

**Investimenti pubblici e sostenibilità:
la contabilità ambientale può aiutare
a decidere meglio?**

Raffaello Cervigni - Aline Pennisi
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici
Dipartimento per le politiche di sviluppo
Ministero dell'Economia e Finanze



Sommario

1. Delimitazione e caratteristiche delle politiche di sviluppo
2. Decisioni allocative e ciclo delle politiche
3. Qualche esempio
4. Tirando le fila.....
5. Prospettive future: opportunità, sfide e priorità



Premesse di metodo

- Complessità e variabilità delle politiche di sviluppo
- ... il rapporto non propone una classificazione giuridicamente rigorosa delle politiche....
- ...ma invece uno sforzo di astrazione per individuare i caratteri comuni dei processi di decisione per le politiche
- Consapevolezza che le informazioni statistiche sono solo uno degli elementi che concorrono alla definizione delle politiche



Come delimitare le politiche di sviluppo

- Decisioni pubbliche volte a influenzare la conservazione/ aumento dello stock di capitale (nelle sue varie forme). Ipotesi:
 - legame funzionale tra dotazione di capitale e benessere della collettività
 - senza politiche, diminuzione del capitale di interesse, o accumulazione a ritmi inadeguati
 - politiche “aggiuntive”: la sottodotazione di capitale, nelle sue varie forme, riguarda alcuni territori più di altri
- le diverse forme di capitale contribuiscono in modo diverso allo sviluppo ed alla riduzione dei divari tra territori, così come saranno in generale diverse le conseguenze in termini di variazioni della pressione delle attività antropiche sull’ambiente

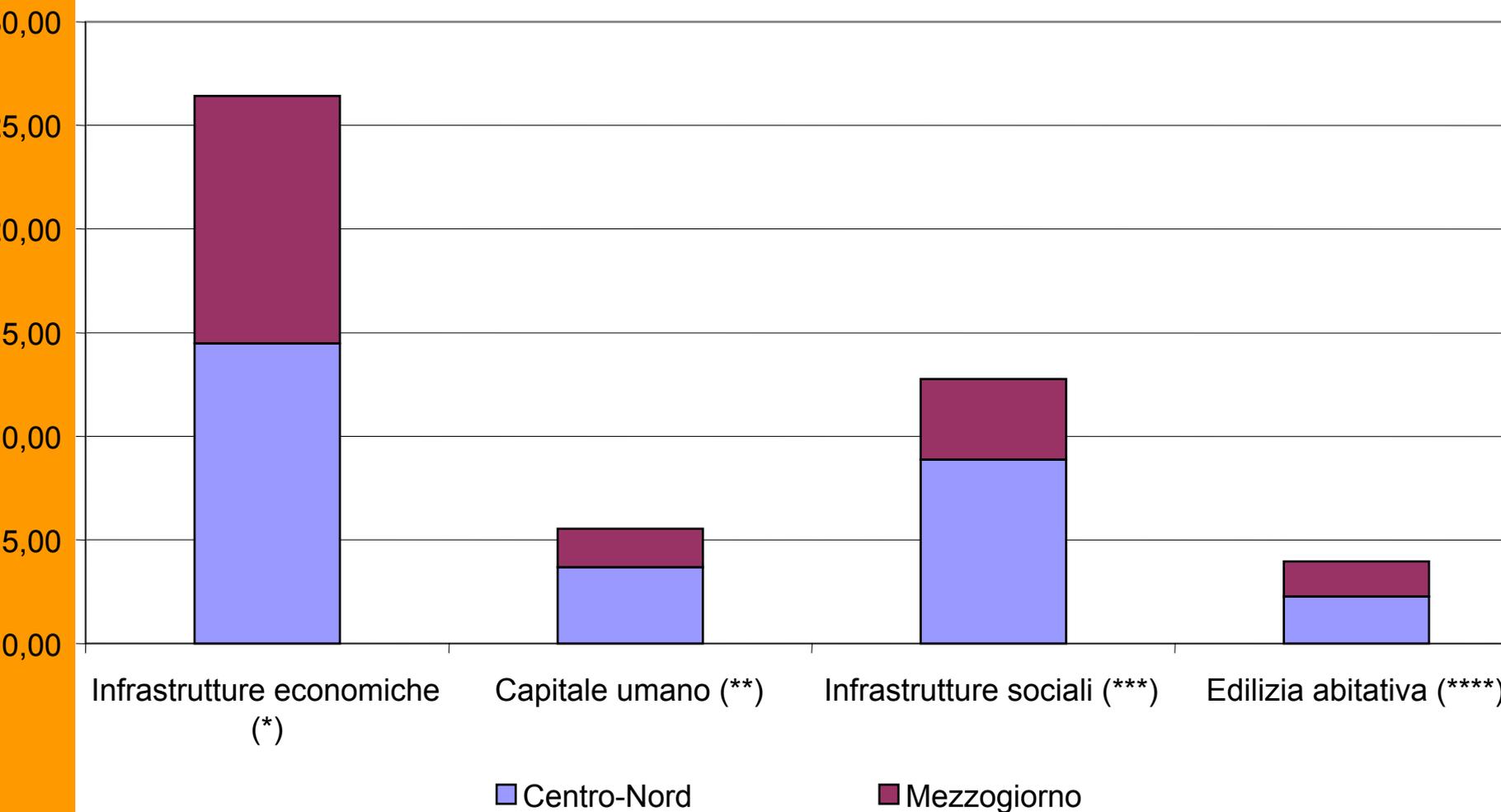
Tipologie di politiche di sviluppo

- Politiche di spesa per lo sviluppo
(ammontare, composizione, determinazione delle categorie di destinatari, e distribuzione territoriale della spesa pubblica in conto capitale)
- Politiche fiscali per lo sviluppo
(individuazione delle basi imponibili, strutture delle aliquote di imposizione, regime di esenzioni, ecc.)
- Politiche di regolamentazione per lo sviluppo
- Politiche di rafforzamento della capacità amministrativa



Enfasi in questo lavoro: spesa in conto capitale

Le decisioni di riparto della spesa tra “forme di capitale”

