

## La spesa per la protezione dell'ambiente della Regione Lazio

Anni 1995-2001

### Note metodologiche

#### 1. Principali caratteristiche dei dati prodotti

I dati resi disponibili costituiscono la prima serie storica diffusa dall'Istat sulle spese per la protezione dell'ambiente sostenute da un'amministrazione regionale.

Si tratta in particolare dell'aggiornamento al 2001 della serie 1995-2000 prodotta dall'Istat con riferimento alla Regione Lazio e diffusa da tale Amministrazione nell'ambito del primo Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Lazio, pubblicato all'inizio del 2005<sup>1</sup>.

I dati relativi alle spese per la protezione dell'ambiente della Regione Lazio sono stati calcolati attraverso la metodologia per la riclassificazione dei bilanci pubblici applicata correntemente dall'Istat per il calcolo della spesa per la protezione dell'ambiente sostenuta dalle Amministrazioni dello Stato<sup>2</sup>. Si tratta di una metodologia basata sulla tecnica della *budget analysis*, applicata al massimo livello di dettaglio del rendiconto, ossia effettuando un'operazione di riclassificazione di ogni singolo capitolo di spesa. Tale approccio, sviluppato dall'Istat ai fini della costruzione del Conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente (EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*; cfr. successivo § 2), è illustrato brevemente nel successivo § 3 ed è descritto in dettaglio in:

- Istat (2003), *Contabilità ambientale e risposte del sistema socio-economico: dagli schemi alle realizzazioni*, Annali di Statistica, Anno 132, Serie XI, Vol. 1, Roma;
- Istat (in via di pubblicazione), *Linee guida per il calcolo della spesa delle Amministrazioni pubbliche per la protezione dell'ambiente – Tecniche e strumenti per la riclassificazione dei rendiconti pubblici*, Istat, Metodi e Norme, Roma.

L'approccio comporta, per ogni anno finanziario, la riclassificazione, per un dato ente pubblico, del rendiconto dell'ente – in base alla definizione di “protezione dell'ambiente” dell'EPEA e alla classificazione CEPA (*Classification of Environmental Protection Activities and expenditures*) – operata al massimo livello di dettaglio, ossia con riferimento ad ogni singolo capitolo di spesa incluso nel rendiconto.

I dati prodotti con questo approccio analitico, rispetto a dati prodotti mediante l'uso di “schemi ponte” per la trascodifica delle classificazioni funzionali utilizzate *ab origine* nei documenti di finanza pubblica, presentano i seguenti principali vantaggi<sup>3</sup>:

- sono coerenti con gli standard internazionali della statistica ufficiale e, in particolare, con le definizioni, le classificazioni e gli schemi dell'EPEA e del SEC95;
- sono sensibilmente più articolati dal punto di vista della disaggregazione per settori ambientali di intervento (CEPA);
- grazie al metodo analitico utilizzato, non introducono gli elementi di distorsione sistematica tipici dei metodi “automatici” di riclassificazione basati prevalentemente sull'uso di “schemi ponte” di trascodifica. In particolare i dati prodotti ai fini dell'EPEA:

<sup>1</sup> Regione Lazio (2005), *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Lazio 2004*, § 16.2 “Le spese ambientali della regione Lazio – anni 1995-2000”, Roma, disponibile anche on line: <http://www.arpalazio.it/pubblicazioni/pubblicazioni.php>

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, Istat (2005a), *La spesa per la protezione dell'ambiente delle Amministrazioni dello Stato. Anni 1995-2002*, Istat, Statistiche in breve, comunicato del 17 maggio 2005, Roma, <http://www.istat.it/conti/ambientali/>

<sup>3</sup> Per un'analisi comparata delle metodologie usate per la produzione di dati sulle spese ambientali delle Amministrazioni Pubbliche si rinvia a: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Istat (2005), *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*, Progetto congiunto Ministero dell'economia e delle Finanze – Istat, Materiali UVAL Numero 5 – Anno 2005, Roma, <http://www.dps.tesoro.it/materialiuvall/ml.asp>. Si veda in particolare l'appendice 4.

- “catturano” le spese per la protezione dell’ambiente registrate in ogni parte del rendiconto pubblico e non solo in quelle che in base alla classificazione funzionale utilizzata nel bilancio sono identificate da “etichette” riferite esplicitamente all’ambiente;
- includono una stima della parte delle spese correnti generali dell’amministrazione riferibile alle attività svolte dall’amministrazione stessa per la protezione dell’ambiente.

## 2. Il conto satellite delle spese per la protezione dell’ambiente (EPEA)

La produzione da parte dell’Istat di aggregati di spesa pubblica per la protezione dell’ambiente è finalizzata soprattutto alla costruzione di uno dei principali conti satellite che costituiscono il sistema di contabilità ambientale della statistica ufficiale europea: l’EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*). Tale conto, sviluppato dall’Eurostat, è parte del più ampio sistema europeo di raccolta dell’informazione economica sull’ambiente SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l’Information Economique sur l’Environnement*), ed è adottato in ambito internazionale anche al di fuori del contesto europeo.

Il principale scopo dell’EPEA è quello di fornire un indicatore aggregato che quantifichi le risorse complessivamente utilizzate dal sistema economico per proteggere l’ambiente. Tale indicatore viene analizzato considerando il suo andamento nel tempo e le sue componenti fondamentali, quali ad esempio i diversi settori ambientali di intervento (inquinamento atmosferico, gestione delle acque reflue, gestione dei rifiuti, ecc.), i settori istituzionali dell’economia che sostengono le spese in questione (Amministrazioni pubbliche, Imprese non finanziarie, Famiglie, Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie), il tipo di spesa (spesa corrente, spesa in conto capitale), ecc.<sup>4</sup>.

L’EPEA, in quanto conto satellite, non rientra nel nucleo centrale della contabilità nazionale, ma è ugualmente basato sui concetti, le definizioni, le classificazioni e gli schemi dei conti economici nazionali. Ciò garantisce da un lato la confrontabilità degli aggregati economici dell’EPEA con gli aggregati di contabilità nazionale di cui essi sono una componente (la parte destinata alla protezione dell’ambiente); dall’altro la registrazione completa e coerente, e senza duplicazioni, delle transazioni per la protezione dell’ambiente effettuate da tutti i settori istituzionali dell’economia.

L’EPEA si articola in diverse tavole contabili, che descrivono le transazioni per la protezione dell’ambiente secondo diversi punti di vista:

- **offerta** di servizi di protezione dell’ambiente: i costi di produzione e gli investimenti effettuati dai produttori (pubblici e privati) di questi servizi;
- **domanda** di servizi di protezione dell’ambiente: le spese degli operatori economici per l’acquisto di questi servizi, le quali, unitamente agli investimenti per produrre i servizi e ad altri tipi di spese (ad esempio quelle per l’acquisto dei cosiddetti prodotti “puliti”) determinano l’aggregato della spesa nazionale per la protezione dell’ambiente;
- **finanziamento** della spesa nazionale per la protezione dell’ambiente: i trasferimenti, di parte corrente e in conto capitale, volontari (ad es. incentivi, donazioni) e coatti (ad es. tasse, canoni), in virtù dei quali coloro che effettuano le spese per la protezione dell’ambiente non necessariamente ne sopportano per intero il carico finanziario.

