

CAPITOLO 12 - LA SPESA PUBBLICA AMBIENTALE

La questione ambientale ed i relativi temi legati alla preservazione della natura e della promozione del territorio stanno assumendo un'importanza sempre più rilevante. La qualità dell'ambiente è sempre più associata alla qualità della vita e la pubblica opinione appare sempre più sensibile e attenta nel coniugare ad un ambiente preservato e valorizzato un'immagine di salubrità. In questo senso, le diverse amministrazioni comunali, con modalità e tempi differenti, stanno sempre più considerando la questione ambientale all'interno del loro impegno amministrativo.

D'altra parte, si deve convenire che non è facile cercare di individuare nitidamente e senza equivoci l'impegno ambientale di un'amministrazione comunale attraverso la sola lettura dei bilanci. Il documento di bilancio, infatti, così com'è strutturato, non consente una valutazione univoca e immediata dell'impegno ambientale. ⁴

Ciononostante, per facilitare la comprensione, si propone di seguito lo schema della struttura del conto consuntivo del bilancio comunale (figura 12.1).

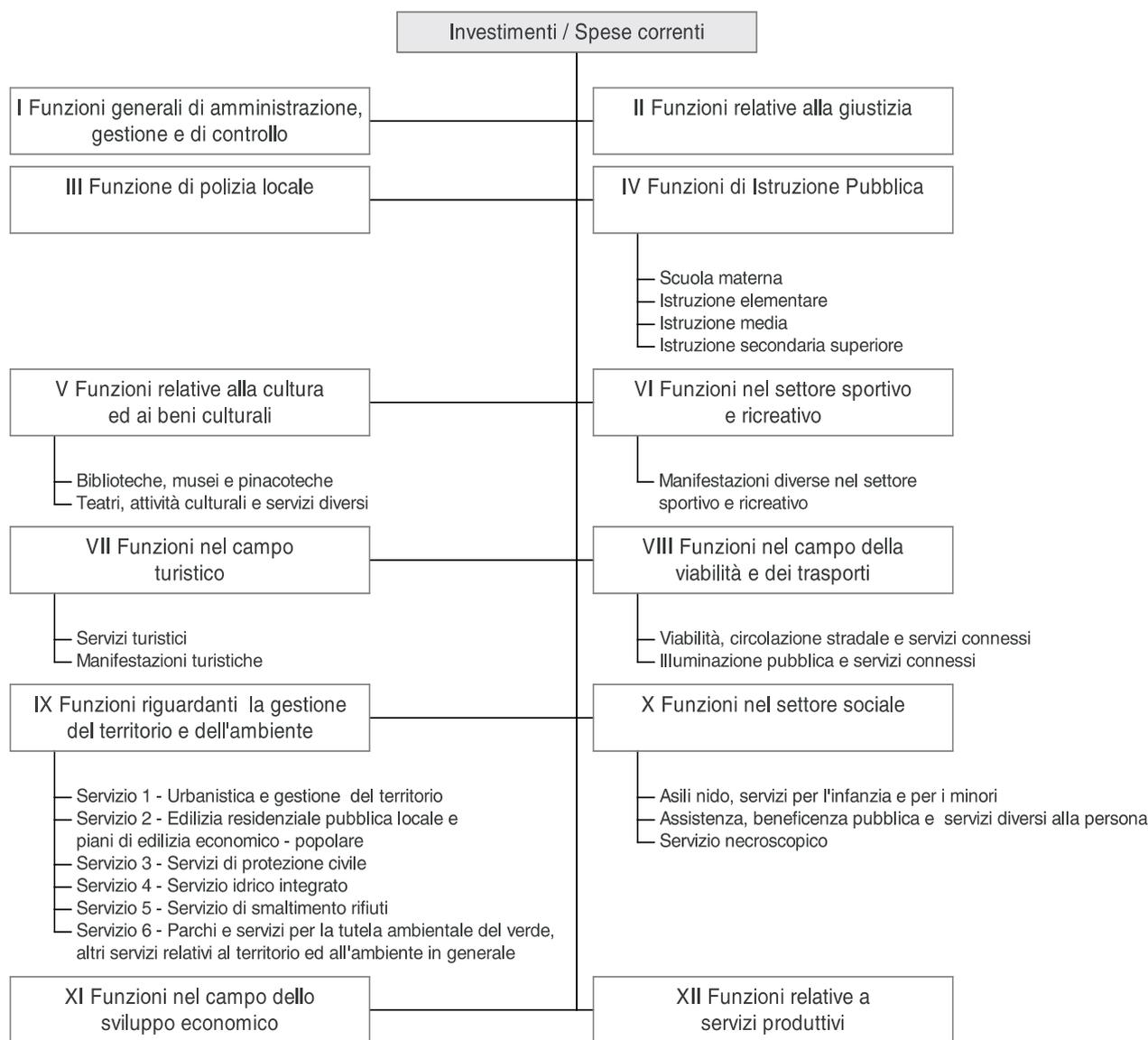
L'analisi della spesa ambientale del comune di Sona riguarderà quindi, per semplicità, la voce di bilancio: "Funzione IX" – "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente". Data l'eterogeneità dei servizi (ben 6) che detta Funzione IX comprende, questa stessa sarà considerata solo come una prima indicazione di spesa ambientale che, per comodità, definiremo "spesa o investimento ambientale in senso lato". D'altra parte, volendo ricorrere ad una dicitura più precisa, si dovrà restringere l'analisi ad una parte della citata Funzione IX e cioè al Servizio 6. In questo senso, le spese o gli investimenti in campo ambientale ricondotti al "Servizio 6" ("parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente in generale"), sempre per comodità, verranno denominati "spesa o investimenti ambientali in senso stretto".