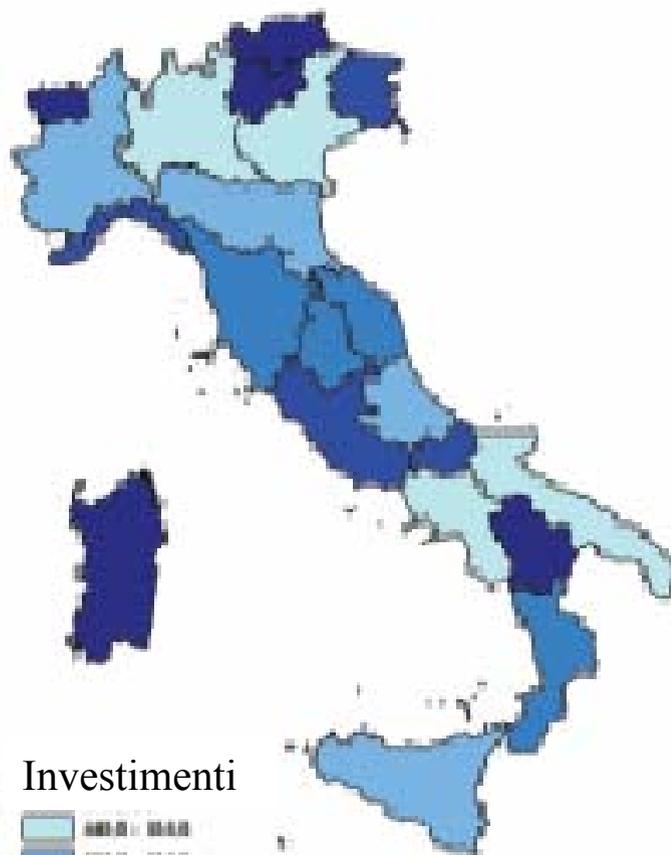


**Spesa media annua in conto capitale della PA per macro-settori,
1999-2002 (in miliardi di euro)**

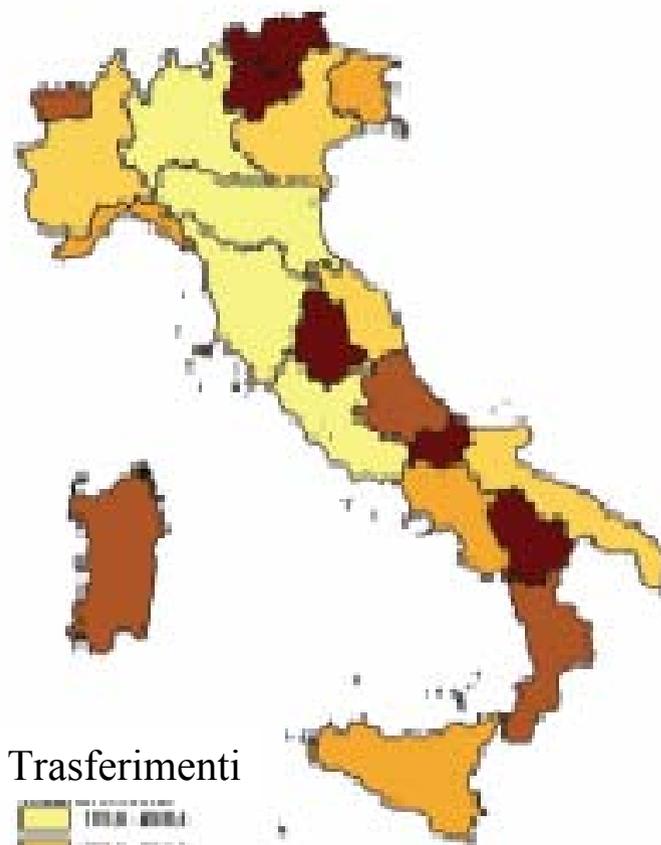
Fonte: DPS, Banca Dati CPT



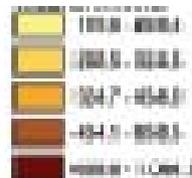
Le decisioni di riparto territoriale della spesa