Nell’ambito del SERIEE e dell’EPEA, e più in generale nel contesto della statistica ufficiale, la protezione dell’ambiente è definita come comprendente “tutte le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l’eliminazione dell’inquinamento così come di ogni altra forma di degrado ambientale” (Eurostat, 1994), come ad esempio le attività di gestione delle acque

---

<sup>4</sup> La prima applicazione dell’EPEA per l’Italia è stata realizzata dall’Istat per i settori della gestione delle acque reflue e la gestione dei rifiuti. Per maggiori dettagli su tale applicazione si rinvia a Istat (2003b) <http://www.istat.it/conti/ambientali/>

reflue (depurazione, fognature), di gestione dei rifiuti (raccolta, trasporto, smaltimento), di prevenzione o abbattimento dell'inquinamento atmosferico (modifica di processi produttivi, installazione di impianti di abbattimento), ecc.. Sono incluse, nei casi in cui sono realizzate a fini di protezione dell'ambiente, anche attività di tipo strumentale quali le attività di monitoraggio e controllo, di ricerca e sviluppo sperimentale, di amministrazione e regolamentazione, di formazione, informazione e comunicazione. Sono escluse le attività e le azioni che, pur esercitando un impatto favorevole sull'ambiente, perseguono altri obiettivi primari, quali ad esempio l'igiene e la salute. Sono altresì escluse le attività e le azioni finalizzate a prevenire o a ridurre l'esaurimento delle risorse naturali, come ad esempio il risparmio energetico, la razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche, il risparmio delle materie prime attraverso l'uso e la produzione di materiali riciclati, ecc.. Tutto ciò che attiene agli *aspetti qualitativi* dell'ambiente – in relazione a fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.) – viene dunque fatto rientrare nel campo della protezione dell'ambiente, e le relative spese sono registrate nel conto EPEA. Tutto ciò che attiene, invece, alla *disponibilità quantitativa* delle risorse naturali (acqua, risorse energetiche, fauna e flora selvatiche, ecc.) – in relazione al loro sfruttamento e alle misure finalizzate a evitare o ad attenuare il loro depauperamento – viene fatto rientrare nel campo dell'uso e della gestione delle risorse naturali, e le relative spese sono registrate in un distinto conto satellite, anch'esso parte del sistema SERIEE, il conto RUMEA (*Resource Use and Management Expenditure Account*).

Allo stato attuale tutto ciò che concerne gli aspetti concettuali e teorici e le metodologie applicative che riguardano l'EPEA risulta codificato e standardizzato a livello internazionale, nell'ambito del sistema SERIEE, mentre un pari livello di definizione e di standardizzazione non è ancora stato raggiunto per ciò che concerne il conto RUMEA<sup>5</sup>. Per questo motivo nella maggior parte dei casi l'informazione prodotta nell'ambito della statistica ufficiale è al momento incentrata sulle spese per la protezione dell'ambiente nell'accezione sopra riportata dell'EPEA.

Creare la base informativa necessaria all'implementazione del conto satellite EPEA è dunque il principale obiettivo della produzione da parte dell'Istat di aggregati sulla spesa sostenuta dalle Amministrazioni dello Stato per la protezione dell'ambiente, ma questi stessi dati, così come altri analoghi calcolati con riferimento agli altri settori istituzionali, vengono anche diffusi indipendentemente dal loro inserimento nel conto complessivo e consolidato al fine di presentare aggregati sulle spese per la protezione dell'ambiente relativi ai singoli settori.

Uno degli standard metodologici di importanza cruciale dell'EPEA è costituito dalla *classificazione funzionale* di riferimento, adottata per tutte le transazioni monetarie relative alla protezione dell'ambiente registrate nel conto: la "Classificazione delle Attività e delle spese di Protezione dell'Ambiente", identificata dall'acronimo CEPA (*Classification of Environmental Protection Activities and expenditures*)<sup>6</sup>. Questa classificazione costituisce lo standard internazionale di riferimento per i diversi sistemi di contabilità ambientale che includono conti delle spese per la protezione dell'ambiente<sup>7</sup>.

La CEPA è anche adottata nell'ambito di sistemi finalizzati alla produzione di informazioni più ampie. È infatti recepita nell'ambito della classificazione internazionale COFOG – *Classification Of Functions*

---

<sup>5</sup> Il manuale del SERIEE (Eurostat, 1994) è focalizzato per lo più sulla descrizione dei concetti, definizioni, classificazioni, schemi contabili e metodi applicativi relativi all'EPEA e a questo stesso conto satellite è dedicata una specifica guida alla compilazione (Eurostat, 2002a); per quanto riguarda il conto RUMEA i manuali disponibili offrono alcuni concetti base e una serie di definizioni di riferimento.

<sup>6</sup> Si veda il Glossario di seguito riportato.

<sup>7</sup> Oltre ad essere adottata a livello europeo nell'ambito del sistema SERIEE ai fini dell'EPEA (Eurostat, 1994a e 2002a), la CEPA è stata anche adottata congiuntamente da Nazioni Unite, OCSE, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale – oltre che Eurostat – nell'ambito del manuale di contabilità ambientale SEEA2003 (United Nations e altri organismi internazionali, in via di pubblicazione). Eurostat ed OCSE, inoltre, utilizzano la CEPA nell'ambito del sistema di raccolta presso i paesi membri di dati sulle spese per la protezione dell'ambiente (*Environmental protection expenditure and revenues – Questionnaire*, OECD/Eurostat 2002 e 2004).

*of Government* – che riguarda tutte le funzioni della Pubblica Amministrazione<sup>8</sup> (United Nations, 1999). Nell’ambito di tale classificazione la “protezione dell’ambiente” – una delle funzioni della Pubblica Amministrazione – corrisponde in particolare alla divisione “05. Protezione dell’ambiente”. I contenuti e l’articolazione di tale voce si basano, per esplicita disposizione, sulla classificazione adottata per l’EPEA nell’ambito del SERIEE: “la ripartizione della protezione dell’ambiente è basata sulla Classificazione delle attività di protezione dell’ambiente (CEPA) elaborata nell’ambito del Sistema europeo per la raccolta di informazioni economiche sull’ambiente (SERIEE) dell’Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat)” (United Nations, 1999)<sup>9</sup>. Va sottolineato che la classificazione COFOG, oltre ad essere adottata da tutti gli organismi internazionali che adottano la CEPA (e dai relativi paesi membri), a livello di Unione europea è adottata per regolamento comunitario nell’ambito del Sistema europeo dei conti SEC95<sup>10</sup>, cosicché i paesi membri hanno l’obbligo di fornire, insieme ai conti economici nazionali, statistiche sulle spese delle amministrazioni pubbliche per funzione secondo la COFOG (cfr. Istat, 2004a, 2004b e 2005a). A livello nazionale poi, da alcuni anni, a seguito della riforma del bilancio dello Stato, la COFOG è recepita nell’ambito del Rendiconto Generale dell’Amministrazione dello Stato ai fini della classificazione dei capitoli di spesa per “funzione-obiettivo”<sup>11</sup>.

### 3. Metodologia di quantificazione della spesa pubblica per la protezione dell’ambiente<sup>12</sup>

#### 3.1 Riclassificazione dei rendiconti pubblici sotto il profilo economico e funzionale

Una delle tecniche cui si ricorre più frequentemente per il calcolo della spesa per la protezione dell’ambiente della Pubblica Amministrazione è quella della riclassificazione dei bilanci pubblici (*budget analysis*). Tale tecnica si sostanzia nell’analisi di tutte le uscite finanziarie riportate nei rendiconti delle amministrazioni pubbliche al fine di identificare quelle finalizzate alla protezione dell’ambiente, distinguendole da quelle effettuate per altri fini.

La necessità di effettuare un’operazione di riclassificazione dei bilanci pubblici discende dal fatto che le classificazioni *funzionali* normalmente adottate nei documenti di finanza pubblica ai sensi della normativa vigente non includono raggruppamenti che consentano di identificare le spese per la

---

<sup>8</sup> Nella classificazione COFOG, al massimo livello di aggregazione vengono individuate le seguenti funzioni (“divisioni”) della Pubblica Amministrazione:

01. Servizi generali delle amministrazioni pubbliche
02. Difesa nazionale
03. Pubblica sicurezza e ordine pubblico
04. Questioni economiche
- 05. Protezione dell’ambiente**
06. Abitazioni e assetto territoriale
07. Sanità
08. Ricreazione, cultura e religione
09. Istruzione
10. Protezione sociale.

<sup>9</sup> La definizione di protezione dell’ambiente della COFOG è sostanzialmente coerente con quella dell’EPEA. La divisione 05 si articola nelle seguenti voci (“gruppi”):

- 05.1 - Trattamento dei rifiuti
- 05.2 - Trattamento delle acque reflue
- 05.3 - Riduzione dell’inquinamento
- 05.4 - Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici
- 05.5 - R&S per la protezione dell’ambiente
- 05.6 - Protezione dell’ambiente n.a.c.;

il concetto di protezione dell’ambiente risulta dunque un po’ meno articolato nell’ambito della COFOG rispetto all’articolazione prevista dalla classificazione CEPA.

