

Le spese delle Regioni per la tutela dell'ambiente

Stefania Righi

Secondo i dati Istat, nel triennio 2004-2006 la spesa delle Regioni italiane per la tutela ambientale corrispondeva all'uno per cento del totale degli investimenti realizzati a livello nazionale dall'intera economia

In un contesto globale in cui sempre più spesso l'azione dei sistemi economici si mostra capace di alterare e modificare irreversibilmente l'ambiente ed in cui la natura, sfruttata oltre un certo limite, sembra ribellarsi con conseguenze economiche difficilmente calcolabili, appare fondamentale disporre di dati di contabilità ambientale validi e pronti a fotografare sia le diverse pressioni ambientali che gli interventi effettuati su scala non solo nazionale ma anche regionale, in modo da fornire adeguati supporti alle politiche di gestione e sviluppo dei territori e da consentire un confronto tra i risultati di tali azioni. Si muove in questa direzione la prima indagine sulle spese ambientali sostenute dalle Amministrazioni regionali italiane nel periodo 2004-2006 completata e diffusa dall'Istat. La serie storica è stata calcolata a partire dai conti consuntivi delle Amministrazioni regionali riclassificati secondo le definizioni e gli schemi del sistema di conti satellite delle spese ambientali Seriee (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) sviluppato in sede Eurostat. I dati evidenziano le risorse economiche utilizzate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione) e, in un'ottica di sostenibilità, le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali, come le acque interne, le risorse energetiche, le risorse forestali, la fauna e la flora selvatiche.

LA SPESA AMBIENTALE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Nel triennio 2004-2006 la spesa ambientale a prezzi correnti delle Amministrazioni regionali italiane rappresenta, mediamente, lo 0,31 per cento del Pil nazionale. Secondo la ripartizione geografica adottata dall'indagine, l'incidenza di tale spesa sul Pil risulta dello 0,15 per cento nel Nord - Ovest e nel Centro, dello 0,22 per cento nel Nord-Est,

dello 0,56 e dell'1,12 per cento, rispettivamente, nel Sud e nelle Isole. La spesa pro capite per l'ambiente delle Amministrazioni regionali è pari, in media, a 75 euro l'anno.

Valori inferiori alla media nazionale si registrano nel Nord-Ovest, Nord-Est e Centro (rispettivamente 44, 65 e 41 euro), superiori nel Sud e nelle Isole (rispettivamente 93 e 183 euro - Figura 1). Il valore della spesa ambientale pro capite che si registra nel Sud e nelle Isole è determinato in misura rilevante dalle spese in conto capitale sostenute dalle amministrazioni regionali nel periodo osservato a fronte di un maggiore ritardo infrastrutturale dei propri territori rispetto alle altre ripartizioni geografiche. Considerando infatti la sola spesa corrente pro capite, si registrano valori prossimi o comunque meno distanti dalla media nazionale, che risulta pari a 25 euro (24 euro per le Regioni del Sud e 63 euro per le Regioni insulari). Nel biennio 2004-2005 la spesa ambientale delle Regioni italiane è rimasta pressoché costante, con valori pari rispettivamente a 4.102 e 4.134 milioni di euro; è aumentata, invece, nel 2006, attestandosi su un valore di 5.071 milioni di euro. L'incremento di spesa che si registra per il 2006 è in larga parte dovuto alle spese in conto capitale realizzate nel sud e nelle isole - e in modo particolare in Sicilia - a valere sui fondi strutturali 2000-2006 nonché su accordi di programma-quadro in materia di servizi e infrastrutture ambientali. Nel triennio esaminato, il 33 per cento della spesa ambientale totale è costituito, in media, da spese correnti mentre il rimanente 67 per cento da spese in conto capitale. La spesa ambientale in conto capitale è erogata prevalentemente dalle Amministrazioni regionali del Sud e delle Isole; la spesa corrente, invece, appare più equamente distribuita tra le differenti ripartizioni geografiche, soprattutto nel biennio 2004-2005. Focalizzando l'attenzione sull'andamento delle due diverse tipologie di spesa, nel 2005 emerge una diminuzione del 4 per cento della spesa ambientale corrente rispetto all'anno precedente, a fronte di un