Investimenti

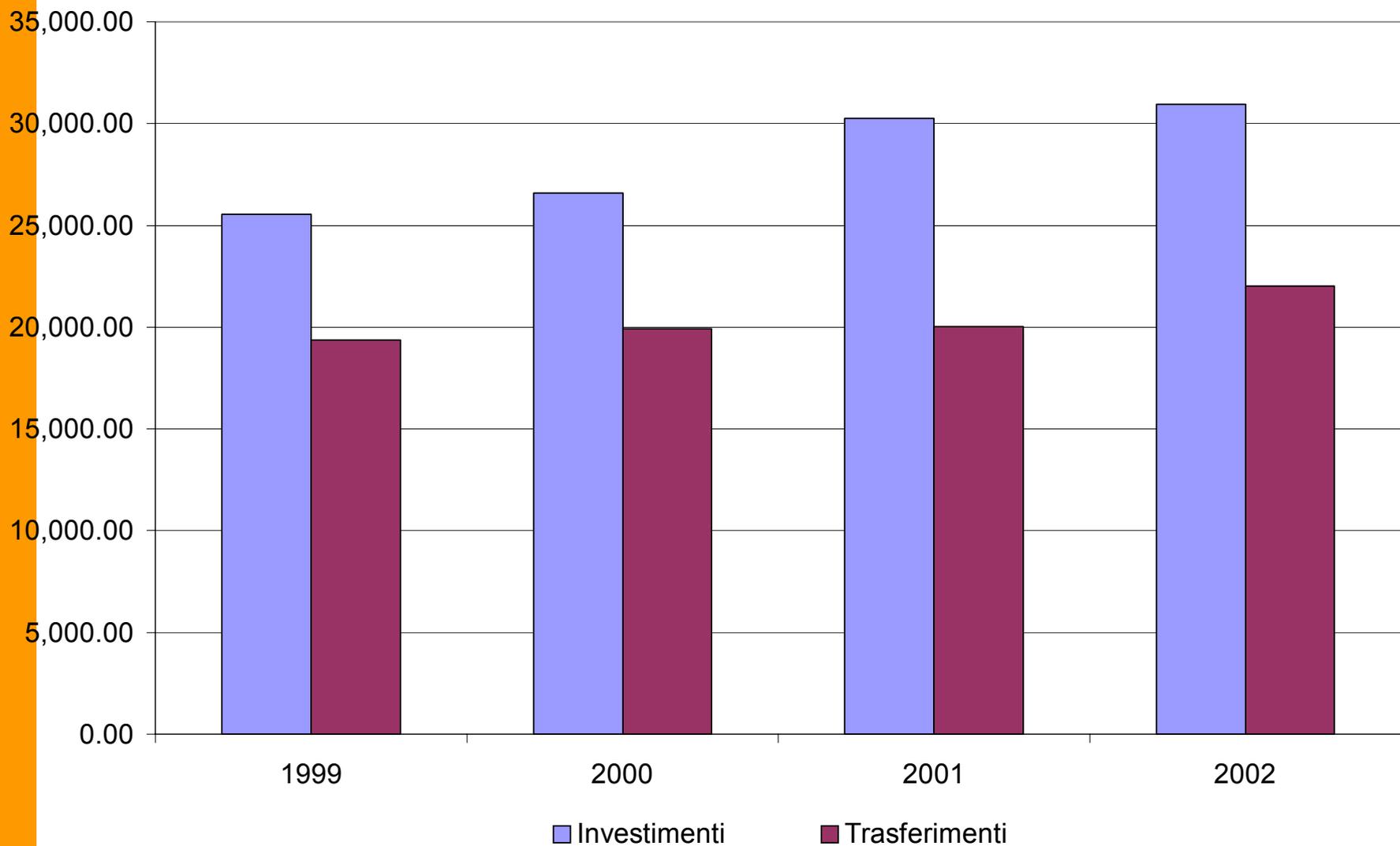


Trasferimenti



Spesa media in conto capitale della PA per abitante, 1999-2002

Scelta degli strumenti

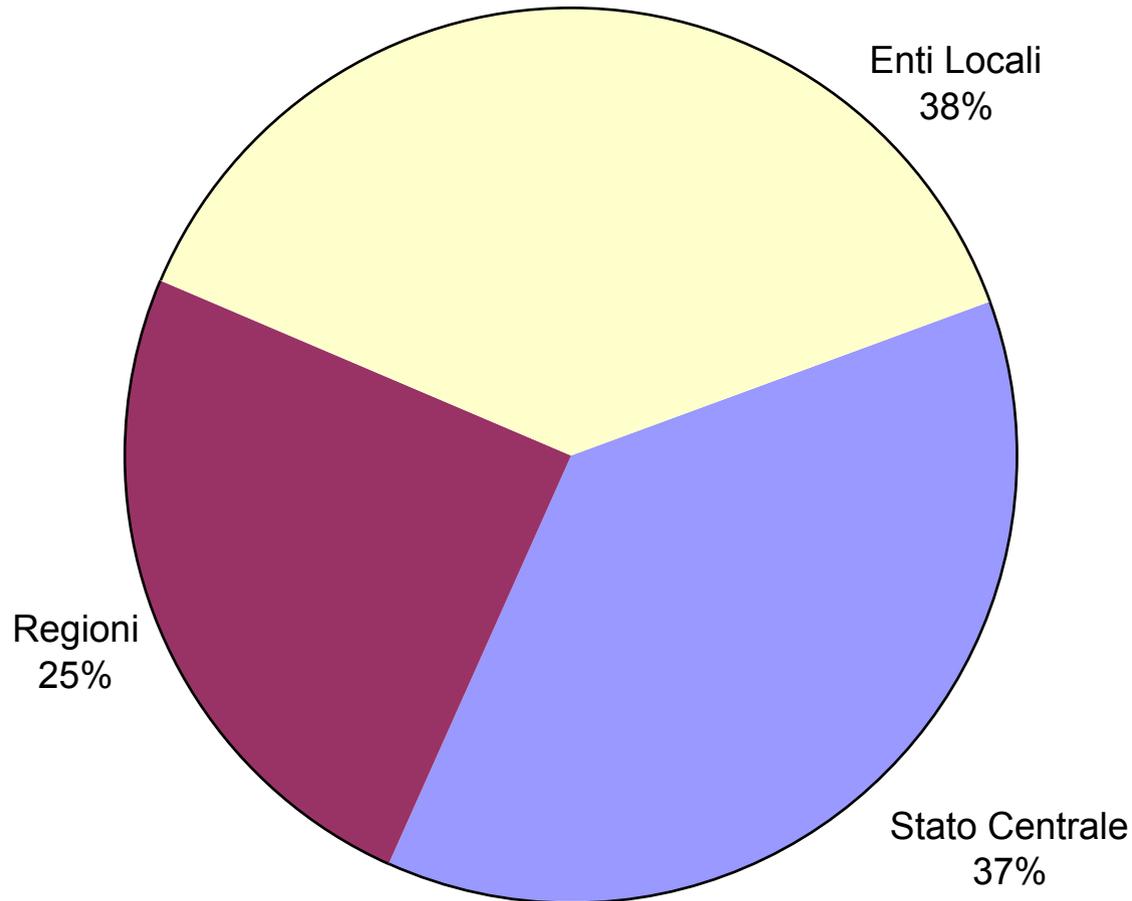


Spesa in conto capitale della PA in investimenti e trasferimenti, 1999-2002
(milioni di euro)

Fonte: DPS, Banca Dati CPT



Chi decide sulle spese ?

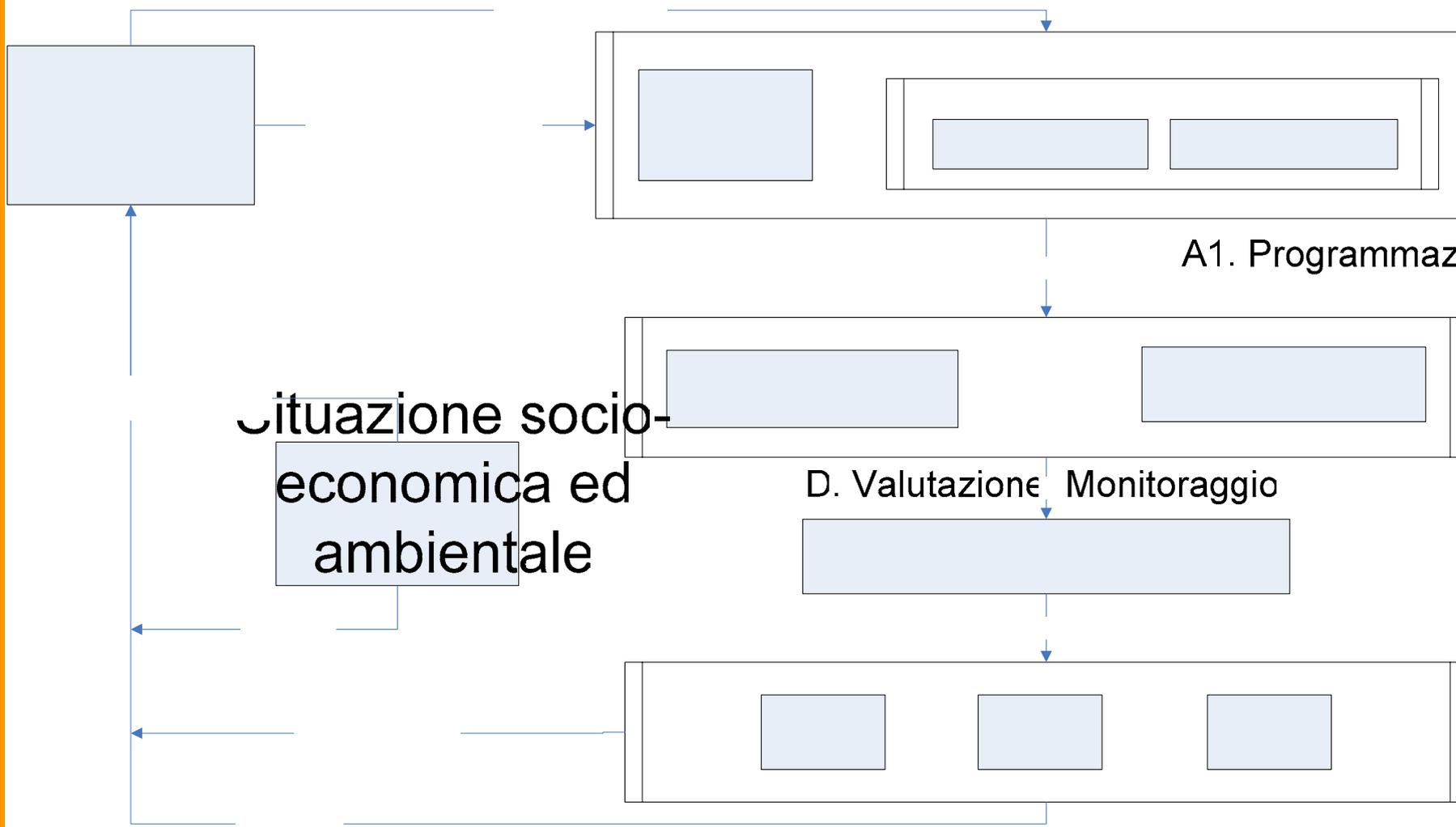


Spesa media annua in conto capitale della PA per livello di governo, 1999-2002 (in miliardi di euro)