<sup>10</sup> Cfr. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 30 novembre 1996, Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

<sup>11</sup> La legge n. 94 del 1997 che riforma il Bilancio dello Stato ha introdotto, tra le altre cose, la classificazione delle spese dello Stato per “funzioni-obiettivo”, definite, per l’appunto in base alla classificazione internazionale COFOG.

<sup>12</sup> Per maggiori dettagli si rinvia a Istat (2003a) e Istat (in via di pubblicazione).

protezione dell'ambiente nel senso sopra specificato: a volte sono presenti voci che riguardano una parte del fenomeno (ossia un sottoinsieme di interventi che rientrano nel campo della protezione dell'ambiente), altre volte spese per la protezione dell'ambiente risultano classificate in voci che includono anche spese effettuate per altre finalità.

La metodologia messa a punto in Istat per riclassificare i bilanci pubblici in base alla definizione di protezione dell'ambiente dell'EPEA e secondo la CEPA si basa sull'analisi delle unità elementari di spesa dei conti consuntivi delle diverse amministrazioni pubbliche (capitoli di spesa), con l'obiettivo di ottenere stime accurate del fenomeno della spesa per la protezione dell'ambiente con un utile livello di disaggregazione (ad es. articolate per settore ambientale di intervento).

La metodologia prevede che le uscite finanziarie di ciascuna amministrazione pubblica – di parte corrente e in conto capitale – vengano riclassificate non solo sotto il profilo *funzionale*, ma anche sotto il profilo *economico*. Questo perché le uscite finanziarie di un ente pubblico, classificate nel rendiconto secondo la propria natura economica a norma di legge, non sono riconducibili con immediatezza alle tipologie di transazioni economiche registrate in un conto satellite come l'EPEA, le quali a loro volta coincidono con quelle dei conti economici nazionali.

Si pone quindi innanzi tutto la necessità di analizzare il rendiconto sotto il profilo economico, in particolare per:

- confrontare le varie voci della classificazione economica del rendiconto con le tipologie di transazioni economiche da registrare nell'EPEA con riferimento alle amministrazioni pubbliche;
- individuare nell'ambito della classificazione economica del rendiconto le voci che rientrano fra le tipologie di spese registrate nell'EPEA e quelle che invece sono escluse dal dominio di analisi del conto satellite.

La riclassificazione del bilancio sotto il profilo *funzionale* viene quindi effettuata con riferimento a quelle uscite finanziarie che per la loro natura economica rientrano fra le tipologie di transazioni economiche registrate nell'EPEA.

In pratica, attraverso la riclassificazione sotto il profilo *economico* vengono individuate nel rendiconto le voci economiche che rientrano nel dominio di analisi dell'EPEA dal punto di vista della natura economica (prescindendo dalla finalità della spesa), definendo in tal modo l'insieme delle tipologie di uscite finanziarie *potenzialmente* inseribili nel conto EPEA. Fra queste sono poi effettivamente considerate ai fini del calcolo della spesa per la protezione dell'ambiente le uscite che risultano connesse a tale finalità a seguito di un'analisi di tipo *funzionale*; per quest'ultimo tipo di analisi si rinvia al successivo § 3.2.

Sotto il profilo economico le tipologie di transazioni registrate nell'EPEA per quanto concerne le amministrazioni pubbliche riguardano fondamentalmente i seguenti tipi di spesa:

## 1. Spese correnti

### 1.1. Costi di produzione per lo svolgimento di attività di protezione dell'ambiente

1.1.1. Redditi da lavoro dipendente

1.1.2. Consumi intermedi

1.1.3. Consumo di capitale fisso

### 1.2. Finanziamenti di parte corrente di spese per la protezione dell'ambiente sostenute da altri operatori (residenti e non residenti)

## 2. Spese in conto capitale

### 2.1. Investimenti per lo svolgimento di attività di protezione dell'ambiente

### 2.2. Finanziamenti in conto capitale di spese di investimento per la protezione dell'ambiente sostenute da altri operatori (residenti e non residenti).



Sulla base di queste tipologie vengono selezionate le voci economiche che sono riconducibili ai vari aggregati dell'EPEA (ad esempio spese per il personale in servizio, oneri sociali a carico dell'amministrazione, acquisto di beni e servizi, ammortamenti, investimenti, trasferimenti di parte corrente e in conto capitale, ecc.); ciò porta normalmente ad escludere, invece, una serie di uscite finanziarie che ancorché connesse alla protezione dell'ambiente non sono da registrare nell'EPEA per la loro natura economica (ad esempio il rimborso di prestiti e mutui, il pagamento di interessi, ecc.)<sup>13</sup>.

Le uscite finanziarie delle amministrazioni pubbliche che, in base al processo di riclassificazione del bilancio sotto il profilo prima *economico* e poi *funzionale*, costituiscono spese per la protezione dell'ambiente vengono ricondotte ai due seguenti aggregati<sup>14</sup>:

- *spese per interventi diretti dell'amministrazione pubblica per la protezione dell'ambiente*, ossia spese (correnti e in conto capitale) per l'utilizzo da parte dell'amministrazione pubblica di beni e servizi per la protezione dell'ambiente, ivi incluso il valore dei servizi di protezione dell'ambiente prodotti dall'amministrazione pubblica a beneficio dell'intera collettività ("consumi collettivi");
- *finanziamenti per interventi per la protezione dell'ambiente di altri operatori*, ossia trasferimenti specifici (correnti e in conto capitale) attraverso i quali vengono finanziate spese sostenute da altri operatori per l'utilizzo di beni e servizi per la protezione dell'ambiente o per la produzione di servizi di protezione dell'ambiente. I finanziamenti ad altri operatori vengono distinti, a seconda del paese di residenza dei destinatari, in *finanziamenti ad altri operatori nazionali* e *finanziamenti al resto del mondo*.

Rientrano nel primo aggregato i costi di produzione (spese per il personale in servizio, oneri sociali a carico dell'amministrazione, acquisto di beni e servizi, ammortamenti) e gli investimenti (acquisto di beni mobili, immobili, macchinari, ecc.) sostenuti dall'amministrazione per produrre servizi di protezione dell'ambiente (**offerta**), per lo più destinati alla collettività, i quali nella maggior parte dei casi vengono contabilizzati nel conto EPEA in qualità di "consumi collettivi" attribuiti al settore della pubblica amministrazione (**domanda**); l'aggregato include anche tutte le spese sostenute dall'amministrazione per acquistare servizi di protezione dell'ambiente prodotti da altri (**domanda**), ivi incluso il caso di servizi acquistati per conto della collettività, la cui realizzazione è affidata a terzi (*outsourcing*).

Il secondo aggregato include tutte le tipologie di trasferimenti, di parte corrente e in conto capitale, effettuati dall'amministrazione ad altri operatori, residenti e non residenti, al fine di finanziare del tutto o in parte (**finanziamento**) la produzione di servizi di protezione dell'ambiente (costi di produzione, investimenti) o spese per l'acquisto di beni e servizi ambientali.

### 3.2 Un approccio articolato in due stadi per la riclassificazione funzionale dei rendiconti pubblici

L'analisi dei rendiconti sotto il profilo *funzionale* è finalizzata a tener conto delle finalità delle spese contenute nelle singole unità di analisi (capitoli di spesa) e a individuare, in particolare, le spese riguardanti la funzione di protezione dell'ambiente.

Il risultato del processo di riclassificazione *funzionale* è l'identificazione, nell'ambito delle uscite finanziarie che sotto il profilo *economico* rientrano nel dominio di analisi dell'EPEA, delle spese dell'amministrazione relative alla protezione dell'ambiente, e la loro classificazione in base alla CEPA. Questa classificazione, considerata al massimo livello di aggregazione, si articola in base ai seguenti settori ambientali di intervento (classi)<sup>15</sup>:

1. protezione dell'aria e del clima;
2. gestione delle acque reflue;

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli si rinvia a Istat (2003a) e Istat (in via di pubblicazione).

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli si veda il Glossario.

<sup>15</sup> Ciascuna classe si articola in svariate voci. Una descrizione sintetica del contenuto di ciascuna classe è riportata nel Glossario. Per maggiori dettagli si rinvia a Istat (2003a) e Istat (in via di pubblicazione).

