

SPESA AMBIENTALE PUBBLICA IN ITALIA

Non solo per fare il punto della situazione, tracciando un bilancio tra passato recente e circostanze contemporanee, ma anche per prevedere e condizionare scenari futuri, è necessario riprendere il discorso sull'analisi della capacità di spesa del nostro Paese nell'ambito pubblico.

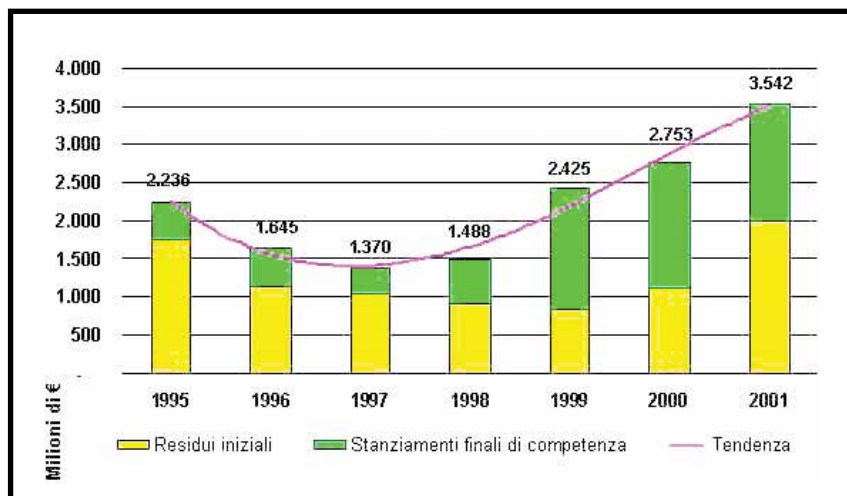
Nel 2005, in questa rubrica, si era esaminato la spesa ambientale dello Stato italiano dal punto di vista meramente quantitativo. Erano state prese in considerazione le nove classi della Ceba (Classification of Environmental Protection Activities) che si basano su due criteri di classificazione: il "dominio ambientale", cioè il tipo di danno ambientale o rischio del danno, ed il tipo di attività svolta. Le classi sono rispettivamente: protezione dell'aria e del clima; gestione delle acque reflue; gestione dei rifiuti; protezione del suolo e delle acque del sottosuolo; abbattimento del rumore e delle vibrazioni; protezione della biodiversità e del paesaggio; protezione dalle radiazioni; ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente; altre attività di protezione dell'ambiente. L'analisi della spesa ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ("Matt") nel periodo 1995-2002 (Figura 1)¹ evidenzia a partire dal 1997 un trend crescente della Massa

Spendibile con un incremento considerevole in corrispondenza del 2001. L'incremento complessivo che caratterizza il periodo considerato (1997-2001) è pari al 158% e varia da un valore minimo del 7%, tra il 1997 e il 1998, a un valore massimo dell'63%, tra il 1998 e il 1999. In effetti, dopo il calo progressivo della Massa Spendibile registrato in passato nell'intervallo 1995-1997, la ripresa che si manifesta a partire dal 1997 è tale da superare di gran lunga i livelli del 1995. Il criterio più semplice per misurare l'efficienza della spesa ai fini ambientali è dato dalla "capacità di spesa", con questo termine si intende l'indicatore dato dal rapporto tra "cassa" e "Massa Spendibile" in un certo anno per ciascun capitolo di spesa o gruppi di capitoli di spesa.

Cos'è l'indice

L'indice è una percentuale che indica quanto è stato speso effettivamente rispetto a quanto si