.....quindi il policy maker deve decidere

- Dove spendere (in quali regioni, province, ecc)
riparto territoriale delle risorse
- Quale componente dello stock di capitale ampliare/rafforzare (manufatto come i trasporti, umano tramite istruzione, naturale, privato, ecc)
riparto tra forme di capitale
- Con quale strumenti implementare la politica:
 - Strumenti di spesa, fiscali, di regolazione, di rafforzamento amministrativo
- Quali sono i destinatari dell'intervento pubblico (i soggetti dei quali si vuole cambiare/influenzare il comportamento - famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche)

Schema delle decisioni allocative e del ciclo delle politiche



Processo decisionale e contabilità ambientale

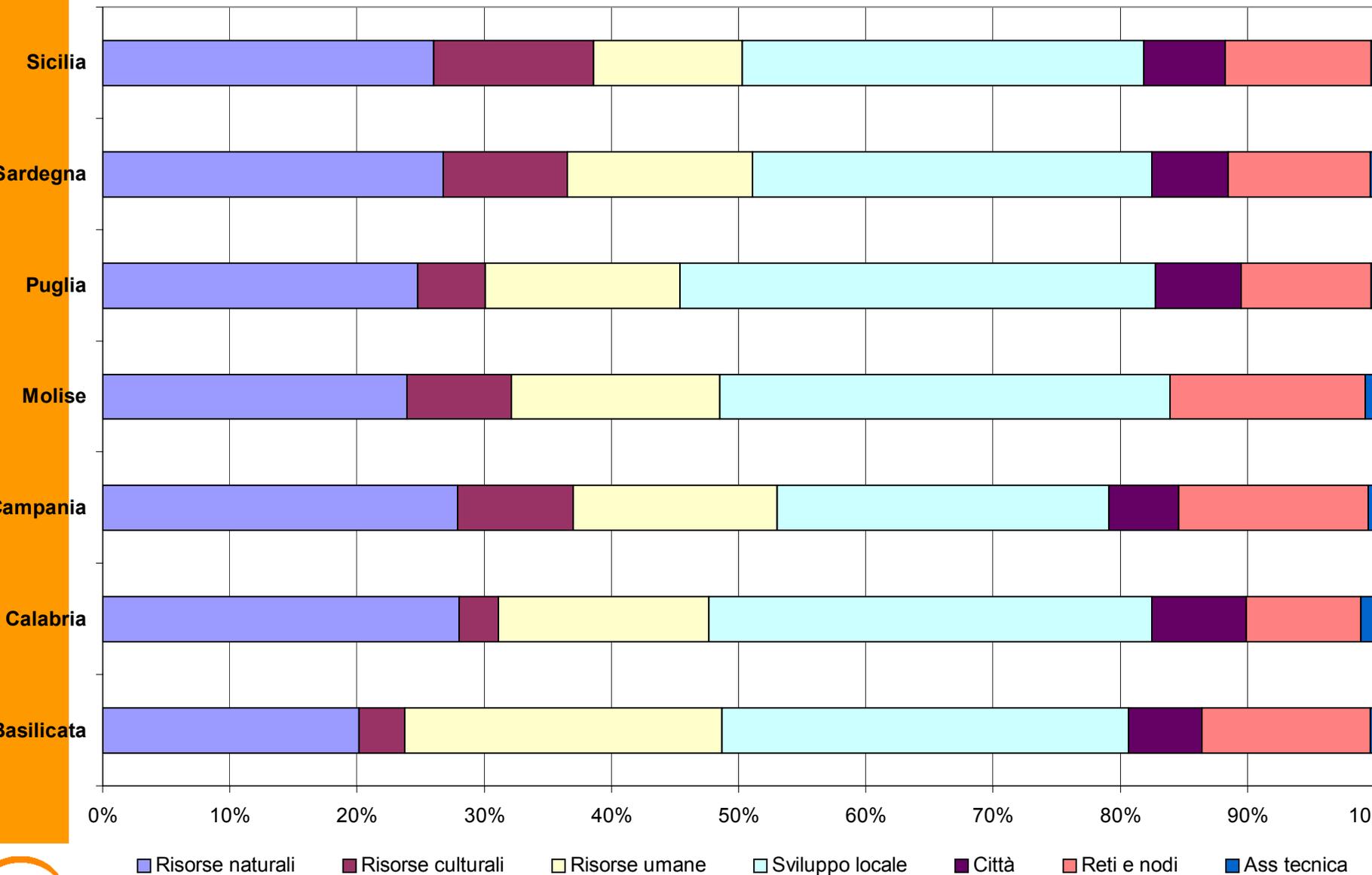
Ipotesi: policy maker ha sue “preferenze” per forme di capitale, territori, ecc. ma decide sotto “vincoli informativi” riguardo a:

1. Situazione di partenza (dell’economia, dell’ambiente)
2. Legami economia-ambiente (sviluppo → pressioni ambientali → variazioni stato ambiente → retroazione su sviluppo)
3. Legami policy/economia/ambiente (come rispondono i due sistemi alle sollecitazioni delle politiche)