Infine, si precisa che i valori della spesa ambientale sono stati espressi in termini nominali (ovvero non tengono conto dell'inflazione) e che la spesa ambientale è stata considerata in termini di "impegni di competenza" (secondo la terminologia contabile relativa alle organizzazioni pubbliche) ed è riferita sia alle spese correnti che alle spese in conto capitale (investimenti). Le spese e gli investimenti "pro capite" sono stati calcolati, per semplicità, con i dati Istat sulla popolazione.

⁴ Anche in Italia, grazie all'attività dell'unità operativa dell'ISTAT "Contabilità ambientale" affiancata da altri partner, sono stati sviluppati modelli diversi per l'applicazione dello strumento a livello nazionale. In particolare sono stati sperimentati sia la NAMEA olandese (il cui scopo è descrivere le interazioni tra economia ed ambiente proponendo dati di natura fisica e monetaria, integrando conti economici tradizionali ed ambientali), che il SERIEE implementato dall'EUROSTAT (il cui scopo è quello di raccogliere le informazioni di natura economica relativamente a settori non contabilizzati dalla contabilità nazionale; esso è strutturato in 4 moduli ed ai fini della contabilità ambientale il più importante è il conto EPEA, che classifica le spese per la protezione ambientale sostenute dagli operatori del sistema economico), nonché altri modelli d'importanza secondaria. Inoltre nel nostro Paese, diversamente da altre nazioni, si è tentata la via legislativa alla contabilità ambientale, culminata nel Disegno di Legge n. 3116/98.

Ci soffermeremo dapprima sulle spese ambientali (sia in senso lato che in senso stretto) e procederemo quindi anche ad una breve carrellata degli investimenti.

Fig. 12.1: La struttura degli investimenti e delle spese correnti del conto consuntivo del BILANCIO COMUNALE.



[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl]

12.1 LE SPESE AMBIENTALI

Di seguito sono state esaminate le spese correnti sostenute dal Comune di Sona nel periodo 1999 - 2004. I dati sono stati considerati a partire dal totale della spesa corrente sostenuta dal Comune nell'arco di ciascun anno, evidenziando successivamente le spese ambientali in senso stretto (servizio 6) ovvero "Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente"). Quindi si è riportata l'incidenza percentuale di queste stesse spese totale di quelle sostenute dal Comune e infine la spesa pro capite. Stessa analisi, poi, per le spese ambientali in senso lato (funzione IX) ovvero "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente").