aumento del 3 per cento della spesa in conto capitale. Nel 2006 si registra, invece, un aumento di entrambe le tipologie di spesa (più 30 per cento per le spese ambientali correnti e più 19 per cento per quelle in conto capitale). Nel periodo 2004-2006, l'incidenza della spesa ambientale in conto capitale - destinata sia ad investimenti che a trasferimenti ad altri operatori - sulla spesa ambientale totale è pari, in media, al 62 per cento nel Nord-Ovest, al 64 per cento nel Nord-Est, al 52 per cento nelle Regioni centrali ed al 75 e al 67 per cento rispettivamente nel Sud e nelle Isole. La spesa ambientale in conto capitale delle Amministrazioni regionali italiane rappresenta in media, nel triennio in esame, l'1 per cento del totale degli investimenti realizzati a livello nazionale dall'intera economia. Le Regioni del Sud e delle Isole fanno registrare le percentuali più elevate con valori pari, rispettivamente, al 2 e al 3,5 per cento del totale degli investimenti realizzati nel proprio territorio. Nelle Regioni centro-settentrionali, invece, l'incidenza della spesa in conto capitale sul totale degli investimenti è inferiore alla media nazionale (0,5 per cento nel Nord-Ovest, 0,7 per cento nel Nord-Est e 0,4 per cento nel Centro).

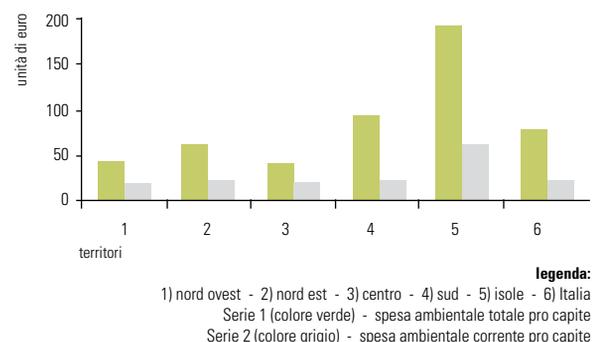
SPESE PER INTERVENTI DIRETTI E FINANZIAMENTO DI ALTRI OPERATORI

La spesa in conto capitale delle Regioni del Nord-Ovest e del Centro è costituita principalmente da trasferimenti che in media rappresentano rispettivamente l'89 e l'86 per cento del totale delle uscite in conto capitale.

Nel Nord-Est e nel Sud le Regioni destinano ai trasferimenti una percentuale pari rispettivamente al 57 e al 55 per cento del totale delle spese ambientali in conto capitale; le Amministrazioni regionali delle Isole sono quelle che fanno registrare la percentuale più bassa con un valore del 44 per cento. I dati evidenziano come le Amministrazioni regionali svolgano, in generale, un importante ruolo di "finanziatori" della spesa ambientale in conto capitale di altri operatori; tale ruolo è particolarmente spiccato nel caso delle Regioni del Nord-Ovest e del Centro, mentre le Regioni delle altre zone - in particolare delle Isole - sono più direttamente coinvolte nella realizzazione degli investimenti di tutela ambientale.

Data la prevalenza della spesa in conto capitale sul totale della spesa ambientale, l'importanza della funzione svolta dalle Amministrazioni regionali in quanto "finanziatori" della spesa ambientale si conferma anche con rife-

Figura 1 - Spesa ambientale delle regioni pro capite, totale e corrente, delle amministrazioni regionali per ripartizione geografica. Ogni colonna indica la media 2004-2006; i valori sono espressi in unità di euro a prezzi correnti



rimento al complesso della spesa. Destinatari principali dei trasferimenti operati dalle Amministrazioni regionali italiane sono gli Enti pubblici (con una percentuale media, nel periodo 2004-2006, pari al 78 per cento del totale delle risorse finanziarie trasferite). Seguono le imprese con una percentuale media del 20 per cento, le famiglie e le istituzioni sociali senza scopo di lucro al servizio delle famiglie cui è destinato, quasi in ugual misura, il restante 2 per cento.