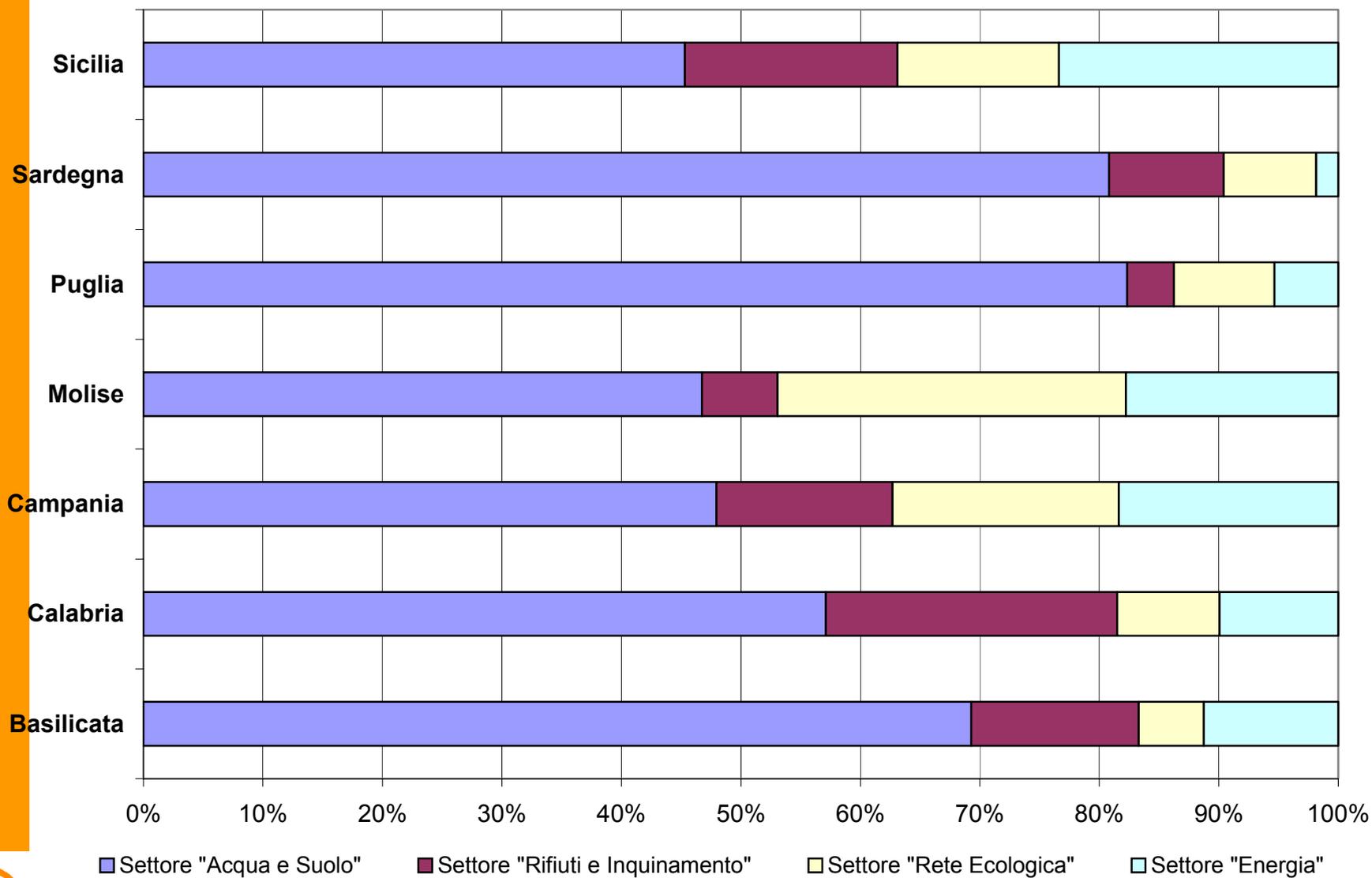
Tesi: contabilità ambientale può dare informazioni di rilievo in tutti e tre questi ambiti



QCS Obiettivo 1 2000-2006 – POR risorse per asse



Spesa programmata nei POR per l'asse I - risorse naturali



Fonte: Autovalutazione: dati finanziari - QCS 2000-2006

Esempio: a) riparto territoriale

DOMANDE	STATISTICHE UTILIZZABILI	
	“SENZA” CONTABILITÀ AMBIENTALE	“CON” CONTABILITÀ AMBIENTALE
Differenze dimensionali (superficie, di popolazione)?	Statistiche demografiche e territoriali	Statistiche demografiche e territoriali
Differenze in termini di reddito, di occupazione, di struttura economica?	Conti economici regionali	Conti economici regionali
Differenze in dotazione delle diverse forme di capitale:		
Naturale?	Statistiche ambientali (limitatamente ad alcuni indicatori)	Conti patrimoniali delle risorse naturali (forniscono un maggior numero di indicatori)
Manufatto (pubblico e/o privato)	Statistiche infrastrutturali e contabilità economica	Statistiche infrastrutturali e contabilità economica
Umano?	Statistiche demografiche, dell'istruzione, e rilevazione forze lavoro	Statistiche demografiche, dell'istruzione, e rilevazione forze lavoro
Differenze in disponibilità delle varie risorse naturali e nel loro stato qualitativo?	Statistiche ambientali (limitatamente articolazione)	Conti patrimoniali delle risorse naturali (maggiore articolazione)
Incidenza della la spesa per la protezione dell'ambiente sul totale della spesa dell'economia?	CPT (solo per la parte delle Amm. pubbliche, con minore articolazione)	EPEA
I territori con maggiori prelievi di risorse/emissioni di inquinanti sono anche quelli che spendono di più per la protezione dell'ambiente e per l'uso e la gestione delle risorse naturali?	👉	RUMEA ed EPEA combinati con l'analisi dei conti patrimoniali delle risorse naturali e della NAMEA

