

Nota metodologica

La riclassificazione dei bilanci pubblici per la quantificazione delle spese ambientali delle amministrazioni regionali

La quantificazione delle spese ambientali delle amministrazioni regionali si basa su un processo di riclassificazione – economica e funzionale – delle uscite finanziarie esposte nei conti consuntivi. Ai fini di tale riclassificazione si applicano linee guida e metodi contenuti nei seguenti manuali:

- Eurostat (2007), *Environmental expenditure statistics: General Government and Specialised Producers data collection handbook*¹;
- Istat – Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2007), *Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente. Linee guida per riclassificare i rendiconti delle amministrazioni pubbliche*².

Come più dettagliatamente descritto nei manuali menzionati, la riclassificazione economica consiste nel ricondurre le voci della classificazione economico-finanziaria utilizzata nella contabilità finanziaria pubblica alle variabili della contabilità economica tipiche del sistema europeo dei conti economici nazionali SEC2010 e del sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente SERIEE (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti, ecc.). Nell'ambito del processo di riclassificazione economica si procede altresì ad applicare il principio contabile *accrual* o della "competenza economica", in virtù del quale una transazione va registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, ossia al momento della creazione, della trasformazione o della scomparsa di un valore economico o nel momento in cui crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti (Regolamento (UE) N. 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali SEC2010, § 1.101).

La riclassificazione *funzionale* è resa necessaria dal fatto che nelle classificazioni funzionali adottate a norma di legge nei bilanci pubblici la tutela dell'ambiente generalmente non figura in modo esplicito e/o omogeneo, e in ogni caso non sono contemplate voci che consentano con immediatezza di identificare il complesso del fenomeno della spesa ambientale così come definito dal SERIEE e relative classificazioni. Tale riclassificazione è da applicare a quella parte delle uscite che risulta inclusa nel dominio di analisi del SEC e del SERIEE³ al termine del processo di riclassificazione economica; essa si realizza attraverso un esame analitico dei singoli capitoli di bilancio finalizzato a stabilire se essi contengono spese ambientali secondo la definizione di riferimento e, in caso, a classificare queste ultime in modo appropriato.

L'analisi effettuata a livello dei singoli capitoli di spesa può in taluni casi non risultare sufficiente a causa della presenza di capitoli di spesa che sono:

- a finalità incerta, ossia capitoli per i quali in base alle informazioni esposte nel bilancio non è possibile stabilire se contengono spese ambientali;
- disomogenei, ossia capitoli che includono sia spese ambientali sia altre spese (spese non ambientali e/o spese a finalità incerta) e capitoli che includono spese ambientali non classificabili in un'unica voce delle classificazioni di riferimento;

Per questi capitoli vengono effettuate ulteriori analisi mediante un approccio articolato che, a seconda dei casi, può comportare:

- il reperimento e l'analisi di informazioni di natura contabile di maggiore dettaglio;
- interviste a persone "informate" (ad es. responsabili nell'amministrazione per quanto riguarda determinati interventi di spesa; esperti di settore; ecc.);
- studi ad hoc sulle materie di intervento oggetto dei capitoli di spesa;

¹ Eurostat, Methodologies & Working papers, ISSN 1977-0375 Luxembourg, 2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/documents/KS-RA-07-012-EN.pdf

² Istat, Metodi e Norme n. 33/2006, Roma, http://www.istat.it/dati/catalogo/20070212_00/. Così come nel manuale di Eurostat, le metodologie fanno riferimento esclusivamente alle spese per la protezione dell'ambiente del conto Epea e alla relativa classificazione Cepa. Successivamente le metodologie sono state generalizzate con riferimento al complesso delle spese ambientali del SERIEE, per ricomprendere, quindi, anche le spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali e la relativa classificazione Cruma. Per un aggiornamento al riguardo, cfr. Unione delle Province Italiane, Istat e Ragioneria Generale dello Stato: "Bilancio ambientale delle province – Impostazione concettuale del bilancio ambientale e linee guida per la contabilità delle spese ambientali", settembre 2010, <http://www.provincia.ra.it/Argomenti/Ambiente/Contabilita-ambientale/DOCUMENTI-di-riferimento-per-l-attivit-a-del-Gruppo-di-Lavoro>.

³ Sono escluse dal dominio di analisi, salvo eccezioni, le operazioni finanziarie, quali partecipazioni azionarie, conferimenti, concessioni di crediti e anticipazioni, rimborso di prestiti, partite di giro, poste correttive e compensative, restituzione e rimborso di imposte.

- uso di coefficienti di stima (per i capitoli disomogenei) 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.).

