

Gian Luigi Corinto \*

## Alcune riflessioni sulla lettura "Economia e politica di conservazione ambientale"

### *Premessa*

La prima delle due letture di Alan Randall è dedicata ai rapporti che intercorrono tra l'economia, intesa nel senso più ampio di scienza del comportamento dei singoli e delle società, e la politica di conservazione dell'ambiente. Al riguardo Randall fa osservare che non tutti gli economisti hanno le stesse opinioni sulla possibilità che i modelli e le tecniche elaborate per valutare gli interventi sull'ambiente siano tra di loro compatibili e più o meno validi a raggiungere gli obiettivi che si pongono. Tutti, però, sono sostanzialmente concordi che la teoria economica di per sé sia in grado di dare risposte accettabili. Ciò che ancora deve essere perfezionato e potenziato è il raccordo tra la teoria, le esperienze pratiche e la risoluzione dei relativi quesiti operativi. Randall dichiara un ampio grado di soddisfazione nel constatare come le proprie acquisizioni teoriche vadano sufficientemente d'accordo con le esperienze pratiche e come, in definitiva, gli economisti riescono a soddisfare in buona misura le richieste dei decisori politici. Riconducendo l'economia alla sua prima fonte, la filosofia morale, risulta infatti chiaro che anche gli aspetti non monetari del rapporto

---

\* Ricercatore c. presso il Dipartimento Economico Estimativo Agrario e Forestale dell'Università di Firenze.

tra uomo ed ambiente possono essere affrontati dalla disciplina economica con ragionevole successo.

### *L'uomo come origine del valore*

Nessun tipo di valore esisterebbe se non esistesse l'uomo. Anche i valori ambientali si originano in funzione degli interessi umani per l'intero pieno sistema o per le sue diverse componenti. In questa materia gli uomini non riescono tuttavia ad esprimere le preferenze sotto forma di prezzi: i valori sono percepiti indipendentemente dallo scambio che concretizza i prezzi.

Da quali fatti allora si origina il valore pur in assenza dei prezzi? E' facile constatare, anche per introspezione personale, che è possibile provare soddisfazione indipendentemente dallo scambio o dall'uso di determinati beni. E' possibile provare piacere per il fatto che persone care traggano soddisfazione da certe situazioni per esempio godano di uno spettacolo, di una vacanza o di un viaggio. E' altrettanto facile provare il piacere che il patrimonio posseduto passi in eredità agli eredi legittimi e che essi ne godano i frutti. Altresì sentimenti di compassione e benevolenza vengono spesso espressi nei confronti di animali; molti anzi desiderano che questi non soffrano né muoiano. Gli stessi sentimenti con una tendenza spiccata verso la conservazione, si possono provare per l'ambiente nel suo complesso o per una parte di esso, prescindendo da qualsiasi eventualità, anche remota di un "uso" personale e diretto. In questo ambito prevalentemente psicologico è possibile ordinare gerarchicamente le diverse sensazioni provate, per cui l'uomo risulta il centro del sistema che "crea" anche i valori ambientali pur senza formalizzarli tutti come prezzi.

All'interno dell'ecosistema gli uomini non sono fruitori neutrali dei servizi ambientali, ma anche causa delle continue modifiche dei caratteri delle risorse: in primo luogo con l'attività agricola ed in genere con tutto ciò che concerne l'attività di produzione e di consumo. L'ambiente quindi è da considerare come sistema fornitore di beni e servizi, continuamente modificato rispetto allo stato precedente. Tale sistema è in grado di produrre sia beni materiali (che trovano collocazione e prezzi sui mercati) che servizi ambientali utilizzati sia in processi produttivi sia in attività ricreative.

La scienza economica formula i postulati della massimizzazione dell'utilità e della minimizzazione della spesa come base razionale del comportamento delle persone nel raggiungimento di un obiettivo.

Tali principi rimangono validi anche quando sono applicati alla problematica ambientale.