3. gestione dei rifiuti;
4. protezione del suolo e delle acque del sottosuolo;
5. abbattimento del rumore e delle vibrazioni;
6. protezione della biodiversità e del paesaggio;
7. protezione dalle radiazioni;
8. ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente;
9. altre attività di protezione dell'ambiente<sup>16</sup>.

L'analisi *funzionale* è particolarmente importante e richiede la definizione di procedure e strumenti *ad hoc* dal momento che, come già sottolineato, le classificazioni funzionali adottate nei rendiconti pubblici generalmente non includono voci che riguardano la protezione dell'ambiente come definita nell'ambito dell'EPEA.

La metodologia Istat parte dalla considerazione dei principali elementi di criticità che si possono incontrare nell'applicazione della tecnica della *budget analysis*, quali:

- i limiti della fonte informativa utilizzata (il rendiconto), relativi alla:
  - possibile *genericità delle informazioni* disponibili su un capitolo di spesa, tale da non consentirne l'inclusione/esclusione rispetto al dominio di analisi dell'EPEA e/o la classificazione in base alla CEPA (spese a finalità incerta);
  - possibile *disomogeneità del contenuto* di un capitolo di spesa, tale da far sì che:
    - il capitolo di spesa sia solo in parte per la protezione dell'ambiente, ossia includa sia spese per la protezione dell'ambiente sia altre spese (spese non di protezione dell'ambiente e/o spese a finalità incerta);
    - il capitolo di spesa sia “multiCEPA”, ossia le spese per la protezione dell'ambiente incluse nel capitolo non siano classificabili, data la natura delle spese stesse, in un'unica classe della CEPA;
- il rischio di introdurre elementi di soggettività nell'analisi dei capitoli di spesa relativamente alle decisioni sulla loro inclusione/esclusione rispetto al dominio di analisi dell'EPEA e – nel caso di inclusione – sulla loro classificazione in base alla CEPA.

Le soluzioni adottate per affrontare e risolvere questi elementi di criticità prevedono – oltre all'utilizzo di alcuni *strumenti operativi appositamente predisposti* – un processo di riclassificazione in due stadi. Al primo stadio si opera esclusivamente sulla base delle informazioni contenute nel rendiconto. Al secondo stadio si ricorre ad informazioni suppletive o ad altre analisi di approfondimento.

Più specificatamente, il primo stadio è finalizzato a “setacciare” il rendiconto, al fine di:

- identificare i capitoli di spesa che, in presenza di informazioni non generiche, *sicuramente non contengono* spese per la protezione dell'ambiente;
- identificare e classificare i capitoli di spesa che, in presenza di informazioni non generiche, *sicuramente contengono* soltanto spese per la protezione dell'ambiente e che al contempo sono sufficientemente *omogenei* dal punto di vista del contenuto da poter essere classificati in un'unica classe della CEPA;
- identificare i capitoli di spesa che, in base alle informazioni disponibili, risultano:

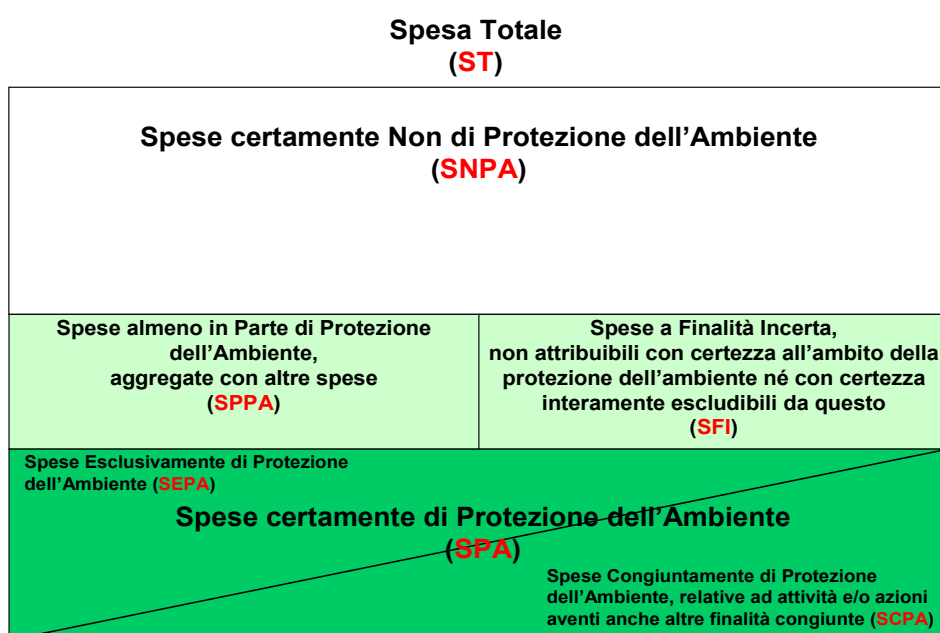
---

<sup>16</sup> Include essenzialmente le attività di amministrazione e regolamentazione dell'ambiente non classificabili in corrispondenza di una sola delle precedenti classi, nonché le attività di istruzione, formazione e informazione finalizzate alla protezione dell'ambiente.

- a *finalità incerta*, ossia i capitoli per i quali le informazioni disponibili risultano generiche al fine di prendere una decisione circa la loro inclusione/esclusione rispetto al dominio di analisi dell'EPEA e/o la loro classificazione in base alla CEPA;
- *disomogenei* dal punto di vista del contenuto, ossia i capitoli che includono sia spese per la protezione dell'ambiente sia altre spese (spese non per la protezione dell'ambiente e/o spese incerte) e i capitoli che includono spese per la protezione dell'ambiente che non sono classificabili in un'unica classe della CEPA (capitoli "multiCEPA").

Il primo stadio in sostanza è finalizzato, sulla base dell'analisi delle sole informazioni contenute nel rendiconto dell'amministrazione pubblica, ad effettuare una partizione dell'insieme dei capitoli di spesa inclusi nel bilancio in sottoinsiemi corrispondenti alle tipologie sopra elencate; questi sottoinsiemi – indicati come “insiemi intermedi” di spesa, data la funzione ad essi assegnata nelle elaborazioni dell'Istat – sono rappresentati graficamente nella Figura 1 e descritti in Tabella 1.

**Figura 1 - Partizione dei capitoli di spesa di un rendiconto in “insiemi intermedi” di spesa**



**Tabella 1 – “Insiemi intermedi” di spesa**

<b><u>SNPA</u></b>	- <b>Spese sicuramente Non di Protezione dell'Ambiente:</b> insieme di capitoli di spesa che sicuramente contengono solo spese non di protezione dell'ambiente.
<b><u>SEPA</u></b>	- <b>Spese Esclusivamente di Protezione dell'Ambiente:</b> insieme di capitoli di spesa che sicuramente contengono solo spese di protezione dell'ambiente.
<b><u>SCPA</u></b>	- <b>Spese Congiuntamente di Protezione dell'Ambiente:</b> insieme di capitoli di spesa che sicuramente contengono spese relative a attività e/o azioni aventi congiuntamente sia finalità di protezione dell'ambiente sia altre finalità; per tali attività il conseguimento dello scopo di protezione dell'ambiente implica necessariamente il simultaneo conseguimento degli altri scopi o è da questi implicato.
<b><u>SPA</u></b>	- <b>Spese sicuramente di Protezione dell'Ambiente:</b> insieme di capitoli di spesa che sicuramente contengono solo spese di protezione dell'ambiente, esclusivamente o congiuntamente; SPA = SEPA ∪ SCPA.
<b><u>SFI</u></b>	- <b>Spese a Finalità Incerta:</b> insieme di capitoli di spesa per i quali, data l'informazione disponibile, non si è in grado di capire se le spese in essi contenute sono attribuibili all'ambito della protezione dell'ambiente, né di capire se sono interamente escludibili da esso.
<b><u>SPPA</u></b>	- <b>Spese almeno in Parte di Protezione dell'Ambiente:</b> insieme di capitoli di spesa che contengono spese di protezione dell'ambiente aggregate con altre spese (spese non di protezione dell'ambiente e/o spese incerte), ossia contengono spese relative a molteplici attività e/o azioni tra cui alcune, ma non tutte, sicuramente finalizzate alla protezione dell'ambiente (esclusivamente o congiuntamente).