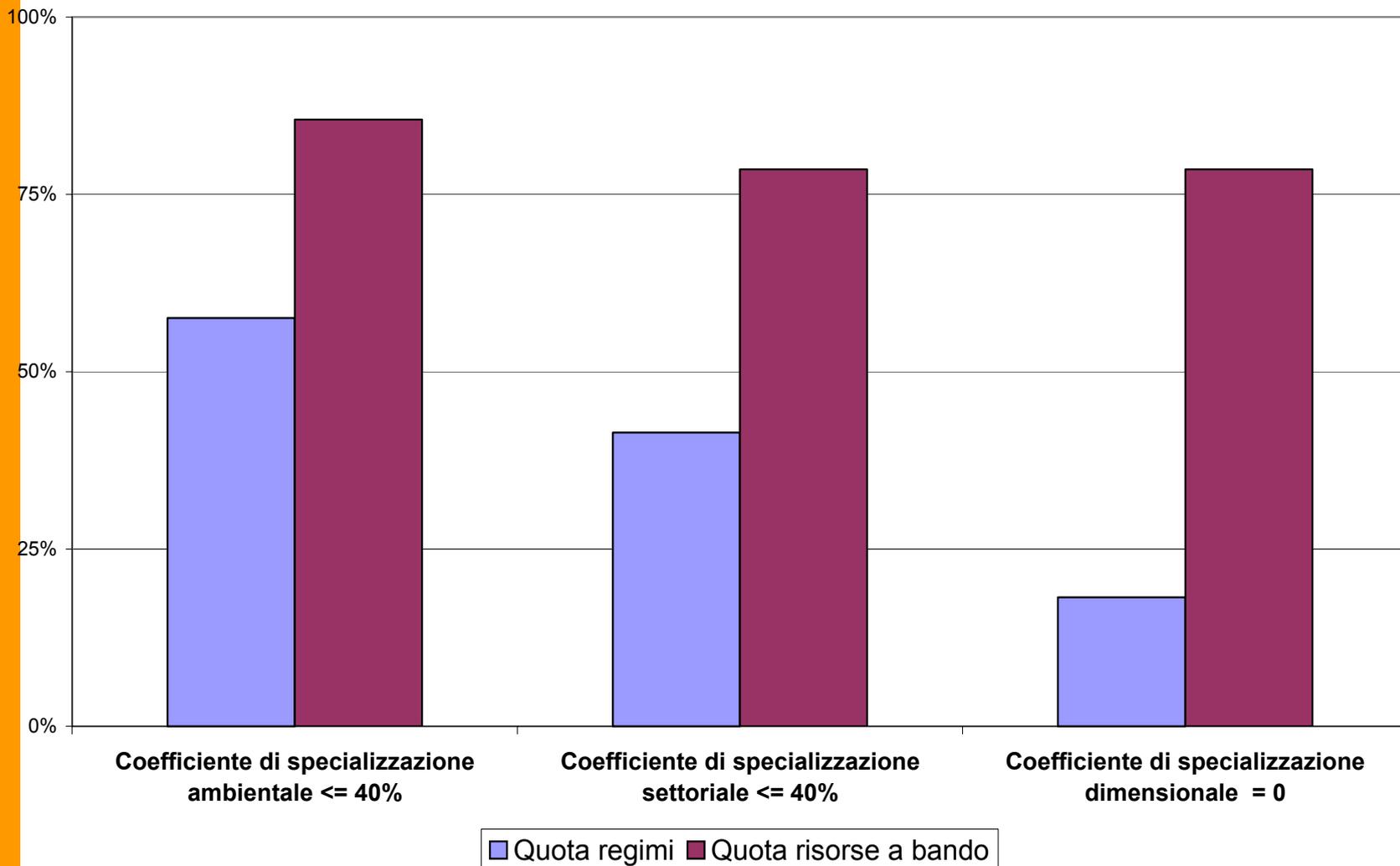


Esempio b) Scelta tra “forme di capitale”

DOMANDE	STATISTICHE UTILIZZABILI	
	“SENZA” CONTABILITÀ AMBIENTALE	“CON” CONTABILITÀ AMBIENTALE
Settori produttivi che contribuiscono maggiormente al reddito/ occupazione delle aree sottoutilizzate?	Conti economici regionali	Conti economici regionali
Stock di capitale con segni di maggiore diminuzione quantitativa e/o qualitativa:		
Naturale?	Statistiche ambientali a livello regionale (limitatamente ad alcuni indicatori)	Conti patrimoniali delle risorse naturali delle regioni (forniscono un maggior numero di indicatori)
Manufatto (pubblico e/o privato)?	Statistiche infrastrutturali e contabilità economica	Statistiche infrastrutturali e contabilità economica
Umano?	Statistiche demografiche, dell'istruzione, e rilevazione forze lavoro	Statistiche demografiche, dell'istruzione, e rilevazione forze lavoro
I settori produttivi più rilevanti e più dinamici sono anche quelli che contribuiscono di più a generare pressioni ambientali?	👉	NAMEA
In quale misura il prelievo di risorse naturali serve a soddisfare il fabbisogno dei settori produttivi più rilevanti?	👉	NAMEA
La crescita economica ha comportato nel corso degli ultimi anni un fabbisogno crescente o decrescente di materia?	👉	Conti dei flussi di materia



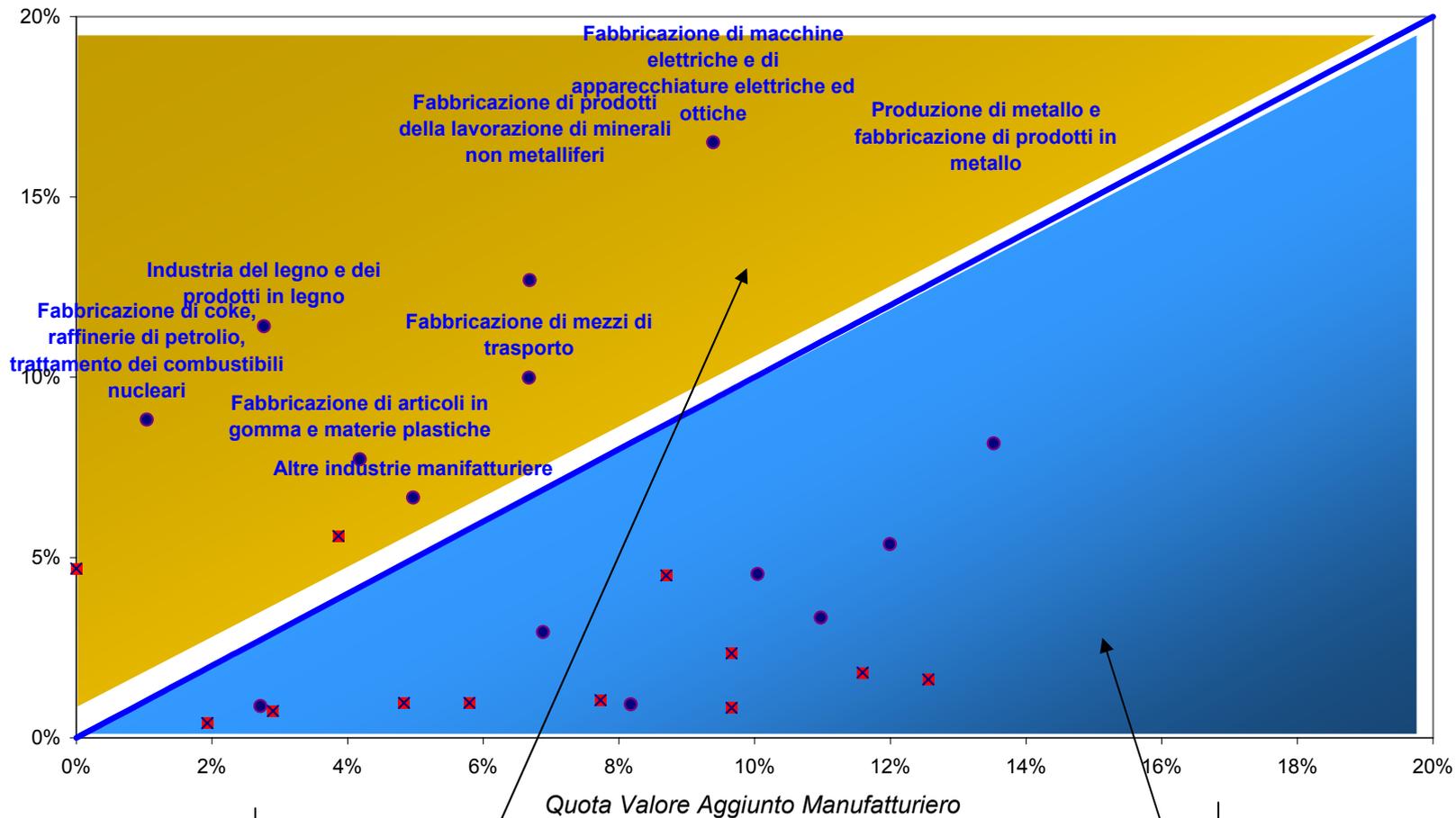
Incentivi alle imprese e targeting ambientale



Risultati di indagine su 99 Regimi di aiuto a diretta o indiretta finalità ambientale co-finanziati con fondi strutturali: limitato grado di specificità settoriale, dimensionale e su temi ambientali (Rete delle Autorità Ambientali, 2004)



