) ma viene definito attraversando la gamma dei dati e degli indicatori disponibili e filtrando quelli che esprimono una ricchezza in termini di sostenibilità ovvero li inquadra secondo il loro contributo positivo all'equilibrio degli ecosistemi (risorsa ecosistema), all'efficienza economica (risorsa città) all'equità sociale (risorsa cittadini). La lettura del Conto del Patrimonio di Sostenibilità Ambientale consente così di chiudere il cerchio sul senso delle politiche ambientali dell'ente locale, chiarendo come la finalità delle politiche stesse sia quello di ottenere *in primis* un incremento e miglioramento del patrimonio ambientale.

8. Le priorità per l'anno 2003

Il Bilancio Ambientale, per la sua natura di documento programmatico annuale non può prescindere da una rassegna delle Linee politiche e impegni prioritari previsti per gli anni di bilancio. Sempre facendo riferimento alla 8 competenze ambientali comunali individuate dal Progetto CLEAR, sono stati selezionati dai documenti programmatici annuali del governo locale le priorità d'azione per l'anno 2003.

In conclusione, il Bilancio Ambientale prevede anche la definizione di un Budget Ambientale (secondo il metodo **ecoBudget**) dove per ogni politica ambientale viene individuata la risorsa naturale principalmente interessata ed un indicatore che ne definisce il criterio di qualità. Per ogni risorsa naturale poi, sulla base dei valori di riferimento individuati, gli organi dell'amministrazione propongono e approvano gli obiettivi di miglioramento – **target** - per l'anno di bilancio (2003 in questo caso) e per il medio e lungo periodo (per es. 2010 nel caso del Protocollo di Kyoto).

Competenza ambientale	Risorsa Naturale	Indicatore	Definizioni	Unità di misura	Valore di Riferimento (anno)	Target a medio Termine (anno)	Indirizzo	Target a breve termine Bilancio 2003	Situazione (popolazione 2001 131.778)
Sviluppo Urbano	Suolo	Velocità di espansione urbana	Mq di aree vergini urbanizzate all'anno	Mq/anno	270.000 (2001)	270.000 (2005)	PRG vigente	270.000	Indicatore Comune Europeo n.9
Mobilità Sostenibile	Qualità dell'Aria	Concentrazione di benzene nell'aria	Media annuale di concentrazione del benzene	µg/Nm ³	5,5 (2001)	5 (2010)	Nuova direttiva comunitaria	5.5	Livelli attuali sotto lo standard di legge (10 µg/Nm ³)
Verde Pubblico	Suolo	Superficie verde per abitante	Mq di aree verdi pubbliche per residente (tutto)	Mq/ab	32,38 (2001)	32,38 (2005)	PRG vigente	32,38	Dati censimento del verde
Risorse Idriche	Acqua	Prelievi per acqua potabile	Mc di acqua di falda e superficiale per potabilizzazione	mc/ab	135,40 (2001)	132 (2010)	Ridurre i consumi di acqua	138	Sistema di potabilizzazione ad elevato costo
Rifiuti	Materie Prime	Produzione dei rifiuti	Kg rifiuti solidi urbani settimanali per abitante	Kg/ab/sett.	9.76 (2001)	9.76	Decreto Ronchi	9.76	Politiche di riduzione nazionali
		Raccolta differenziata	Kg rifiuti raccolti separatamente per abitante x settimana	Kg/ab/sett.	24% RSU 3,26 (2001)	40% RSU 3,90 kg (2006)	Decreto Ronchi	35% RSU 3,42 kg	Crescita raccolta differenziata
Energia	Stabilità del Clima	Emissioni di CO ² pro-capite	Stima dell'emissioni di CO ² pro-capite dovuta ai consumi energetici	Ton/ab	8.94 (1997)	-6.5% 1990 8.36 (2010)	Protocollo di Kyoto	8.94	Crescita processi di metanizzazione e teleriscaldamento
Zonizzazione Acustica	Rumore	Livello acustico delle strade	km di strade con livello di rumore > 70dB (A)	km	99,7 (1997)	69,7 (2010)	Limiti di legge	99,7	Zonizzazione e risanamento acustici in corso
Sensibilizzazione e partecipazione	Nuova <i>governance</i>	Attuazione del Piano d'Azione	Percentuale di azioni del Piano d'Azione A21 attuate	%	82% (2002)	100% (2010)	Agenda21 e Carta di Aalborg	83%	Forum di Agenda21 in fase di monitoraggio e rettifica