Il secondo stadio, che costituisce una fase “di approfondimento”, è invece finalizzato a:

- per i capitoli di spesa che al primo stadio sono risultati a *finalità incerta*, definire la loro inclusione (del tutto o in parte) o esclusione rispetto al dominio di analisi dell'EPEA;
- per i capitoli di spesa che al primo stadio sono risultati *disomogenei* dal punto di vista del contenuto, quantificare le spese per la protezione dell'ambiente in essi incluse e/o ripartire le spese per la protezione dell'ambiente tra le classi CEPA di pertinenza.

Una categoria di capitoli di spesa alla quale porre particolare attenzione in fase di secondo stadio è quella dei capitoli relativi alle *spese correnti di funzionamento* dell'amministrazione pubblica, ossia quei capitoli riguardanti il funzionamento complessivo dell'ente; si tratta di capitoli che dal punto di vista della classificazione economica rientrano nelle voci relative ai costi di produzione dell'ente (spese per il personale e connessi oneri sociali, acquisto di beni e servizi, ammortamenti). Fra i capitoli di spesa di questo tipo, a volte, in base alle informazioni contenute nel rendiconto (ad es. declaratoria, struttura del rendiconto, ecc.), sono identificabili capitoli che contengono spese connesse a particolari attività dell'ente ben individuabili, per le quali è quindi possibile stabilire se si tratta di attività di protezione dell'ambiente oppure no (essendo di conseguenza possibile includere le relative spese di funzionamento nell'insieme SPA o SPPA o SNPA). In molti casi invece questi capitoli contengono spese per il funzionamento generale dell'ente non riconducibili in modo esclusivo a nessuna particolare attività dell'amministrazione, ma riguardanti in linea di principio tutte le attività dell'ente; in questi casi, se l'ente svolge attività di protezione dell'ambiente, queste spese sono da considerare *pro quota* funzionali anche allo svolgimento delle attività di protezione dell'ambiente, sebbene nel rendiconto non vi sia nessuna informazione esplicita che consenta di includere/escludere queste spese dal dominio di analisi dell'EPEA. Per questo motivo tali capitoli di spesa vengono inclusi al primo stadio nell'insieme SFI e quindi per essi si rendono necessarie specifiche analisi di approfondimento nel secondo stadio finalizzate a:

- stimare la quota delle spese correnti di funzionamento a finalità incerta da attribuire alla protezione dell'ambiente;
- ripartire tale quota tra le classi CEPA relative alle attività di protezione dell'ambiente svolte dall'amministrazione.

In generale la tipologia di approfondimento da effettuare su un dato capitolo di spesa è differente a seconda della finalità delle spese ivi contenute quale risulta al termine delle analisi condotte al *primo stadio*; semplificando, possono profilarsi tre tipologie di approfondimenti da effettuare in sequenza, come di seguito specificato:

- per i capitoli di spesa che al primo stadio sono risultati a *finalità incerta* si tratta di stabilire se contengano o meno spese per la protezione dell'ambiente e nel caso in cui le contengano – del tutto o in parte – di classificare tali spese rispetto alla CEPA;
- per i capitoli di spesa che includono sia spese per la protezione dell'ambiente sia altre spese (spese non per la protezione dell'ambiente e/o spese incerte) è necessario distinguere le operazioni di approfondimento a seconda della natura dei capitoli:
  - per i capitoli che contengono spese di protezione dell'ambiente aggregate con spese non di protezione dell'ambiente si tratta di quantificare l'ammontare delle spese per la protezione dell'ambiente;
  - per i capitoli che contengono spese di protezione dell'ambiente aggregate con spese aventi finalità incerta è necessario effettuare un approfondimento mirato a stabilire la natura delle spese incerte: se queste ultime risultano essere unicamente spese per la protezione dell'ambiente si tratta di classificarle rispetto alla CEPA; se invece risultano essere spese non di protezione dell'ambiente si tratta di procedere, come nel caso precedente, alla quantificazione dell'ammontare delle spese per la protezione dell'ambiente dei capitoli;

- per i capitoli di spesa che includono spese per la protezione dell'ambiente afferenti a più di una classe della CEPA (capitoli “multiCEPA”, siano essi capitoli interamente di protezione dell'ambiente, capitoli solo in parte di protezione dell'ambiente o capitoli che, considerati *a finalità incerta* al termine del primo stadio, sono poi risultati contenere del tutto o in parte spese per la protezione dell'ambiente) si tratta di ripartire l'ammontare per la protezione dell'ambiente tra le classi della CEPA di pertinenza.

Va sottolineato che per i capitoli contenenti *spese correnti di funzionamento a finalità incerta*, inclusi nel primo stadio nell'insieme SFI, la tipologia degli approfondimenti da effettuare è analoga, per quanto detto in precedenza, a quella degli approfondimenti dei capitoli che contengono solo in parte spese per la protezione dell'ambiente e dei capitoli “multiCEPA”.

Le analisi di approfondimento possono essere effettuate mediante vari *metodi*:

- analisi di informazioni di natura contabile relative ai singoli provvedimenti di spesa contenuti nei capitoli di spesa “da approfondire” (ad esempio articoli di spesa o mandati di pagamento). Si tratta del metodo più accurato utilizzabile per tutte le tipologie di approfondimenti sopra elencate;
- interviste a persone “informate” per avere chiarimenti sul contenuto di certi capitoli di spesa (ad es. responsabili nell'amministrazione per quanto riguarda determinati interventi di spesa; esperti di settore; ecc.). Tale metodo risulta in genere piuttosto efficiente ed efficace per quanto riguarda il caso delle spese a finalità incerta; per quanto riguarda invece la stima della quota parte di un capitolo da attribuire alla protezione dell'ambiente o ad una determinata classe CEPA, difficilmente questa può essere effettuata, anche da parte di persone “informate”, senza il supporto di informazioni contabili di dettaglio;
- studi *ad hoc* sulle materie di intervento oggetto dei capitoli di spesa “da approfondire”. Questo approccio spesso porta non solo a chiarire la natura delle spese dei capitoli in esame, ma anche all'individuazione di regole generali per l'inclusione o esclusione, rispetto al dominio di analisi dell'EPEA, delle spese relative alle materie di intervento prese in considerazione;
- metodi statistici di stima per quantificare la quota parte di un capitolo da attribuire alla protezione dell'ambiente o per ripartire tra più classi della CEPA le spese per la protezione dell'ambiente di un capitolo “multiCEPA”. Tali metodi si sostanziano essenzialmente nell'uso di coefficienti di stima calcolati in vario modo (ad es. sulla base di dati finanziari, attraverso parametri desunti dalla letteratura tecnica, forniti da esperti di settore o persone informate, calcolati in base a dati statistici, ecc.).

L'impostazione adottata in Istat per lo svolgimento delle analisi di secondo stadio privilegia i metodi più accurati e comunque esclude la possibilità di ricorrere a metodi statistici di stima per i capitoli di spesa di importo elevato. Per quanto riguarda in particolare l'uso di coefficienti di stima viene data priorità all'uso di coefficienti basati su indicatori fisici o monetari il più possibile correlati all'*input*<sup>17</sup> o all'*output*<sup>18</sup> delle attività realizzate con le uscite finanziarie dei capitoli di spesa che necessitano di approfondimento (capitoli *a finalità incerta* e capitoli *disomogenei*); in alternativa si ricorre ad indicatori finanziari calcolati in base ai dati desunti dal rendiconto oggetto di riclassificazione<sup>19</sup>.

La metodologia per l'aggiornamento nel tempo dei dati prodotti con tecniche di riclassificazione del bilancio tiene conto della sostanziale stabilità delle caratteristiche qualitative (declaratoria, normativa

---

<sup>17</sup> Ad esempio la quantità di personale, di ore lavorate, ecc., distribuita per le diverse tipologie di attività fra cui deve essere ripartita la spesa contenuta in un determinato capitolo.

