

Presentazione

Il fenomeno della spesa sostenuta dal sistema economico per tutelare l'ambiente costituisce uno dei temi di interesse specifico nell'ambito del dibattito sullo sviluppo sostenibile ed è tipicamente tenuto in considerazione nel contesto dei sistemi di dati e indicatori definiti in tale ottica.

Al fine di dare risposta alla crescente domanda di informazione statistica a supporto delle politiche orientate a garantire la sostenibilità dello sviluppo, la statistica ufficiale da vario tempo è impegnata nella definizione di sistemi integrati per l'analisi di dati ed indicatori relativi ai fenomeni economici, sociali ed ambientali. In tale contesto il fenomeno della spesa per la protezione dell'ambiente, considerato con tutte le disaggregazioni normalmente necessarie (ad esempio per settore istituzionale, per settore di attività economica, per settore ambientale di intervento, ecc.), viene usualmente interpretato come indicatore di "risposta" del sistema socio-economico ai problemi ambientali; in questo modo si fa un chiaro riferimento alla terminologia che deriva dal modello Dpsir (Driving Forces - Pressures - State - Impacts - Responses), uno dei modelli concettuali più diffusi a livello internazionale per quanto riguarda la rappresentazione delle relazioni tra il sistema antropico e l'ambiente naturale, particolarmente utile come schema interpretativo sul versante dell'utilizzo di informazioni e dati di rilevanza ambientale.

La spesa per la protezione dell'ambiente sostenuta in particolare dal settore pubblico ha un interesse strategico perché costituisce un elemento cruciale per l'analisi e la comprensione di realtà complesse. Ad esempio, l'informazione sul ruolo e il peso relativo della spesa pubblica rispetto a quella degli altri soggetti dell'economia consente di valutare il posizionamento delle politiche ambientali in atto rispetto a modelli di riferimento come il principio "chi inquina paga": la crescita della spesa ambientale sostenuta dalla pubblica amministrazione denota in molti casi una situazione in cui l'intervento pubblico in campo ambientale tende a sostituirsi a quello dei responsabili dell'inquinamento ed è quindi spesso indicativa di una realtà in cui tale principio non sembra trovare sufficiente applicazione. Considerando più in generale l'analisi delle politiche pubbliche, è rilevante identificare lo sforzo finanziario per la tutela dell'ambiente in relazione a quello sostenuto per le altre politiche.

La strategicità dell'informazione sulla spesa ambientale del sistema economico nel suo complesso e in particolare sulla spesa del settore pubblico è un fatto acquisito nel Sistema statistico europeo e in quello nazionale (Sistan). Questo tema è oggetto di uno dei conti ambientali prodotti nell'ambito di sistemi di contabilità ambientale sviluppati dagli istituti di statistica degli organismi internazionali e dei paesi membri ed è parte di altri sistemi di informazione statistica tra cui il Sistema europeo dei conti economici nazionali.

Il regolamento comunitario del nuovo Sistema europeo di conti economici nazionali - Sec95¹ - ha introdotto l'obbligo della produzione di dati sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione, secondo la classificazione internazionale Cofog (Classification Of Functions Of Government), che include, tra le altre, la funzione di protezione dell'ambiente.

Informazioni più analitiche vengono prodotte nell'ambito del Conto satellite della spesa per la protezione dell'ambiente (Epea - Environmental Protection Expenditure Account, parte del

¹ Regolamento Ue n. 2223/96.

più ampio sistema Seriee²), in modo coerente con i conti economici nazionali e tale da rendere confrontabili gli aggregati appartenenti ai due sistemi.

Da molti anni l'Unione europea e l'Ocse raccolgono in modo congiunto presso gli stati membri dati sulla spesa ambientale dei diversi soggetti dell'economia, secondo un sistema armonizzato - coerente con il conto satellite Epea - che prevede uno specifico focus sulla spesa del settore pubblico. I dati vengono utilizzati per molteplici finalità di reporting, come ad esempio l'elaborazione del Rapporto sulle performance ambientali che l'Ocse effettua per i vari paesi membri.

A livello italiano i dati sulla spesa ambientale della pubblica amministrazione vengono storicamente portati all'attenzione del Parlamento nell'ambito della Relazione sullo stato dell'ambiente periodicamente predisposta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'importanza di questo tipo di informazione - e più in generale di quella derivabile dai conti ambientali - quale supporto alla sostenibilità ambientale dello sviluppo è sottolineata nella Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia approvata dal Cipe nell'agosto 2002.

Negli ultimi anni l'argomento ha riscosso una crescente attenzione da parte dell'esecutivo e degli enti locali: alcune amministrazioni provinciali e comunali hanno avviato di propria iniziativa la redazione di conti ambientali, con particolare attenzione al calcolo della spesa per la protezione dell'ambiente, stimolate dal dibattito scaturito a seguito di una serie di proposte di legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali, presentate in Parlamento nel corso delle precedenti e dell'attuale legislatura.

La tutela dell'ambiente, diversamente da altri ambiti oggetto di intervento pubblico (ad esempio difesa, sanità, istruzione, ecc.), molto spesso non risulta esplicitamente considerata all'interno delle classificazioni funzionali correntemente utilizzate nei bilanci pubblici per la rendicontazione delle uscite finanziarie. Ciò rende particolarmente complesso quantificare l'ammontare delle risorse finanziarie destinate dalle Amministrazioni pubbliche alla protezione dell'ambiente e rende quindi necessario lo sviluppo di apposite metodologie e tecniche di riclassificazione dei bilanci pubblici.