### *L'ambiente come "patrimonio" e come "flusso di servizi"*

L'ambiente, inteso come sistema di dotazioni naturali e di investimenti in grado di fornire servizi, può essere assimilato ad un "fondo patrimoniale" che produce un "flusso di servizi". Ogni intervento sull'ambiente modifica sia il "patrimonio" che il "flusso" di servizi. La collettività esprime valutazioni nei confronti del patrimonio e del suo flusso di servizi, esprimendo preferenze a proposito delle variazioni di stato. Anche in questo campo l'Analisi Costi Benefici (ACB) costituisce un metodo consolidato per la guida delle scelte pubbliche tra ipotesi alternative di intervento.

Più in generale l'obiettivo dell'ACB consiste nel massimizzare i benefici sociali ovvero il benessere collettivo. Le variabili considerate dal metodo sono tutte quelle ritenute in grado di influire sugli obiettivi.

La base sostanziale che informa l'ACB è data dalle preferenze individuali. Lo specchio più fedele dei comportamenti razionali individuali è il mercato che quindi rappresenta il punto di partenza delle osservazioni che interessano l'ACB.

L'ACB sceglie i progetti che massimizzano il benessere collettivo ed ordina in scala preferenziale progetti alternativi. Questo presuppone però la possibilità di misurare gli effetti differenziali indotti dalle alternative sul benessere di ciascun individuo, inteso come membro di una collettività. In questo contesto, i problemi teorici che sorgono non sono di lieve entità. Innanzi tutto occorre riconciliare completamente il punto di vista del singolo con gli obiettivi collettivi, mentre in secondo luogo si deve tenere conto che tale punto di vista è influenzato dal livello di benessere raggiunto da ciascuno. I diversi livelli di benessere rendono sovente poco confrontabili le singole situazioni personali. Nel confrontare il grado di soddisfazione che individui o gruppi sociali ricavano da posizioni diverse di benessere, il modello neoclassico, su cui si basa l'ABC, non riesce così valido come in altri campi, quale ad esempio la misura dell'efficienza produttiva. Il concetto di benessere e quello di utilità, infatti, possiedono risvolti soggettivi e psicologici non esprimibili in grandezze assolute. L'ABC supera questo problema utilizzando, invece dell'approccio cardinalista, quello ordinalista, raggiungendo lo scopo di definire una graduatoria tra progetti.

Il criterio di Kaldor-Hicks, su cui si fonda l'analisi costi benefici, consiste nell'accettare o respingere un progetto sulla base della possibilità che coloro che ricevono dei benefici dal progetto stesso (*gainers*) possano compensare coloro che ne sono danneggiati (*losers*). Tale criterio prevede che i primi, una volta pagata la compensazione del danno che deriva ai secondi del progetto, si trovino in una posizione di benessere migliore o non peggiore di quella originaria. La stessa somma di denaro che compensa «esattamente» i *losers* può anche avere un diverso peso per i *gainers* senza che si indebolisca la validità del criterio.

Secondo il criterio di Kaldor-Hicks non necessariamente la compensazione deve avere luogo: è sufficiente che i *gainers* «possano» compensare «esattamente» i *losers* e rimanere in posizione vantaggiosa. Il miglioramento risulta paretiano, ma in uno stato potenziale (Potential Pareto Improvement, PPI). La compensazione si definisce potenziale in quanto, a rigore, la decisione relativa risulta indipendente dall'adozione o meno del progetto stesso.

Un provvedimento con effetti ambientali quindi sarà ammesso solo se coloro che preferiscono lo stato (dell'ambiente) modificato (*gainers*) sono disposti a pagare a sufficienza per compensare il costo o il danno subito da quelli (*losers*) che preferiscono lo stato (ambientale) senza progetto. Per i primi il valore si identifica con la disponibilità a pagare (Willingness To Pay, WTP); per chi preferisce lo stato precedente all'intervento, il valore è la disponibilità ad accettare (Willingness To Accept, WTA) o ad essere compensati.

Il valore che si attribuisce ai servizi ambientali, e quindi all'ambiente stesso, si basa dunque sull'aggregazione di tutte le preferenze individuali. "Qualsiasi cosa" che stia a cuore agli uomini rientra nell'ambito dell'analisi costi-benefici. In tal senso "... il valore ha più importanza del prezzo", dal momento che questo, nelle condizioni teoriche di equilibrio, rappresenta il valore marginale dei beni scambiati in un mercato organizzato. In tal senso la visuale della valutazione deve essere allargata oltre il valore di scambio per comprendere anche i valori d'uso e quelli cosiddetti "esistenziali" che si fondano sulla percezione di soddisfazione in assenza di qualsiasi forma di scambio e di uso.