<sup>18</sup> Ad esempio un indicatore monetario rappresentativo della domanda dei vari servizi fra cui deve essere ripartita la spesa contenuta in un determinato capitolo.

<sup>19</sup> I coefficienti utilizzati sono calcolati sulla base dei dati del rendiconto quali risultano a seguito del processo di riclassificazione e sono definiti in modo tale da assicurare che il risultato delle stime con essi effettuate non alteri in media alcuni rapporti caratteristici calcolati sulla base dei dati di bilancio (ad esempio il rapporto fra il totale delle spese per la protezione dell'ambiente e il totale delle spese di protezione dell'ambiente e non di protezione dell'ambiente sostenute dall'amministrazione). Per maggiori dettagli si rinvia a Istat (in via di pubblicazione).

richiamata dalla declaratoria, posizione all'interno della struttura del rendiconto, classificazioni) dei rendiconti pubblici, e di eventuali modifiche di tipo istituzionale o amministrativo (es.: modifica delle competenze istituzionali dell'ente; fusione dell'ente con altri enti; modifica della normativa in materia di contabilità pubblica) che possono portare alla soppressione o all'inserimento *ex novo* di capitoli all'interno dei rendiconti pubblici, o più in generale alla modifica della presentazione e dell'organizzazione dei dati di bilancio. L'analisi e la riclassificazione del rendiconto di ciascuna amministrazione pubblica si applica dunque *ex novo* ed in modo esaustivo soltanto per il primo anno a partire dal quale inizia il processo di quantificazione delle spese per la protezione dell'ambiente dell'amministrazione stessa, mentre il processo è differente per gli esercizi finanziari successivi. Infatti, passando da un anno al successivo:

- per i capitoli di spesa che presentano caratteristiche qualitative identiche rispetto all'anno precedente valgono alcuni dei risultati conseguiti durante il processo di riclassificazione del rendiconto per l'anno finanziario precedente i quali pertanto si riportano senza variazioni: in particolare per quanto riguarda l'appartenenza o meno al dominio di analisi dell'EPEA e la codifica sulla base della CEPA dei capitoli contenenti – del tutto o solo in parte – spese per la protezione dell'ambiente (siano essi risultati dell'analisi di primo o di secondo stadio). Viene, invece, effettuata di anno in anno:
  - la quantificazione dell'ammontare delle spese per la protezione dell'ambiente dei capitoli che contengono solo in parte spese per la protezione dell'ambiente;
  - la ripartizione dell'ammontare per la protezione dell'ambiente tra le classi della CEPA di pertinenza per i capitoli “multiCEPA”;
- per i capitoli di spesa che presentano caratteristiche qualitative modificate rispetto all'anno precedente (ad esempio modifiche nel testo della declaratoria) e per i capitoli di spesa introdotti *ex novo* nel rendiconto (ossia i capitoli di spesa non presenti nel rendiconto per l'anno finanziario precedente) viene effettuata sia l'analisi di primo stadio sia quella di secondo stadio;

escono dall'analisi, naturalmente, i capitoli di spesa che, presenti nel rendiconto per l'anno finanziario precedente, risultano soppressi nell'anno finanziario corrente.

### 3.3 I principali strumenti di lavoro messi a punto in Istat per la riclassificazione funzionale dei bilanci

L'operazione di *riclassificazione funzionale*, svolta prevalentemente nel corso del primo stadio, è effettuata tenendo conto di tutte le informazioni presenti nel rendiconto con riferimento a ciascun capitolo di spesa: declaratoria del capitolo di spesa, normativa richiamata nella declaratoria del capitolo di spesa, posizione del capitolo di spesa nella struttura del rendiconto, classificazioni economica e funzionale del capitolo di spesa, altre classificazioni. Inoltre, anche al fine di garantire la massima standardizzazione e replicabilità dei risultati, si avvale del supporto di alcuni strumenti messi a punto dall'Istat, quali:

- un “albero decisionale”, per l'identificazione dei capitoli che:
  - contengono spese per la protezione dell'ambiente o non contengono spese per la protezione dell'ambiente<sup>20</sup>;
  - contengono spese a *finalità incerta* o spese *disomogenee*<sup>21</sup>;
- una serie di “schede operative” relative alla CEPA, utilizzate come *check list* per l'identificazione e la classificazione dei capitoli che contengono spese per la protezione dell'ambiente;

<sup>20</sup> Per questi capitoli l'analisi si conclude al primo stadio.

<sup>21</sup> Per questi capitoli l'analisi prosegue con il secondo stadio.

- una serie di “regole” standardizzate, per la classificazione dei capitoli di spesa.

L’“albero decisionale” è utilizzato nel corso del primo stadio per effettuare una partizione esaustiva dell’universo dei capitoli di spesa di un’amministrazione rispetto agli “insiemi intermedi” di spesa precedentemente introdotti, basandosi in particolare su tre elementi informativi desumibili dal rendiconto:

1. la declaratoria del capitolo di spesa;
2. la normativa eventualmente richiamata nella declaratoria del capitolo di spesa<sup>22</sup>;
3. la posizione del capitolo di spesa nella struttura del rendiconto.

Sulla base di questi elementi informativi, ciascun capitolo di spesa viene sottoposto ad un’analisi guidata, attraverso l’albero decisionale, da un set di domande ordinate gerarchicamente in tre blocchi, ciascuno corrispondente all’analisi di uno dei tre elementi informativi citati. Partendo da un elemento si passa ad un elemento successivo solo se l’informazione fornita dall’elemento in considerazione non risulta sufficiente per stabilire se il capitolo esaminato includa o meno spese per la protezione dell’ambiente. Un capitolo di spesa può essere allocato ad uno degli insiemi SNPA, SPA o SPPA (cfr. precedente Figura 1 e Tabella 1) in funzione di uno o più dei tre elementi informativi; se il complesso dei tre elementi risulta insufficiente il capitolo viene collocato nell’insieme delle spese *a finalità incerta* (SFI).

Le “schede operative della CEPA” forniscono una descrizione dettagliata e strutturata del contenuto di tutte le voci della CEPA<sup>23</sup>. La descrizione è elaborata raccogliendo in maniera organica tutte le informazioni sul contenuto di ciascuna voce della classificazione desumibili dai manuali europei<sup>24</sup>. Per ogni voce, inoltre, tenendo anche conto dell’esperienza maturata in Istat in materia di riclassificazione dei bilanci pubblici, sono fornite indicazioni sul ruolo generalmente rivestito dalla pubblica amministrazione nei settori di intervento inclusi nella voce stessa. Per il contenuto e per la struttura queste schede operative sono di norma utilizzate nel corso dell’applicazione dell’albero decisionale come *check list* per l’analisi della finalità delle spese incluse in ciascun capitolo.

Il particolare tipo di unità di analisi rappresentato dal capitolo di spesa, il quale ha la peculiarità di essere in molti casi un contenitore di una pluralità di spese (più o meno omogenee), richiede anche l’adozione di “regole di codifica” standardizzate, ai fini del trattamento e dell’elaborazione dei dati. La metodologia adottata in Istat per il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell’ambiente ha sviluppato anche una serie di regole standard che tengono conto della casistica concretamente incontrata nella prassi di riclassificazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche<sup>25</sup>.

## Glossario

### Sistemi di contabilità delle spese ambientali

SERIEE

EPEA

### Definizione e classificazione delle spese per la protezione dell’ambiente

Protezione dell’ambiente

---

<sup>22</sup> Per “normativa” si intende l’insieme delle leggi dello Stato, decreti legge, decreti legislativi, leggi regionali, regolamenti CEE, come pure deliberazioni CIPE, decreti ministeriali, circolari, ecc., nonché atti ufficiali di programmazione di varia natura (piani, programmi, ecc.), richiamati dalla declaratoria del capitolo. Ove siano richiamati in particolare uno o più articoli o commi specifici, questi sono da tenere in speciale considerazione, accanto alla finalità generale del provvedimento in cui sono inseriti ed in generale allo spirito della normativa che regola la materia (Istat, 2003a).

<sup>23</sup> In Istat (2003a) sono reperibili le schede elaborate con riferimento alla prima versione della classificazione – la CEPA1994; quelle elaborate con riferimento alla CEPA2000 – che presenta qualche aggiustamento rispetto alla prima versione della classificazione – sono riportate in Istat (in via di pubblicazione).