aveva disponibile. Chiariamo con un esempio pratico. Se nel bilancio preventivo, approvato dal Parlamento, per un determinato capitolo di spesa, ad esempio "spese per attrezzature ad uso del personale dei Parchi Nazionali", erano stati stanziati 2 milioni di euro e, a fine anno, a consuntivo, ne sono stati effettivamente spesi solo 1,2 milioni di euro, allora si dice che la capacità di spesa è stata del 60% relativamente al capitolo considerato. In altre parole, solo il 60% di quanto effettivamente stanziato è stato speso per quello scopo; il rimanente 40% diventa un residuo passivo per l'anno successivo, cioè va ad incrementare la Massa Spendibile per il medesimo capitolo di spesa per l'anno successivo. Il meccanismo continua fino a perenzione dei residui², cioè spostamento degli stessi dal bilancio del Ministero ed allocamento presso un fondo di perenzione cui è possibile sottrarli solo tramite diretto intervento del Ministero dell'Economia. A rigore, questo indicatore non è realmente lo specchio dell'efficienza di spesa ma solo dell'efficienza nello spendere dei funzionari. Una vera valutazione della efficienza dovrebbe tenere in conto del come il denaro è stato effettivamente speso e, non da ultimo, dell'efficacia dell'intervento. Questo modo, sicuramente più corretto, di valutare l'efficienza sarà adottabile in un futuro ormai prossimo, quando sarà possibile raggruppare i diversi capitoli di spesa a consuntivo rispetto alle funzioni obiettivo³ definite in bilancio preventivo. Cioè ogni erogazione di cassa



per singolo capitolo di spesa sarà distribuita su un paniere di funzioni obiettivo conteggiando l'effettivo peso di intervento. Finora questa operazione viene effettuata solo in fase di bilancio preventivo, senza un successivo controllo a consuntivo. Tornando all'esempio di cui sopra, sarà possibile distribuire gli 1,2 milioni di euro effettivamente spesi in attrezzature su diverse funzioni obiettivo: ad esempio, "trattamento dei rifiuti" e "trattamento delle acque reflue". In questo caso, quindi, sarà possibile valutare l'efficienza reale di spesa valutando le disparità tra bilancio preventivo e consuntivo rispetto a specifiche funzioni obiettivo.

Prossimamente

In futuro sarebbe utile valutare l'efficacia degli interventi, cioè valutare non tanto la spesa erogata rispetto a degli obiettivi generali, quanto piuttosto mettere in relazione la spesa ambientale per raggiungere un certo obiettivo e quanto invece è stato effettivamente raggiunto. Vale a dire, rimandando sempre all'esempio di cui sopra, dare una misura di *quanto* il trattamento delle acque reflue sia migliorato (o peggiorato) in funzione della spesa effettivamente erogata. Ma questo presuppone un monitoraggio delle condizioni ambientali assai superiore a quello effettivamente realizzabile, almeno in Italia nell'attuale precaria situazione di bilancio. Nell'esame dei dati rispetto all'efficienza di

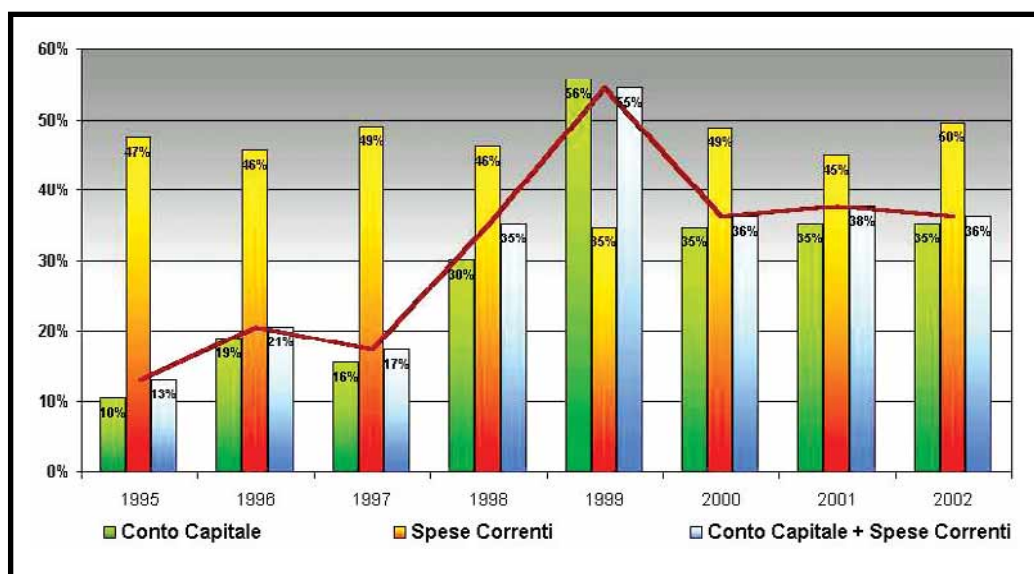
spesa nell'accezione descritta bisogna ulteriormente distinguere tra la spesa effettuata in conto capitale e quella in contabilità corrente.