Per quanto sopra delineato, nella loro accezione più ampia le preferenze umane possono essere dirette verso:

- l'uso attuale delle risorse,
- il loro uso futuro atteso,
- le opzioni di uso riservate per il futuro,

- la mera conservazione della esistenza di una risorsa pur nella consapevolezza di non essere titolari di nessuna attesa d'uso.

A ben vedere l'esistenza e, per conseguenza, la conservazione dell'ambiente costituiscono il presupposto essenziale perchè prendano corpo sia i beni che i servizi che gli uomini ricercano, con i relativi valori. Prendiamo ad esempio le attività ricreative. Gli uomini per esercitarle devono sempre disporre del supporto ambientale, di altri beni e servizi acquistati sul mercato oltre che del proprio tempo. In aggiunta alla ricreazione, anche le altre attività umane, produttive, civili, ecc., si realizzano sempre con la combinazione tra risorse ambientali senza mercato, beni disponibili sul mercato e tempo degli individui. Decidendo di impiegare, ovvero di investire il proprio tempo tra impieghi alternativi ogni individuo attribuisce un valore implicito a ciascuno di essi. per esempio, al miglioramento di se stesso, al lavoro, all'apprendimento, allo svago, etc. Quindi rispetto alle componenti ambientali che "ospitano" le attività umane, ciascuno esprime un valore implicito in termini di tempo dedicato a quella attività e sottratto ad altre.

### *Il Valore Economico Totale dell'ambiente e le categorie dei metodi*

Secondo i costrutti logici finora descritti, il valore economico dell'ambiente deriva dalla somma di valori che trovano riscontro più o meno diretto nel mercato, e di valori che possono essere ricondotti ad una «espressione monetaria» solo con l'uso di tecniche empiriche che misurano il "prezzo" implicitamente attribuito alle risorse.

Nell'ambito del valore economico totale (TEV), che viene definito come la somma dei diversi tipi di valore d'uso e del valore di esistenza, è possibile ordinare una serie ampia di analisi parziali e di connessi metodi di valutazione. I più noti sono riconducibili alle seguenti categorie: Valutazione Contingente (Contingent Valuation, CV), Complementarità debole e/o Prezzo Implicito (Weak Complementarity o Implicit Price, WC/IP).

I metodi CV comportano la rilevazione sperimentale dei dati necessari alla valutazione e sono stati usati nella misura di tutti i tipi di valore d'uso e di esistenza. Un punto alquanto delicato del metodo è il modo di procurarsi i dati. Questi, infatti, non si desumono da reali transazioni ma da simulazioni e/o sulla base di interviste. La valutazione cioè avviene in una sorta di laboratorio sperimentale, le cui condizioni possono "falsare" i risultati. Ad esempio, l'intervistato può essere condizionato dal modo di porre la domanda e/o può rispondere in

base ad un suo comportamento strategico, se è interessato ai risultati operativi che dipendono dalla sua risposta.

I metodi di WC/IP invece usano come misura del valore ambientale dati di transazioni ordinarie tratte nei mercati di beni e servizi che abbiano una correlazione con le componenti ambientali. Questo è il caso della valutazione di un bene ambientale in base al costo che un visitatore si accolla per la sua frequentazione. E' anche il caso della attribuzione di valore ad un paesaggio in base al differenziale che si realizza tra siti diversamente appetiti per motivi residenziali.

Rispetto al valore totale dell'ambiente, queste metodologie (WC/IP) riescono, comunque, a percepire solo quella parte del valore d'uso che deriva dai benefici che si ottengono in loco. Una determinata area naturale, invece, può fornire anche altri servizi che ricadono nella categoria dell'uso. Ad esempio può produrre selvaggina o pesci che vengono poi lanciati ed allevati in un luogo diverso (uso off-site), ovvero fornire *incidentalmente* un beneficio estetico a chi viaggia per altri scopi. Infine, l'ambiente può essere *usato* attraverso la mediazione dell'esperienza e il racconto di altri o attraverso «mezzi di comunicazione» come quadri, film o dischi. Il valore di uso, come categoria, presuppone comunque un rapporto di fruizione tra l'uomo e l'ambiente sia nel caso di *valore d'uso passato e corrente*, che in quello *atteso di un uso futuro*.