<sup>24</sup> In particolare Eurostat (1994) e Eurostat (2002a).

<sup>25</sup> Tali regole sono riportate in dettaglio in Istat (2003) e Istat (in via di pubblicazione).

Classificazione delle attività e delle spese per la protezione dell'ambiente (CEPA)

#### **Aggregati economici e variabili di finanza pubblica**

Aggregati di spesa per la protezione dell'ambiente delle amministrazioni pubbliche coerenti con l'EPEA

Alcune variabili di finanza pubblica

### **Sistemi di contabilità delle spese ambientali**

#### **SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement):**

è il sistema europeo per la raccolta e la presentazione dell'informazione economica sull'ambiente; esso è costituito da due principali conti satellite relativi a due differenti tipologie di spese per la salvaguardia dell'ambiente: il conto delle spese per la "protezione dell'ambiente" (EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*), ossia delle spese per le misure finalizzate a salvaguardare l'ambiente da fenomeni di inquinamento e degrado, e il conto delle spese per l'"uso e la gestione delle risorse naturali" (RUMEA – *Resource Use and Management Expenditure Account*), ossia delle spese per la gestione delle risorse naturali in un'ottica tesa a salvaguardarle dal depauperamento. (Vedi anche *EPEA* e *Protezione dell'ambiente*).

#### **EPEA (Environmental Protection Expenditure Account):**

è il conto satellite appartenente al sistema europeo SERIEE maggiormente sviluppato a livello europeo, destinato a registrare, secondo i principi e le regole dei conti economici nazionali, tutte le transazioni economiche effettuate dai diversi operatori economici nazionali (Pubblica Amministrazione, Imprese non finanziarie, Famiglie, Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie) in relazione alla funzione di "protezione dell'ambiente" come di seguito definita.

### **Definizione e classificazione delle spese per la protezione dell'ambiente**

#### **Protezione dell'ambiente:**

rientrano nel campo della protezione dell'ambiente "tutte le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento così come di ogni altra forma di degrado ambientale" (Eurostat, 1994). Tale definizione delimita il dominio di analisi del Conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente, identificato dall'acronimo EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*), parte integrante del più ampio sistema SERIEE. In base alla definizione il campo della "protezione dell'ambiente" comprende tutte le attività finalizzate a tutelare l'ambiente sotto il profilo qualitativo, ossia da fenomeni di inquinamento e degrado (es.: depurazione dei reflui, smaltimento dei rifiuti, abbattimento delle emissioni atmosferiche; tutela del paesaggio e della biodiversità; ecc.). Sono esclusi dal campo della "protezione dell'ambiente" gli interventi finalizzati a salvaguardare l'ambiente sotto il profilo quantitativo, ossia finalizzati a preservare e a gestire lo stock delle risorse naturali (es.: gestione ed utilizzo delle risorse idriche, risparmio energetico, ecc.); questo tipo di interventi rientrano nel campo cosiddetto dell'"uso e gestione delle risorse naturali" cui nell'ambito del SERIEE è dedicato un altro conto satellite (RUMEA) distinto dall'EPEA. Alcune attività che in linea di principio rientrano nel campo dell'"uso e della gestione delle risorse naturali" vengono incluse parzialmente nel campo della "protezione dell'ambiente" nella misura in cui assolvono obiettivi di protezione ambientale (es.: nell'ambito dell'attività di riciclaggio dei rifiuti rientrano nel campo della "protezione dell'ambiente" solo le eventuali transazioni connesse alla raccolta e al trasporto dei rifiuti, nonché le transazioni relative al trattamento dei rifiuti; rientrano invece nel campo "dell'uso e della gestione delle risorse naturali" le transazioni connesse alla commercializzazione di prodotti riciclati e al loro utilizzo). Non rientrano nel campo della "protezione dell'ambiente" (né in quello "dell'uso e della gestione delle risorse naturali") gli interventi e le misure che, pur esercitando un impatto favorevole sull'ambiente, perseguono altri obiettivi primari (es.: interventi connessi ad igiene, salute e ambiente di lavoro).

Le attività e le spese per la protezione dell'ambiente sono classificate in base alla classificazione CEPA (*Classification of Environmental Protection Activities and expenditures*), che costituisce lo standard di riferimento in ambito internazionale e nazionale.



### **Classificazione delle attività e delle spese per la protezione dell'ambiente:**

parte integrante del manuale del SERIEE in relazione alle esigenze del conto EPEA, questa classificazione si articola in 9 classi, di seguito descritte, a loro volta articolate in ulteriori voci<sup>26</sup>.

#### *1. Protezione dell'aria e del clima*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire le emissioni atmosferiche e a ridurre le emissioni e la concentrazione di inquinanti nell'aria, ivi incluse le attività e azioni di monitoraggio e controllo delle emissioni e della concentrazione degli inquinanti e quelle di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate alla protezione dell'aria e del clima. Sono escluse le attività e azioni finalizzate al risparmio di energia e di risorse naturali.

#### *2. Gestione delle acque reflue*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire l'inquinamento delle acque superficiali (acque interne di superficie, mare e acque salmastre) e a raccogliere e trattare le acque reflue, ivi incluse le attività e azioni di monitoraggio e controllo della qualità delle acque superficiali e quelle di regolamentazione ed amministrazione esclusivamente finalizzate ad ambiti di intervento inclusi in questa classe. Sono escluse le attività e azioni finalizzate a proteggere le acque sotterranee (incluse nella classe 4) e a ripristinare e pulire i corpi idrici (incluse nella classe 6).

#### *3. Gestione dei rifiuti*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire la produzione di qualunque tipo di rifiuto e a raccogliere, trasportare (ivi inclusi la raccolta e il trasporto differenziati), trattare e smaltire ogni tipo di rifiuto, ivi incluse le attività e azioni di monitoraggio e controllo della quantità e della qualità dei rifiuti prodotti e quelle di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate alla gestione dei rifiuti. Sono escluse le attività e azioni finalizzate al risparmio di materiali e di materie prime (es. attività attraverso cui si producono materie prime seconde riciclando materiali) e quelle finalizzate alla bonifica di siti inquinati (incluse nella classe 4).

#### *4. Protezione del suolo e delle acque del sottosuolo*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire e a ridurre l'inquinamento del suolo e delle acque del sottosuolo, nonché a difendere il suolo da forme di degrado connesse all'erosione e all'alterazione dell'assetto idrogeologico e della copertura vegetale del suolo, purché non effettuate per scopi economici (es. agricoltura) e non svolte all'interno o in relazione ad aree naturali protette; include inoltre le attività e azioni di monitoraggio e controllo e di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate ad ambiti di intervento inclusi in questa classe. Sono escluse (oltre le attività e azioni di difesa del suolo nei casi sopra citati) le attività e azioni di recupero delle cave e delle miniere abbandonate finalizzate al ripristino del paesaggio danneggiato (incluse nella classe 6).

#### *5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni*

Include tutte le attività e azioni svolte per ridurre le emissioni di rumore e le vibrazioni da traffico (stradale, ferroviario, aereo) e da processi industriali al fine di proteggere le persone e le infrastrutture dalla loro esposizione, ivi incluse le attività e azioni di monitoraggio e controllo del rumore e delle vibrazioni e quelle di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate all'abbattimento del rumore e delle vibrazioni. Sono escluse le attività e azioni finalizzate a proteggere gli ambienti di lavoro dal rumore e dalle vibrazioni e quelle di demolizione di edifici residenziali per motivi di eccessiva esposizione al rumore.