La necessità di effettuare quantificazioni che garantiscano la massima attendibilità e comparabilità consentita dalle fonti amministrative di base e l'esigenza di evitare ogni possibile interpretazione soggettiva nei processi di riclassificazione dei bilanci pubblici pongono un forte accento sul bisogno di armonizzazione e di standardizzazione dei dati e dei metodi per la loro produzione. Ciò è tanto più importante alla luce della realtà emergente negli ultimi anni che vede alcuni soggetti operanti all'interno del Sistema statistico nazionale - ad esempio amministrazioni provinciale e comunali - cimentarsi direttamente nella produzione di dati sulla spesa ambientale.

Nell'ambito del sistema di contabilità ambientale sviluppato dall'Istat la spesa pubblica per la protezione dell'ambiente è quantificata secondo gli standard definiti in ambito internazionale su questa materia e nel rispetto di alcuni requisiti fondamentali propri dell'informazione statistica ufficiale: la rilevanza, la completezza, la comparabilità nello spazio e nel tempo, la flessibilità e la trasparenza, requisiti legati al fatto che il sistema è orientato a rispondere alle esigenze conoscitive del paese - espresse dai cittadini, dalle imprese, dalle amministrazioni pubbliche - nonché ai bisogni informativi degli organismi internazionali, in particolare comunitari.

Il presente volume illustra in termini operativi la metodologia di riclassificazione dei bilanci pubblici sviluppata in Istat per produrre aggregati statistici coerenti con il conto satellite della spesa per la protezione dell'ambiente Epea. Si tratta di un approccio analitico, orientato alla

² Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement.

produzione di dati con un livello di accuratezza e di disaggregazione per settore ambientale di intervento maggiore rispetto a quello di altri sistemi di informazione: tale approccio, proprio di una contabilità di tipo satellite, viene recepito nell'ambito della Guida alla compilazione del conto satellite Epea, predisposta e diffusa dall'Eurostat nel 2002.

La metodologia qui descritta è il risultato di una stretta cooperazione che da anni viene sviluppata dall'Istat e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sui temi della contabilità ambientale; attraverso una serie di iniziative congiunte è stata definita la metodologia di quantificazione della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente ed è stato avviato il processo di produzione dei dati su base regolare.

Una descrizione di tale metodologia e di tutti i suoi presupposti e fondamenti teorici è contenuta in un volume della collana Annali di Statistica dell'Istat dal titolo *Contabilità ambientale e risposte del sistema socio-economico: dagli schemi alle realizzazioni*, pubblicato nel 2003 (Annali di Statistica, Anno 132, Serie XI, Vol. 1).

Rispetto a tale pubblicazione il presente volume non solo aggiorna alcuni aspetti metodologici che sono stati consolidati nel corso di vari anni di applicazione, ma – soprattutto – fornisce una descrizione di taglio prettamente operativo.

In tal modo ci si rivolge innanzi tutto ai soggetti operanti nell'ambito del Sistan che vogliano produrre dati confrontabili con quelli prodotti nell'ambito della statistica ufficiale. Sotto questo profilo le linee guida contenute nel volume testimoniano lo sforzo costante che sia l'Istat sia il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio hanno prodotto congiuntamente in questi anni al fine di garantire che i dati di contabilità ambientale del paese presentino gli stessi connotati di qualità e armonizzazione tipici delle statistiche ufficiali di più lunga tradizione realizzate nell'ambito del Sistan. Da segnalare al riguardo il fatto che gli elementi operativi contenuti nel presente volume, oltre a fornire indirizzi per l'utilizzo in maniera standardizzata dei bilanci pubblici quale fonte di dati amministrativi, sono utili in prospettiva per la realizzazione di una possibile integrazione a monte tra procedimento amministrativo e dato statistico prodotto con esso, in modo da risolvere alla radice i problemi di uso che oggi si incontrano: in generale, quanto più si investirà in attività di standardizzazione, di messa a coerenza di definizioni, nomenclature, classificazioni, metodologie, tanto più sarà possibile valorizzare i dati in questione. È questo un obiettivo primario dell'Istat e dell'intero Sistema statistico nazionale, e l'Istituto produce sistematicamente uno sforzo in questa direzione, attraverso iniziative che coinvolgono gli altri soggetti del sistema.

Il volume è rivolto anche agli utilizzatori dei dati in quanto fornisce tutti gli elementi utili per agevolare in concreto l'uso e la corretta comprensione dell'informazione prodotta, garantendo in questo modo un requisito cruciale dell'informazione statistica: la trasparenza, da assicurare – per l'appunto – attraverso la documentazione relativa al processo di produzione e alla metainformazione.

Vittoria Buratta
Direttore di dipartimento
Dipartimento per la produzione statistica
e il coordinamento tecnico scientifico
Istituto nazionale di statistica

Corrado Clini
Direttore generale
Direzione generale per la ricerca
ambientale e lo sviluppo
Ministero dell'Ambiente e della Tutela
del Territorio