La spesa ambientale nei conti satellite del SERIEE

I conti satellite del SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*) descrivono le spese sostenute dall'economia per la salvaguardia dell'ambiente attraverso un insieme articolato di aggregati economici che viene generalmente interpretato come descrittivo della "risposta" del sistema economico ai problemi di inquinamento, degrado ambientale ed esaurimento delle risorse naturali. A tal fine le risorse economiche destinate alla salvaguardia dell'ambiente vengono analizzate mostrando le loro componenti fondamentali, in termini di settori ambientali di intervento (inquinamento atmosferico, rifiuti, ecc.), di settori dell'economia che sostengono la spesa (pubblica amministrazione, imprese, famiglie, ecc.) e di tipo di spesa secondo la natura economica (investimenti, spese correnti, ecc.), nonché la loro evoluzione nel tempo.

Considerati congiuntamente a dati di natura fisica, ad esempio sulle pressioni ambientali e sullo stato dell'ambiente, i dati economici del SERIEE sono funzionali ad analisi quali la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche e degli interventi ambientali, del grado di attuazione del principio "chi inquina paga", ecc.

Nel contesto del SERIEE si individuano due tipologie di spese ambientali:

- le spese per la "protezione dell'ambiente", ovvero spese per attività e azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), così come di ogni altra forma di degrado ambientale (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.). Tali spese sono oggetto del conto satellite EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*.
- le spese per l' "uso e gestione delle risorse naturali", ovvero le spese finalizzate all'utilizzo e alla gestione, in un'ottica di sostenibilità, delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) evitandone o riducendone il depauperamento e l'esaurimento. Tali spese sono oggetto del conto satellite RUMEA - *Resource Use and Management Expenditure Account*.

I conti satellite delle spese per la protezione dell'ambiente EPEA sono parte del SEEA Central Framework, standard internazionale sulla contabilità integrata ambientale ed economica adottato nel 2012 dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite⁴. Il SEEA include altresì i conti RUMEA limitatamente alla "gestione delle risorse naturali", prevedendo la possibilità di un loro sviluppo secondo la struttura di base descritta per i conti EPEA.

La classificazione delle attività e delle spese ambientali

Le attività e le spese per la "protezione dell'ambiente" sono classificate secondo la classificazione internazionale CEPA 2000 (*Classification of Environmental Protection Activities and expenditure*), La CEPA è parte della classificazione funzionale CEA (*Classification of Environmental Activities*) adottata nell'ambito del SEEA Central Framework quale standard internazionale di riferimento per la classificazione delle attività e delle spese ambientali. La CEPA, già precedentemente adottata nel contesto europeo, è altresì recepita nell'ambito della più ampia classificazione delle funzioni della pubblica amministrazione COFOG (*Classification Of Functions Of Government*), adottata nell'ambito del regolamento comunitario sul Sistema europeo dei conti SEC2010.

Per quanto riguarda la classificazione delle attività e delle spese per l'"uso e gestione delle risorse naturali", le voci della CRUMA (*Classification of Resource Use and Management Activities and expenditure*), relative alla gestione delle risorse sono incluse nella su citata classificazione CEA (*Classification of Environmental Activities*). Il Prospetto 1 e il Prospetto 2 riportano una descrizione del contenuto delle classi in cui si articolano rispettivamente la CEPA 2000 e la CRUMA.⁵

⁴ Cfr. United Nations et alii (2012), *System of Environmental-Economic Accounting, Central Framework*; Il sistema comprende tutti quei moduli della contabilità ambientale su cui è maturato un generale consenso per quanto concerne le varie questioni metodologiche che ne hanno segnato lo sviluppo;
http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/White_cover.pdf.

⁵ Per maggiori dettagli sulle singole voci di ciascuna classe: Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2006, Istat, *Statistiche in breve*, 9 agosto 2007,

PROSPETTO 1 – CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DELLE SPESE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE CEPA 2000

Classe CEPA	Descrizione
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 di regolamentazione ed amministrazione finalizzate ad ambiti di intervento inclusi in questa classe. Sono escluse le attività e azioni finalizzate a proteggere le acque del sottosuolo da infiltrazione di sostanze inquinanti e a decontaminare e ripristinare i corpi idrici (incluse nella classe 4)
3. Gestione dei rifiuti	Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire la produzione di rifiuti e a raccogliere, trasportare (ivi inclusi la raccolta e il trasporto differenziati), trattare e smaltire i rifiuti prodotti, ad eccezione delle scorie e dei rifiuti altamente radioattivi (inclusi nella classe 7), 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 alla bonifica di siti inquinati (incluse nella classe 4)
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	Include tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire e a ridurre l'inquinamento del suolo e dei corpi idrici, nonché a difendere il suolo da altre forme di degrado fisico quali erosione, compattamento, incrostazione, salinizzazione, purché non effettuate per scopi economici (es. agricoltura) e non svolte all'interno o in relazione ad aree naturali protette. Sono comprese 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), le attività di gestione delle acque reflue (incluse nella classe 2) e i servizi di protezione civile
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	Include tutte le attività e azioni svolte per controllare, ridurre e abbattere 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 e riabilitare 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 nonché parchi e giardini urbani purché aventi come chiaro obiettivo la protezione della biodiversità, a proteggere e ripristinare il paesaggio naturale e seminaturale danneggiato (ivi incluse le cave e le miniere abbandonate). Include altresì – quando effettuate esclusivamente a fini di protezione dell'ambiente all'interno o in relazione ad aree naturali protette – le attività e azioni finalizzate a difendere il suolo da forme di degrado connesse all'erosione e alla alterazione dell'assetto idrogeologico e della copertura vegetale del suolo. Comprende infine 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 altresì comprese le attività di movimentazione, trasporto e trattamento dei rifiuti altamente radioattivi. Sono escluse le attività e azioni finalizzate alla prevenzione dei rischi tecnologici e di incidente nucleare, 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 e gestione 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