#### *6. Protezione della biodiversità e del paesaggio*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a proteggere qualunque specie animale o vegetale e qualunque tipo di ecosistema o di habitat naturale (ivi inclusa la lotta contro gli incendi forestali), a sviluppare e gestire le aree naturali protette, a ripristinare il paesaggio danneggiato (ivi incluse le cave e le miniere abbandonate), a ripristinare e pulire i corpi idrici (ivi incluso il disinquinamento delle acque marine a

---

<sup>26</sup> Si fa riferimento alla prima versione della classificazione, la CEPA1994, riportata nel manuale del SERIEE. Per maggiori dettagli si rinvia, oltre che allo stesso manuale, anche ai lavori dell'Istat in cui la classificazione è descritta attraverso apposite schede operative (cfr. ad esempio Istat, 2003a). Con la Guida alla compilazione del conto EPEA (Eurostat, 2002a) è stata diffusa da Eurostat – e tradotta in varie lingue (compreso l'italiano, si veda Eurostat, 2002b, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon>.) – la CEPA2000, che presenta qualche aggiustamento rispetto alla precedente versione; a questa versione, oltre che alla prima, si fa riferimento nelle schede operative riportate in Istat (in via di pubblicazione).

seguito di sversamenti accidentali), nonché – quando effettuate esclusivamente a fini di protezione dell'ambiente all'interno o in relazione ad aree naturali protette – a difendere il suolo da forme di degrado connesse all'erosione e alla alterazione dell'assetto idrogeologico e della copertura vegetale del suolo; include inoltre le attività e azioni di monitoraggio e controllo e di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate ad ambiti di intervento inclusi in questa classe. Sono escluse le attività e azioni finalizzate a proteggere il patrimonio storico, le infrastrutture, le attività economiche e gli ambienti umani e quelle di gestione della fauna e della flora condotte a fini economici.

#### 7. *Protezione dalle radiazioni*

Include tutte le attività e azioni finalizzate a ridurre o eliminare le conseguenze negative delle radiazioni emesse da qualunque fonte, ivi incluse le attività e azioni di monitoraggio e controllo dei livelli di radioattività negli ambienti naturali e quelle di regolamentazione ed amministrazione esclusivamente finalizzate alla protezione dalle radiazioni. Sono escluse le attività e azioni finalizzate a ridurre o eliminare le conseguenze negative delle radiazioni emesse da impianti nucleari e da installazioni militari, nonché le misure di protezione dalle radiazioni messe in atto negli ambienti di lavoro.

#### 8. *Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente*

Include tutte le attività creative intraprese in modo sistematico al fine di aumentare il livello di conoscenza dell'uomo e il suo utilizzo nell'ideazione di nuove applicazioni nel campo della protezione dell'ambiente, con riferimento agli ambiti di intervento inclusi nelle classi da 1 a 7. Sono escluse le attività di ricerca e sviluppo relative all'uso e alla gestione delle risorse naturali.

#### 9. *Altre attività di protezione dell'ambiente*

Include le attività di amministrazione generale dell'ambiente non riferibili esclusivamente ad una delle precedenti classi, tutte le attività di istruzione, formazione e informazione per la protezione dell'ambiente, le attività che comportano spese non divisibili e le attività di protezione dell'ambiente non classificate altrove.

## **Aggregati economici e variabili di finanza pubblica**

### **Aggregati di spesa per la protezione dell'ambiente delle amministrazioni pubbliche coerenti con l'EPEA**

*Spesa dell'Amministrazione regionale per interventi diretti di protezione dell'ambiente:*

spesa – di parte corrente e/o in conto capitale – sostenuta per:

- 1) l'acquisto di servizi di protezione dell'ambiente realizzati da altri operatori;
- 2) l'acquisto di prodotti attraverso il cui uso si contribuisce a proteggere l'ambiente;
- 3) l'acquisto di beni di investimento per la realizzazione di attività di protezione dell'ambiente;
- 4) la realizzazione di servizi di protezione dell'ambiente messi a disposizione della collettività;
- 5) il pagamento di sussidi e contributi – a favore di altri operatori – che hanno l'effetto di abbassare il prezzo da pagare da parte di questi stessi operatori per l'acquisto di prodotti attraverso il cui uso si contribuisce a proteggere l'ambiente.

Sono escluse le spese in conto capitale e in conto interessi per il rimborso di prestiti, mutui o tributi, anche se connessi all'acquisto di beni o servizi per la protezione dell'ambiente.

*Finanziamento da parte dell'Amministrazione regionale di interventi di protezione dell'ambiente di altri operatori:*

spesa – di parte corrente e/o in conto capitale – sostenuta per coprire totalmente o parzialmente le spese del tipo 1), 2), 3) e 4) di cui al precedente elenco effettuate da parte di altri operatori, residenti o non residenti.

Sono inclusi i trasferimenti ad altri enti della pubblica amministrazione.

### **Alcune variabili di finanza pubblica**

*Residui iniziali:*

risorse finanziarie disponibili ma non spese nell'esercizio precedente la cui disponibilità viene trasferita all'esercizio corrente.

*Stanziamenti finali di competenza:*

risorse finanziarie stanziare per competenza nell'esercizio corrente. Rappresentano l'ammontare

massimo di spesa sostenibile nell'esercizio al netto dei residui iniziali.

*Massa spendibile:*

ammontare complessivo delle risorse finanziarie disponibili ad inizio esercizio; costituisce il limite massimo entro il quale può situarsi l'autorizzazione di pagamento con riferimento al capitolo di spesa. La massa spendibile è data dalla somma della consistenza dei residui iniziali e di quella degli stanziamenti finali di competenza.

*Somme pagate:*

ammontare complessivo delle spese sostenute nel corso dell'esercizio a valere sulle risorse disponibili (residui iniziali e/o stanziamenti finali di competenza).

*Coefficiente di realizzazione:*

rapporto percentuale tra le somme pagate e la massa spendibile, fornisce evidenza del grado di utilizzo delle risorse disponibili nell'esercizio corrente.

## Per saperne di più

Eurostat (1994), *SERIEE – 1994 Version*, Theme Environment, Series Methods, Luxembourg.

Eurostat (2002a), *SERIEE Environmental Protection Expenditure Accounts – Compilation Guide*, Luxembourg.

Eurostat (2002b), *Classificazione delle attività e delle spese di protezione dell'ambiente (CEPA 2000) e note esplicative*, Giugno 2002, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon>

Istat (2002), *Spese delle imprese per la protezione dell'ambiente - anno 1997*, <http://www.istat.it/conti/ambientali/>

Istat (2003a), Costantino C. – Falcitelli F. (a cura di), *Contabilità ambientale e risposte del sistema socio-economico: dagli schemi alle realizzazioni*, Annali di Statistica, Anno 132, Serie XI, Vol. 1, Istat.

Istat (2003b), *Prima applicazione dell'EPEA per l'Italia. Conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente per i settori della gestione delle acque reflue e della gestione dei rifiuti. Anno 1997*, <http://www.istat.it/conti/ambientali/>

Istat (2004a), *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione. Serie SEC95 - anni 1990-2002*, <http://samoa.istat.it/Economia/Storico/index.htm>

Istat (2004b), *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione. Serie SEC95 - anni 2000-2003*, Istat, Statistiche in breve, comunicato del 15 dicembre 2004, <http://www.istat.it/conti/nazionali/>

Istat (2005a), *La spesa per la protezione dell'ambiente delle Amministrazioni dello Stato. Anni 1995-2002*, Istat, Statistiche in breve, comunicato del 17 maggio 2005, Roma, <http://www.istat.it/conti/ambientali/>

Istat (2005b), *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione. Serie SEC95 - anni 2001-2004*, Istat, Statistiche in breve, comunicato del 19 dicembre 2005, Roma, <http://www.istat.it/conti/nazionali/>

Istat (in via di pubblicazione), *Linee guida per il calcolo della spesa delle amministrazioni pubbliche per la protezione dell'ambiente – Tecniche e strumenti per la riclassificazione dei rendiconti pubblici*, Metodi e Norme, Roma.

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Istat (2005), *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*, Progetto congiunto Ministero dell'economia e delle Finanze – Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Materiali UVAL Numero 5 – Anno 2005, Roma, disponibile anche *on line*: <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval/ml.asp>

Regione Lazio (2005), *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Lazio 2004*, § 16.2 “Le spese ambientali della regione Lazio – anni 1995-2000”, Roma, disponibile anche *on line*: <http://www.arpalazio.it/pubblicazioni/pubblicazioni.php>

United Nations (1999), *Classification Of the Functions Of Government*, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>.

United Nations ed altri organismi internazionali (in via di pubblicazione), *Integrated Environmental and Economic Accounting 2003 - Handbook of National Accounting*, , <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>