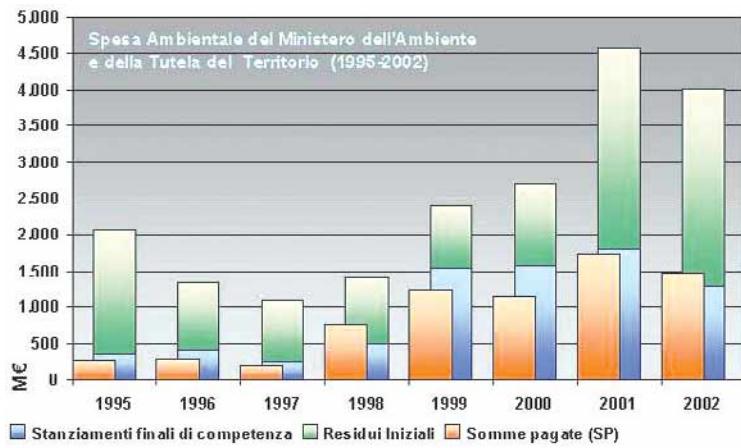
Cioè investire in conto capitale in attrezzature e in beni immobili è cosa ben diversa dall'utilizzare i soldi stanziati nei diversi capitoli di spesa per la contabilità corrente come stipendi, trasferte e altre spese che non necessitano di un processo decisionale complesso. Per questo motivo le spese correnti hanno una capacità di spesa percentualmente maggiore alle spese in conto capitale (Figura 2) tuttavia l'ammontare della contabilità corrente è almeno di un ordine di grandezza inferiore alle spese in conto capitale. In ragione di ciò, l'efficienza complessiva di spesa viene solo parzialmente influenzata dalla migliore prestazione delle spese correnti. Il trend raffigurato nella figura è abbastanza chiaro: dal 1995 fino al 1998 la capacità di spesa ambientale del Ministero è stata complessivamente, in media, inferiore al 20% soprattutto in ragione della scarsissima capacità di spesa in conto capitale (10%, 19% e 17% rispettivamente negli anni 1995, 1996 e 1997), la spesa in conto corrente è invece rimasta sempre su valori medi (intorno al 50%). Ciò significa che il Matt riusciva ad erogare meno del 20% dei finanziamenti potenziali.

Questo scarto ha diverse origini, in parte imputabili ad inefficienze

proprie del sistema di allocazione dei finanziamenti in parte imputabili al mancato trasferimento dei medesimi alle amministrazioni locali che non ne hanno fatto richiesta. Bisogna, infatti, notare che un'analisi più accurata sui tempi di erogazione degli stessi metterebbe in luce come la spesa abbia una curva con due massimi: uno all'inizio dell'anno ed uno a ridosso della chiusura di cassa (ad ottobre). Proseguendo nell'analisi della capacità di spesa questa si è innalzata nel periodo 1998-1999 per poi contrarsi nuovamente nel triennio 2000-2001 pur attestandosi su livelli maggiori dei precedenti, intorno al 35% ma con un trend decrescente. La situazione risulta più leggibile se si guarda alla composizione della Massa Spendibile (Figura 3). Dal 1995 al 1997 i residui iniziali sono andati decrescendo rispetto ad un andamento degli stanziamenti finali di competenza e delle somme pagate sostanzialmente costante.