I SETTORI DI INTERVENTO

Nel triennio 2004-2006 il 64 per cento della spesa ambientale delle Amministrazioni regionali è destinata ad interventi di "protezione dell'ambiente" volti a salvaguardare l'ambiente da fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.). La spesa per interventi

Il 64% della spesa ambientale delle Amministrazioni regionali è destinata a interventi di "protezione dell'ambiente"

di "uso e gestione delle risorse naturali", destinati a salvaguardare l'ambiente da fenomeni di esaurimento dello stock delle risorse naturali, rappresenta invece il 36 per cento del totale (vedi la Tavola 1). La prevalenza delle

Settori ambientali di intervento	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Protezione dell'aria e del clima	3,7%	4,8%	4,1%	5,3%	0,3%	3,5%
Gestione delle acque reflue	15,4%	20,6%	15,6%	18,9%	15,1%	17,3%
Gestione dei rifiuti	4,1%	9,4%	4,8%	3,6%	7,8%	6,1%
Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	21,0%	23,2%	13,0%	19,3%	11,1%	17,2%
Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	2,0%	1,7%	1,9%	1,2%	0,2%	1,2%
Protezione della biodiversità e del paesaggio	23,1%	13,4%	23,2%	12,6%	16,1%	16,3%
Protezione dalle radiazioni	1,8%	1,6%	1,7%	0,9%	0,2%	1,0%
Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	0,4%	1,6%	0,7%	0,6%	0,0%	0,6%
Altre attività per la protezione dell'ambiente	0,6%	0,6%	2,7%	0,5%	0,1%	0,7%
Uso e gestione delle acque interne	14,1%	10,2%	17,1%	24,4%	23,8%	19,7%
Uso e gestione delle foreste	4,7%	3,8%	6,6%	9,0%	12,1%	8,1%
Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	2,0%	1,9%	3,5%	1,0%	6,0%	2,9%
Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	6,3%	5,9%	4,1%	2,2%	3,2%	3,9%
Uso e gestione delle materie prime non energetiche	0,5%	0,5%	0,5%	0,2%	0,0%	0,3%
Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse	0,3%	0,8%	0,3%	0,0%	3,8%	1,3%
Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tavola 1 - Spesa ambientale per settore ambientale di intervento e ripartizione geografica. Media 2004-2006

spese di “protezione dell’ambiente” si riscontra in tutte le ripartizioni geografiche, più accentuata nel caso delle Regioni del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro (con percentuali pari rispettivamente al 72, 77 e 68 per cento) rispetto alle Regioni del Sud e delle Isole (rispettivamente 63 e 51 per cento) . Nel 2006, rispetto al 2004, la spesa delle amministrazioni regionali italiane fa registrare un incremento del 25 per cento delle spese per interventi di “protezione dell’ambiente” e del 21 per cento per interventi di “uso e gestione delle risorse naturali”. L’aumento interessa sia le uscite correnti sia quelle in conto capitale, con differenti dinamiche nelle diverse ripartizioni geografiche. Analizzando insieme la spesa ambientale per finalità ambientale e per destinazione (interventi diretti piuttosto che trasferimenti ad altri operatori) spicca la situazione del Nord-Ovest e del Centro, le cui amministrazioni regionali destinano più del 50 per cento del totale della spesa ambientale al finanziamento di interventi di “protezione dell’ambiente” realizzati da altri operatori (rispettivamente il 55 e il 53 per cento). Nel periodo 2004-2006, in media, in tutte le Regioni italiane la spesa ambientale è destinata principalmente a finanziare interventi che interessano i settori ambientali della gestione delle acque reflue, della protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie, della protezione della biodiversità e del paesaggio e dell’uso e gestione delle acque interne. Le amministrazioni regionali delle Isole, oltre che a questi settori ambientali, destinano una quota importante di risorse anche all’uso e gestione delle foreste. Nell’arco temporale di riferimento, le Regioni del Nord-Ovest e del Centro destinano la quota più elevata di spesa ambientale ad interventi per la tutela della biodiversità e del paesaggio (23 per cento del totale della spesa in entrambe le