La NAMEA può aiutare a disegnare meglio gli incentivi “ambientali”? (diretti o indiretti)



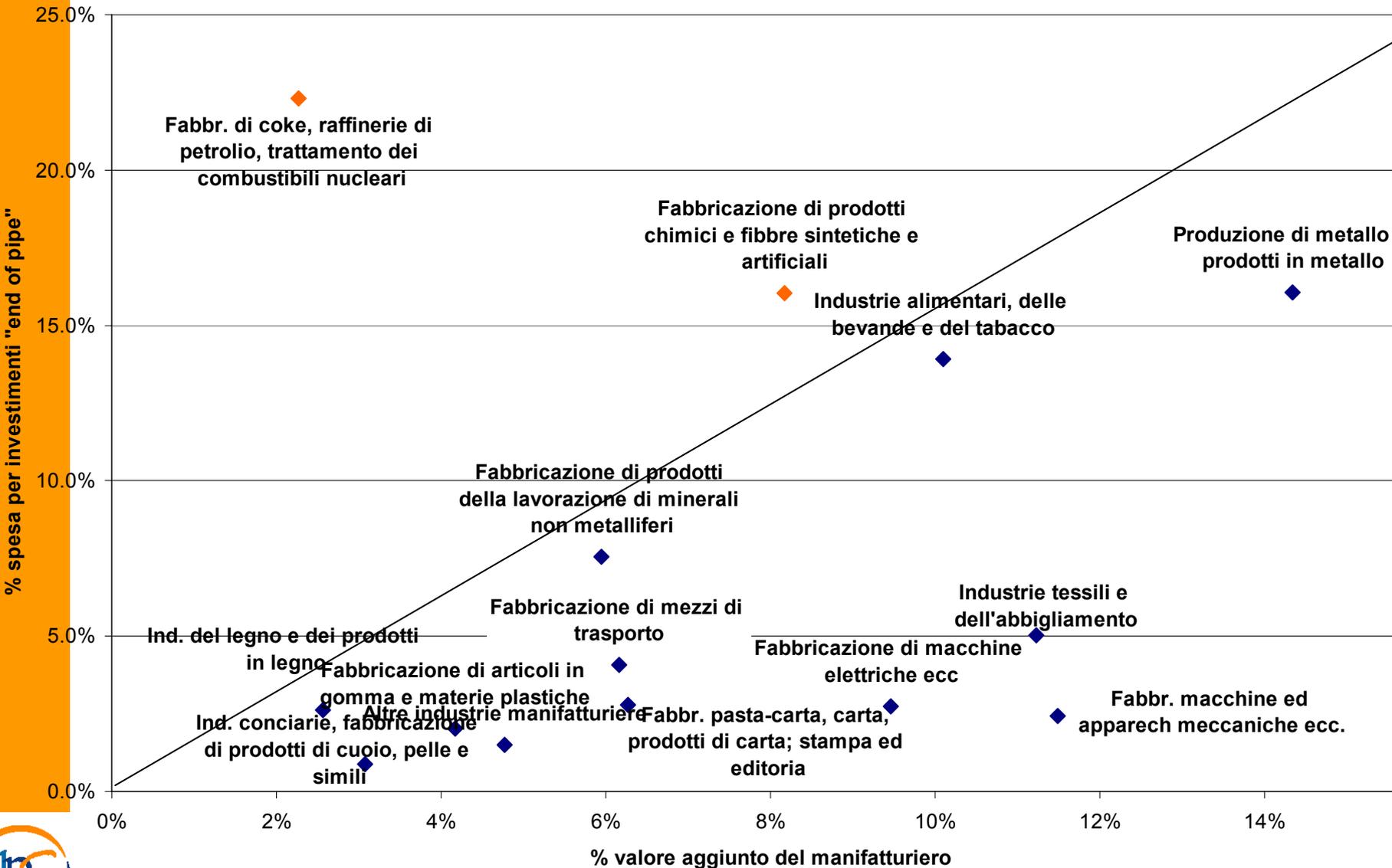
Settori con contributo alle emissioni **superiore** al contributo al valore aggiunto manifatturiero

● Quota emissioni NMVOC ✕ Quota emissioni PM10

Settori con contributo alle emissioni **inferiore** al contributo al valore aggiunto manifatturiero

Fonte: Istat, Namea 2001

L'EPEA può fornire ulteriori informazioni sulle risposte delle imprese alle pressioni ambientali



Fonte: Istat, Epea 1997

Tirando le fila.....

A1) Potenziale contributo della contabilità ambientale ai singoli stadi decisionali

- **Riparto territoriale delle risorse**

la contabilità ambientale può essere utile per stabilire criteri con cui assegnare maggiori finanziamenti a regioni:

- con risorse naturali più degradate,
- sottoposte a pressioni ambientali relativamente maggiori, o
- attualmente caratterizzate da livelli di spesa per la protezione dell'ambiente relativamente minori.



A2) Potenziale contributo della contabilità ambientale ai singoli stadi decisionali

- **Riparto tra forme di capitale**

la contabilità ambientale può essere utile per allocare risorse a diverse forme di capitale naturale

- in presenza di una diminuzione quantitativa e/o qualitativa della risorsa;
- laddove i settori più rilevanti e/o dinamici dell'economia dell'area sono altamente dipendenti da alcune risorse naturali e/o hanno un forte impatto su di esse



A3) Potenziale contributo della contabilità ambientale ai singoli stadi decisionali

- **Scelta “dei destinatari” delle politiche**

la contabilità ambientale può essere utile per mettere in luce i *trade-off* tra:

- diminuzione delle pressioni ambientali, e
- possibili ricadute su reddito, occupazione, ecc.

- **Scelta del meccanismo** (politiche di spesa, fiscali e/o di regolamentazione)

Il contributo potenziale appare più ridotto; altre considerazioni entrano in gioco (equità distributiva, equilibrio economico generale, ecc.)



B1) Il valore aggiunto dei singoli strumenti di contabilità ambientale

- **Strumenti di CA utili per alcune scelte, ma non altre:**
 - CONTI DI FLUSSI MATERIA, CONTI PATRIMONIALI: non utilizzabili per scelta strumenti, dato che producono stime aggregate a livello di intera economia (nazionale o regionale).
- **Strumenti utili per tutti gli snodi decisionali:**
 - NAMEA e EPEA/RUMEA: utili a verificare se i settori economici più inquinanti sono anche quelli “trainanti” dell’economia (scelta tra forme di capitale);
 - a confrontare performance economica ed ambientale di tutti i settori dell’economia in tutti i territori (scelta di ripartizione territoriale e/o scelta degli strumenti).



B2) Il valore aggiunto dei singoli strumenti di contabilità ambientale

- **I CONTI PATRIMONIALI ed EPEA/RUMEA (in serie storica):**
 - Scelte territoriali (allocazione di risorse ai territori in cui lo stato dell'ambiente è più degradato (qualità) oppure quelli in cui il capitale naturale è diminuito maggiormente (quantità).
 - Scelta tra settori, per concentrare sforzi su settori con meno “risposte” dirette dal settore pubblico e privato.