Tab. 12.1: le spese ambientali correnti del Comune di Sona tra il 1999 ed il 2004

Anni	Spese correnti (Bilancio - Titolo I)	Servizio 6 - Spese per parchi e tutela ambientale del verde			Funzione IX - Spese per la gestione del territorio e dell'ambiente		
		Spese ambientali in senso stretto	Incidenza % su spese correnti	Spesa pro capite	Spese ambientali in senso lato	Incidenza % su spese correnti	Spesa pro capite
1999	€ 11.563.014,14	€ 57.326,06	0,50%	€ 4,17	€ 2.050.555,13	17,73%	€ 149,10
2000	€ 12.634.102,69	€ 89.868,18	0,71%	€ 6,42	€ 2.128.905,38	16,85%	€ 152,18
2001	€ 13.695.176,47	€ 67.973,14	0,50%	€ 4,76	€ 1.965.311,13	14,35%	€ 137,68
2002	€ 13.561.318,31	€ 76.042,98	0,56%	€ 5,32	€ 2.071.866,91	15,28%	€ 145,01
2003	€ 10.058.088,39	€ 103.849,32	1,03%	€ 7,16	€ 1.804.559,21	17,94%	€ 124,40
2004	€ 10.529.347,71	€ 79.703,48	0,76%	€ 5,43	€ 1.391.765,03	13,22%	€ 94,79
MEDIA	€ 12.006.841,29	€ 79.127,19	0,66%	€ 5,54	€ 1.902.160,47	15,84%	€ 133,86

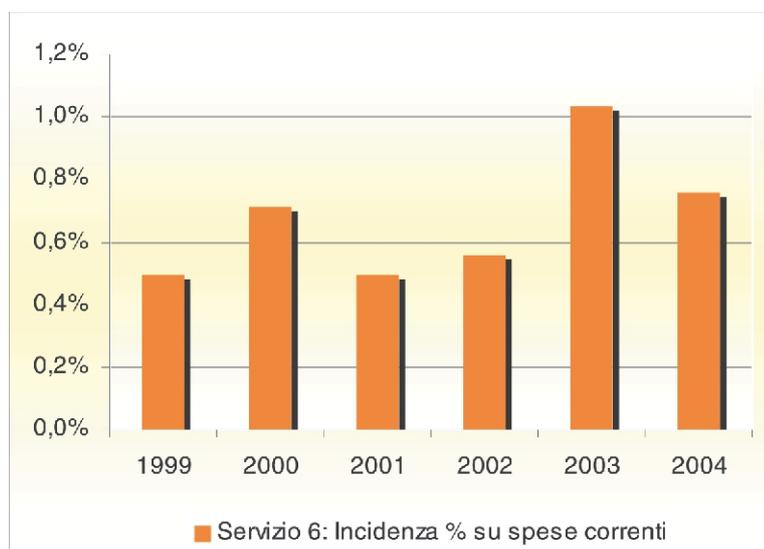
[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

La tabella 12.1, allora, presenta la situazione delle spese correnti ambientali sostenute dal Comune di Sona nel periodo 1999 – 2004 secondo lo schema appena descritto.

La forte differenza nei valori delle spese correnti (Bilancio – Titolo I) tra il 2002 e il 2003 è dovuta all'esternalizzazione, nel 2003, della vendita del gas metano. Allo stesso anno risale anche l'esternalizzazione del servizio integrato idrico, che ha portato ad una diminuzione delle spese ambientali in senso lato, la differenza si nota soprattutto a partire dal 2004 in quanto inizialmente alcune spese erano comunque rimaste a carico del comune (anche se in seguito rimborsate), mentre a partire dal 2004 quasi tutte le spese vengono imputate al nuovo gestore.

Osservando la percentuale delle spese ambientali in senso stretto sul totale delle spese correnti sostenute dal Comune (grafico 12.1) si nota che nell'anno 2003 tale incidenza ha raggiunto il valore più alto di tutto il periodo considerato, superando l'1% (anno in cui il Comune ha speso all'incirca 87.000 euro per "prestazioni di servizi").