ripartizioni geografiche); le Regioni del Nord-Est ad interventi di protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie (23 per cento della spesa ambientale totale); quelle del Mezzogiorno ad interventi di uso e gestione delle acque interne (24 per cento del totale della spesa ambientale sia nel Sud che nelle Isole). Gli altri settori che assorbono quote rilevanti della spesa ambientale – sebbene inferiori al 10 per cento – sono quelli della protezione dell’aria e del clima, della gestione dei rifiuti, dell’uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili e dell’uso e gestione delle foreste. I restanti settori ambientali, tra cui ad esempio quelli relativi alle attività di ricerca e sviluppo per la “protezione dell’ambiente” e per l’“uso e la gestione delle risorse naturali”, assorbono quote molto modeste della spesa ambientale delle amministrazioni regionali. Occorre purtroppo notare che l’indagine non consente di evidenziare le spese destinate dalle Regioni alla installazione, manutenzione e gestione delle fonti rinnovabili di energia, limitandosi a riportare le spese e gli interventi relativi ai combustibili fossili.

LA METODOLOGIA ADOTTATA

L’indagine Istat si basa su di una duplice riclassificazione – una *economica* e una *funzionale* – delle uscite finanziarie delle Amministrazioni regionali. La riclassificazione *economica* consiste nel ricondurre le voci della classificazione economico - finanziaria utilizzata nei bilanci regionali alle variabili della contabilità economica tipiche del sistema dei conti economici nazionali e del Seriec.

Attraverso questo tipo di riclassificazione vengono selezionate e rielaborate tutte le voci del bilancio che riguardano spese correnti e di investimento per le attività realizzate dalle Regioni - spese per il personale in servizio, oneri sociali a carico dell’amministrazione, acquisto di beni e servizi, ammortamenti, acquisto di beni mobili, immobili, macchinari - nonché i trasferimenti correnti e in conto capitale per il finanziamento di analoghe spese realizzate da altri operatori economici. Sono escluse dal dominio di analisi, salvo eccezioni, operazioni finanziarie come partecipazioni azionarie, conferimenti, concessioni di crediti e anticipazioni. Con la riclassificazione economica si procede anche a stabilire, tenendo conto della natura delle diverse poste contabili, il momento di registrazione più appropriato per le varie spese (cassa/competenza) nel rispetto del principio contabile della “competenza eco-

nomica” in virtù del quale una transazione va registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè “allorché un valore economico è creato, trasformato

Le Regioni del Nord-Ovest e del Centro destinano la quota più elevata di spesa ambientale alla tutela della biodiversità

o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti”. La riclassificazione *funzionale* è resa necessaria dal fatto che nelle classificazioni funzionali adottate a norma di legge nei bilanci pubblici la tutela dell’ambiente generalmente non risulta esposta in modo esplicito e omogeneo, e in ogni caso non sono contemplate voci che consentono con immediatezza di identificare il complesso del fenomeno così come definito dagli organismi internazionali. Ciò richiede un esame dei singoli capitoli di bilancio al fine di stabilire se essi contengono spese ambientali secondo la definizione di riferimento e, in caso, classificarle in modo appropriato. L’analisi a livello dei singoli capitoli di spesa tuttavia a volte non risulta sufficiente a causa della presenza di capitoli di spesa che sono:

- *a finalità incerta*, ossia in base alle informazioni esposte nel bilancio non è possibile stabilire se contengono spese ambientali;
 - *disomogenei*, ossia includono sia spese ambientali sia altre spese (spese non ambientali e/o spese, a finalità, incerta) oppure includono spese ambientali non immediatamente classificabili.
- Per questi capitoli vengono effettuate ulteriori analisi mediante un approccio che, a seconda dei casi, comporta:
- il reperimento e l’analisi di informazioni di natura contabile di maggiore dettaglio;
 - interviste a persone “informate”, come responsabili amministrativi per quanto riguarda determinati interventi di spesa;
 - studi *ad hoc* sulle materie di intervento oggetto dei capitoli di spesa;
 - uso di coefficienti di stima (per i capitoli *disomogenei*) calcolati sulla base di dati finanziari, attraverso parametri desunti dalla letteratura tecnica, o forniti da esperti di settore.