Mappatura di domande di policy e degli strumenti di contabilità ambientale che offrono risposte

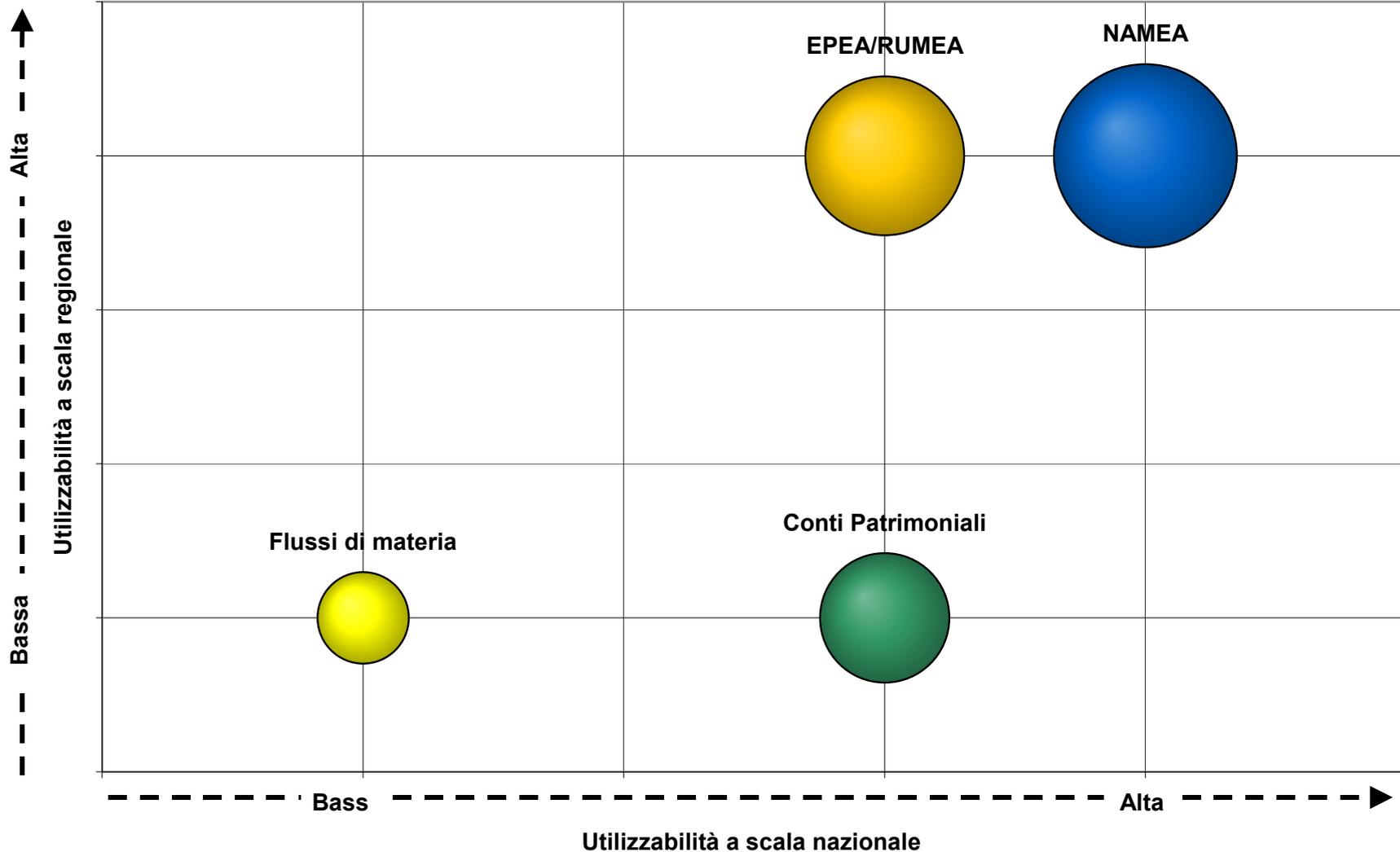
PRINCIPALI DOMANDE CHE IL <i>POLICY MAKER</i> SI PUÒ PORRE PER LE VARIE SCELTE ALLOCATIVE, PER LE QUALI PUÒ TROVARE RISPOSTA NEI CONTI AMBIENTALI		STRUMENTI DI CONTABILITÀ AMBIENTALE CHE FORNISCONO RISPOSTE ALLE DOMANDE DEL <i>POLICY MAKER</i>	
Scelta tra obiettivi		Scelta tra strumenti di <i>policy</i>	Strumenti di contabilità ambientale
Ripartizione tra forme di capitale	Ripartizione territoriale		
↑			Conti dei flussi di materia a livello di intera economia (MFA)
			Conti patrimoniali delle risorse naturali:
			Conti disaggregati per settore economico di tipo NAMEA:)
			Conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente EPEA:
			Conto satellite delle spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali RUMEA:

Letture PER RIGA:
 in che modo può essere utilizzato **UNO SPECIFICO TIPO DI CONTO AMBIENTALE** per i **DIVERSI TIPI DI SCELTE ALLOCATIVE**

Letture PER COLONNA:
 in che modo possono essere utilizzati i **DIVERSI CONTI AMBIENTALI** per **UNO SPECIFICO TIPO DI SCELTA ALLOCATIVA**



Valutazione qualitativa comparata dell'utilizzabilità e rilevanza dei diversi strumenti di contabilità ambientale



(Prime) conclusioni

- Gli strumenti di C.A. offrono un potenziale significativo di uso per le politiche di sviluppo (con i caveat e le differenze viste)
- Nella seconda fase della ricerca:
 - Le applicazioni regionali arricchiranno l'analisi circa il valore aggiunto informativo
 - Maggiori indicazioni di fattibilità tecnica e finanziaria
- Presente ricerca vs legge quadro:
 - Complementi non sostituti
 - Le modalità di uso ipotizzate realizzabili in sede tecnica o con atti amministrativi
- La dimensione “di processo”
 - Avviato un percorso di dialogo tra produttori e potenziali utilizzatori di C.A.

Spunti per il dibattito

- I problemi:

- Anche se distribuita tra norme, procedure, soggetti e momenti diversi, quali i nodi decisionali chiave delle politiche ci sono tutti?
- Quali tra essi potrebbero o potrebbero beneficiare dell'uso della C.A?

- Le soluzioni ipotizzate:

- Le modalità di utilizzo ipotizzate per la C.A. sono condivisibili?
- Ve ne sono altre che non sono state considerate?
- Quali altri strumenti informativi possono meglio complementare la C.A?

- Le prospettive:

- Quali sono le situazioni concrete in cui è più facile pensare ad un uso della C.A (nel breve, medio e lungo termine)
- Quali dovrebbero essere le priorità per l'ulteriore sviluppo (anche a scala regionale) della C.A