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070809_00/. Si veda in particolare la nota metodologica di dettaglio consultabile sul sito web.

PROSPETTO 2 – CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DELLE SPESE PER L'USO E LA GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI CRUMA

Classe CRUMA	Descrizione
10. Uso e gestione delle risorse idriche	Include tutte le attività e azioni finalizzate a ridurre il prelievo e il consumo di acqua (anche attraverso forme di riutilizzo e risparmio idrico), all'incremento e/o alla ricostituzione degli stock idrici, ivi incluse le attività e azioni di gestione diretta, di monitoraggio e controllo degli stock idrici e quelle di regolamentazione e amministrazione esclusivamente finalizzate all'uso e gestione delle acque interne
11. Uso e gestione delle foreste	Include tutte le attività e azioni finalizzate a ridurre il prelievo e l'uso delle risorse forestali, alla difesa dagli incendi boschivi e all'incremento dello stock di risorse forestali, ivi incluse le attività e azioni di gestione, di monitoraggio e controllo delle risorse forestali e quelle di regolamentazione ed amministrazione esclusivamente finalizzate ad ambiti di intervento inclusi in questa classe. Sono escluse le attività e azioni finalizzate alla difesa dagli incendi boschivi quando effettuate per finalità di protezione dell'habitat naturale (incluse nella classe 6 della CEPA)
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	Include tutte le attività e azioni finalizzate a ridurre il prelievo delle risorse appartenenti a flora e fauna selvatiche e ad incrementare lo stock di tali risorse, ivi incluse le attività e azioni di gestione, di monitoraggio e controllo e quelle di regolamentazione e amministrazione esclusivamente riguardanti la flora e la fauna selvatiche. Sono escluse le attività e azioni di incremento dello stock di flora e fauna selvatiche finalizzate alla protezione della biodiversità (incluse nella classe 6 della CEPA)
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	Include tutte le attività e azioni svolte per ridurre il prelievo delle materie prime energetiche non rinnovabili e il loro uso attraverso forme di recupero e risparmio energetico ed interventi per la riduzione delle perdite e dispersione di calore ed energia, ivi incluse le attività e azioni di gestione, di monitoraggio e controllo e quelle di regolamentazione e amministrazione riguardanti esclusivamente le materie prime energetiche non rinnovabili. Sono escluse le attività e azioni finalizzate alla riduzione dell'uso di materie prime energetiche non rinnovabili per motivi di riduzione delle emissioni atmosferiche (incluse nella classe 1 della CEPA)
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	Include tutte le attività e azioni finalizzate a ridurre il prelievo di materie prime non energetiche e il loro consumo attraverso la produzione e il consumo di materiali e prodotti recuperati e riciclati, ivi incluse le attività e azioni di gestione, di monitoraggio e controllo e quelle di regolamentazione e amministrazione a fini riguardanti esclusivamente le materie prime non energetiche. Sono escluse le attività di recupero e riciclaggio nella misura in cui costituiscono attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti (incluse nella classe 3 della CEPA)
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	Include tutte le attività creative svolte in forma sistematica per accrescere il livello di conoscenze e l'uso di tali conoscenze per elaborare nuove applicazioni nel campo della gestione e del risparmio delle risorse naturali, con riferimento agli ambiti di intervento inclusi nelle classi da 10 a 14. Sono escluse le attività di ricerca e sviluppo finalizzate alla protezione dell'ambiente (incluse nella classe 8 della CEPA)
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	Include le attività di amministrazione delle risorse naturali e di gestione generale delle stesse non riferibili esclusivamente ad una delle precedenti classi, tutte le attività di istruzione, formazione e informazione in materia di uso e gestione delle risorse naturali, le attività che comportano spese non divisibili e le attività di uso e gestione delle risorse naturali non classificate altrove