Dal 1998 al 2000 gli stanziamenti sono progressivamente aumentati mentre i residui sull'anno precedente sono rimasti percentualmente costanti, invece la capacità di spesa è più che triplicata (somme pagate). In pratica sono state approvate leggi con maggiori stanziamenti ed è allo stesso tempo migliorata la capacità di spesa del Ministero dell'Ambiente. Infatti, dopo un periodo di calo registrato tra il 1996-1997 (-34%), a





partire dal 1998, gli stanziamenti crescono fino al 2001 con un incremento del 300%.

In crescendo

Il progressivo aumento della Massa Spendibile è attribuibile sia all'accresciuta sensibilità verso le tematiche ambientali da parte dello Stato sia all'attribuzione al Ministero dell'Ambiente di capitoli di spesa che in precedenza erano di pertinenza del Ministero dei Lavori Pubblici (protezione dal rischio idrogeologico, ripristino dei bacini idrografici, difesa delle coste ecc.): si tratta di attività assimilabili a quelle per la tutela del patrimonio ambientale. Tale riconoscimento giustifica il balzo registrato tra il 2000 ed il 2001. Infatti, a segui-

to dell'acquisizione della Direzione Generale della Difesa del Suolo e Tutela delle Acque del Ministero dei Lavori Pubblici da parte del Matt, la Massa Spendibile ai fini di protezione dell'ambiente ha subito un forte incremento passando da 2,75 miliardi di euro nel 2000 a 3,5 nel 2001, corrispondente ad un aumento complessivo del 30%. Tale incremento è attribuibile per il 39% del totale al trasferimento di investimenti stanziati dal vecchio Ministero dei Lavori Pubblici. Questo ha comportato l'introduzione di capitoli di spesa che compaiono come nuovi nel rendiconto del Matt ma che, in realtà, provenendo da altro Ministero portano sia nuovi finanziamenti sia residui passivi (e

perenti). Il trasferimento della direzione per la difesa del suolo dai Lavori Pubblici al Ministero Ambiente ha, però, contribuito significativamente non solo in termini di Massa Spendibile per nuovi capitoli di spesa (1,75 miliardi di euro di nuovi finanziamenti) ma anche in termini di perenzioni e di residui, apportando un incremento superiore al 100% rispetto ai residui soggetti a perenzione del Ministero Ambiente contabilizzati al 2000 e quindi peggiorando la capacità di spesa del Ministero negli anni successivi. Va comunque considerato che gli interventi propri del dicastero dei Lavori Pubblici sono per loro natura più esposti alla creazione di residui passivi (non spesi) delle somme stanziante: si tratta, infatti, di interventi che ricoprono un arco temporale molto ampio (spesso superiore ai cinque anni, termine di perenzione dei residui). Quindi, aumentando la Massa Spendibile, la capacità di spesa risulta peggiorata.

1 - Ciascun capitolo di spesa è a sua volta suddiviso in: residui, cioè somme stanziante negli anni precedenti e non ancora spese; competenza, cioè quanto effettivamente stanziato nell'anno; cassa, cioè quanto effettivamente erogato nell'anno. La Massa Spendibile per l'anno corrente è la somma dei residui dell'anno precedente con la competenza per l'anno corrente.

2 - Con il termine "perenzione amministrativa" si indica l'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi (decorsi due esercizi da quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento per le spese correnti

in generale, tre per quelle specifiche all'acquisto di beni e servizi e cinque esercizi per le spese in conto capitale). Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non comporta la decadenza del diritto del creditore: pertanto le somme eliminate, ove vengano richieste dal creditore, devono essere riscritte in bilancio per essere pagate (articolo 36, legge di Contabilità Generale dello Stato).

3 - Rappresentano gli oggetti mediante i quali il bilancio economico e finanziario può essere letto dal punto di vista dello scopo. Le missioni istituzionali (o funzioni obiettive) sono indivi-

duate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e con l'intento di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini. In altri termini, sono la risultante dei servizi, finali e strumentali, posti in essere da ciascuna amministrazione in maniera propria e/o condivisa con altre amministrazioni (rispetto al settore di riferimento) per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione medesima. Ogni obiettivo è caratterizzato dall'avere un prodotto, definito ed omogeneo, reso all'esterno.