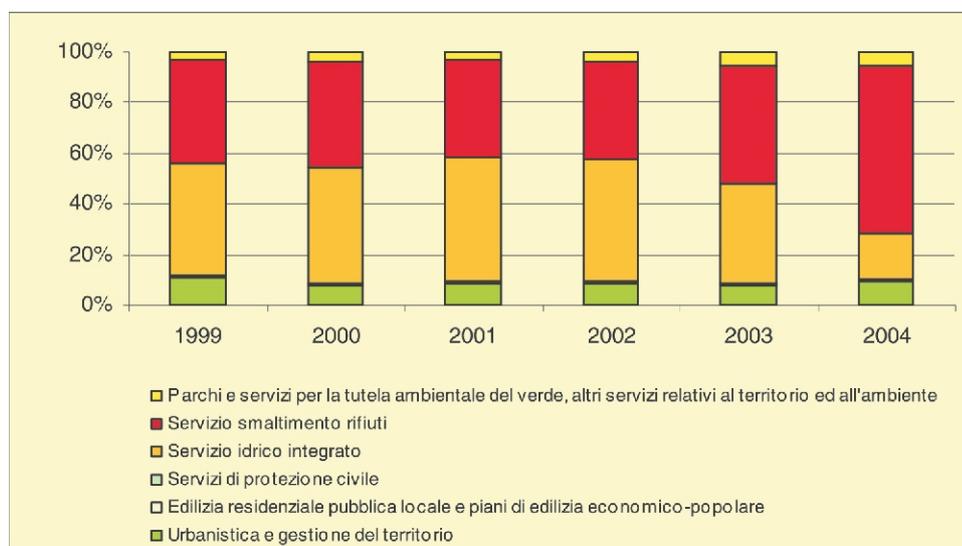
Fig. 12.2: Percentuale delle spese ambientali in senso stretto sul totale delle spese correnti sostenute dal Comune di Sona tra il 1999 ed il 2004



[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

La figura che segue (grafico 12.2) guarda alla generalità delle spese ambientali e presenta la composizione percentuale delle diverse spese correnti sostenute per i diversi servizi che compongono la funzione IX. Osservando il grafico ci si rende subito conto che i servizi che assorbono maggiori risorse sono il "servizio idrico integrato" (servizio 4) e il "servizio di smaltimento rifiuti" (servizio 5). Le spese per "Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente" (il nostro servizio 6) rappresentano una quota marginale della spesa; ciononostante, nell'ultimo biennio, sono leggermente aumentate arrivando ad incidere per il 5,7% sul totale delle spesa (funzione IX).

Fig. 12.3: Composizione percentuale delle spese sostenute per i diversi servizi che compongono la funzione IX (spesa ambientale in senso lato) tra il 1999 ed il 2004.



[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

12.2 GLI INVESTIMENTI IN CAMPO AMBIENTALE

Dopo le spese correnti, uno sguardo agli investimenti. Nell'analisi che segue sono stati considerati gli investimenti del Comune nel periodo 1999 - 2004. I dati sono stati organizzati a partire dal totale degli investimenti sostenuti dal comune nell'arco di ciascun anno considerato, evidenziando successivamente gli investimenti ambientali in senso stretto (servizio 6), la percentuale degli stessi sul totale degli investimenti sostenuti dal comune e l'investimento medio pro capite in senso stretto. Quindi si sono specificati gli investimenti ambientali in senso lato (funzione IX del bilancio), il rapporto al totale degli investimenti sostenuti dal Comune e indicando, infine, l'investimento medio pro capite in senso lato.

Nell'analisi degli investimenti bisogna fare attenzione al fatto che gli enti pubblici territoriali, quali i comuni, seguono un piano di investimenti che, per la loro natura, non prevede una continuità ed una costanza nel tempo degli stessi. Di conseguenza non sarà possibile parlare di "trend degli investimenti", ma sarà più ragionevole valutare ogni singolo investimento nello specifico e per le sue peculiarità qualora i dati a disposizione lo permettano.

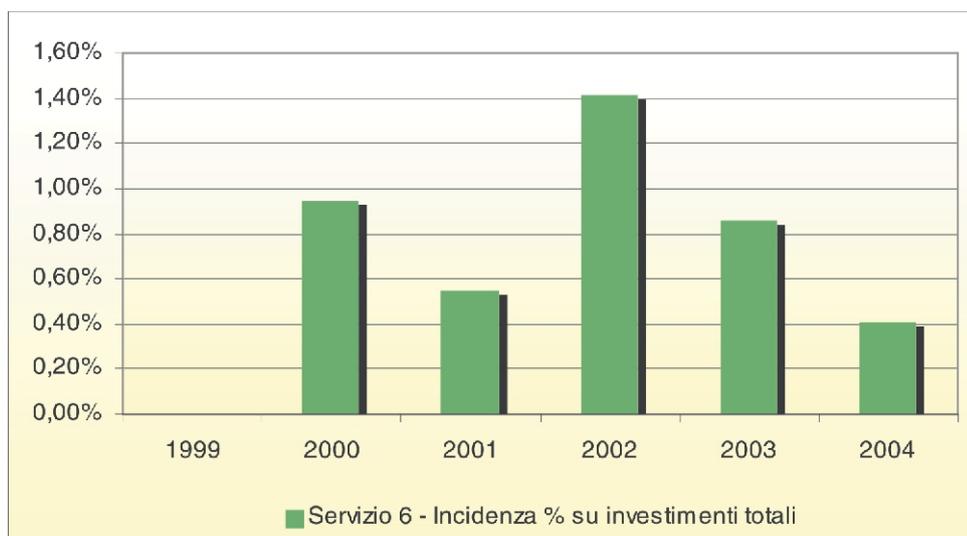
Tab.12.2: Gli investimenti ambientali del Comune di Sona tra il 1999 ed il 2004

Anni	Investimenti (Bilancio - Titolo II)	Servizio 6 - Investimenti per parchi e tutela ambientale del verde			Funzione IX - Investimenti per la gestione del territorio e dell'ambiente		
		Investimenti ambientali in senso stretto	Incidenza % su investimenti	Investimento pro capite	Investimenti ambientali in senso lato	Incidenza % su investimenti	Investimento pro capite
1999	€ 2.484.187,57	€ 0,00	0,00%	€ 0,00	€ 274.516,86	11,05%	€ 19,96
2000	€ 3.053.806,58	€ 28.880,27	0,95%	€ 2,06	€ 306.731,53	10,04%	€ 21,93
2001	€ 4.255.228,85	€ 23.270,11	0,55%	€ 1,63	€ 1.060.856,92	24,93%	€ 74,32
2002	€ 3.245.001,52	€ 45.798,46	1,41%	€ 3,21	€ 1.003.210,25	30,92%	€ 70,21
2003	€ 3.836.464,02	€ 32.791,46	0,85%	€ 2,26	€ 1.300.968,60	33,91%	€ 89,68
2004	€ 4.304.674,45	€ 17.580,08	0,41%	€ 1,20	€ 372.542,61	8,65%	€ 25,37
MEDIA	€ 3.529.893,83	€ 24.720,06	0,70%	€ 1,73	€ 719.804,46	20,39%	€ 50,25

[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

La figura che segue (fig. 12.4) evidenzia l'incidenza percentuale degli investimenti ambientali in senso stretto (spese in conto capitale - servizio 6 della funzione IX), sul totale degli investimenti effettuati dal Comune. Dal grafico si evince che gli investimenti ambientali di maggior rilievo sono stati effettuati nel 2002, anno in cui il Comune ha sostenuto un investimento pari a 40.633,89 euro per l'acquisizione di beni immobili con un'incidenza sul totale degli investimenti pari al 1,41%.

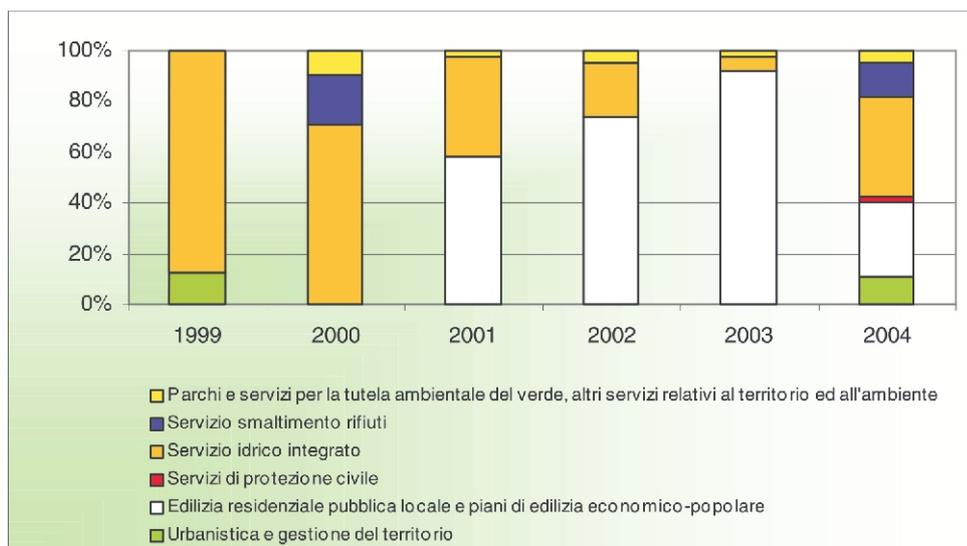
Fig. 12.4: Percentuale degli investimenti ambientali in senso stretto sul totale degli investimenti sostenuti dal Comune di Sona tra il 1999 ed il 2004.



[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

Il grafico 12.5, invece, evidenzia il peso di ogni quota di investimento sostenuto per i diversi servizi che compongono la funzione IX. Come si può notare dalla figura, i servizi che assorbono maggiori risorse sono il "servizio idrico integrato" (servizio 4) e il servizio per "edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico - popolare" (servizio 2). Il servizio 6, comunque, registra una certa continuità negli investimenti per la maggior parte di acquisizione di beni immobili e di attrezzature.

Fig. 12.5: Composizione percentuale degli investimenti effettuati per i diversi servizi che compongono la funzione IX tra il 1999 ed il 2004.



[Fonte: elaborazioni agenda 21 consulting srl su dati forniti dal Comune di Sona]

OCSE EAE 106	Spesa pubblica per la riduzione dell'inquinamento	P	ND	ALTRO	
-----------------	---	---	----	-------	--

12.3 CONCLUSIONI

La riflessione relativa alle spese ed agli investimenti ambientali del Comune di Sona conferma alcuni punti di fragilità del sistema di contabilizzazione degli enti pubblici territoriali e cioè la difficoltà a derivare i dati della spesa ambientale dalla lettura dei bilanci consuntivi. La configurazione del piano dei conti del conto consuntivo comunale non consente, infatti, di distinguere immediatamente le spese o gli investimenti sostenuti strettamente per interventi in campo ambientale (ad esempio per il recupero di aree degradate, per la salvaguardia di siti incontaminati, per attrezzare i sentieri naturalistici ecc.) dalle spese e dagli investimenti meno pertinenti (la voce "acquisizione di beni immobili", ad esempio, non permette di capire se si tratta di terreni da adibire a parco o se si tratta, semplicemente, dell'acquisto di un immobile da adibire a sede dei servizi ambientali del comune). Si tratta, per altro, di un problema che non riguarda esclusivamente il comune di Sona, ma che si ripresenta spesso in occasione della "raccolta dati" per la redazione di un Rapporto sullo stato dell'Ambiente. È anche per questo che l'indicatore segnalato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente rimane spesso da popolare. Sovente, il capitolo sulla spesa ambientale viene addirittura omesso o accorpato, in qualche modo, a qualche altra tematica. Tuttavia, come detto, la scelta di inserire un capitolo sulla "spesa ambientale" in un Rapporto sullo stato dell'Ambiente costituisce già un grande passo in avanti. In questo senso, l'obiettivo della presente analisi dei dati è solo quello di innescare un primo dibattito e di stimolare la riflessione sul fatto che il patrimonio ambientale (al pari di quello economico e sociale) va, non solo salvaguardato, ma anche promosso e valorizzato. E l'ambiente, un ambiente che permette una vita di qualità, costa.