E' qui possibile formulare una considerazione di carattere generale. La definizione data di valore economico totale porta a rifiutare l'atteggiamento critico di chi sostiene che l'approccio economico tenti di imporre un metro di valutazione esclusivamente mercantile anche a problemi ambientali che sarebbero più correttamente salvaguardati da una etica del comportamento. Infatti la valutazione del valore totale dell'ambiente affianca ai valori che derivano dall'osservazione del mercato valori che si originano da considerazioni esistenziali di portata più ampia.

### *Un tratto d'unione tra l'economia e la politica ambientale*

Pur sostanziandosi in una serie di modelli più o meno complessi, sempre parziali rispetto alla realtà, e di strumenti di diverso livello operativo e normativo, anche l'economia cerca di rispondere alle domande fondamentali che gli uomini si sono posti durante la loro storia. L'interpretazione e la spiegazione scientifica del comportamento del singolo e della società tentata dalla scienza economica servono in particolare alla politica delle scelte, siano queste individuali che collet-

tive. Il sorgere di una sempre più ampia problematica ambientale ha fatto concentrare l'attenzione su problemi specifici quali la conservazione delle risorse ed il trasferimento "intergenerazionale" delle dotazioni ambientali. La definizione di Valore Economico Totale (TEV), che somma valori evidenti nel mercato e valori indirettamente stimati sulla base di parametri più o meno direttamente collegati al mercato stesso, amplia le possibilità insite nel metodo dell'analisi costi benefici. Il TEV è "un sistema per esprimere un valore" all'interno del quale i beni ambientali sono valutati in quanto sono mezzi usati per soddisfare obiettivi di qualsiasi natura che gli uomini desiderano raggiungere. La capacità di "fornire un mezzo per decidere" deve far considerare il modello nella sua corretta importanza, operativa e speculativa. Se un bene giuoca un ruolo cruciale nel sostanziare un ecosistema o fornisce il supporto ad una specie vivente che ha interesse per gli uomini, il TEV stabilisce un valore per quel bene. Le componenti ambientali, tutte, non solo quelle che *attualmente e potenzialmente* hanno interesse economico e produttivo, possono avere un'utilità di per se stesse ed essere oggetto dei principi morali degli uomini. A ben vedere questa logica collima, ampliandola e fornendola di strumenti, con quella espressa dai concetti serpietiani dei «fattori di scelta extramercantili», e del cosiddetto «buon padre di famiglia». Il primo concetto è servito a ricondurre nell'ambito dell'analisi economica comportamenti dei singoli (dell'imprenditore, dei lavoratori, della famiglia) non giustificabili sulla sola base dei rendimenti di mercato ottenuti dai loro conferimenti. Il secondo interpreta l'atteggiamento di chi (il buon padre di famiglia) procede ad opere ed investimenti ben conscio di non poterne vedere i frutti che sono proiettati oltre il proprio orizzonte temporale.

Ebbene, pur prendendo atto di alcune incertezze operative, e talora teoriche, quale modello accettabile di decisione politica può fornire l'economista riguardo alla conservazione ed allo sviluppo dell'ambiente? Randall ci ha ricordato come la teoria economica, oltre al criterio esteso dell'analisi costi benefici, ne fornisce anche uno modellato sul concetto di soglia e che, nell'ottica di una conservazione ambientale, viene definito come "livello minimo da salvare" (Safe minimum Standard, SMS).

Il criterio dell'"ACB estesa" richiede la completa elencazione e valutazione delle componenti del valore economico totale, con l'evidente scopo di rendere minima la possibilità che i valori ambientali siano sottovalutati, il SMS cerca di evitare l'estinzione di una risorsa. Quest'ultimo è stato dapprima sviluppato per analizzare i problemi che riguardano specie animali o vegetali in via di estinzione ma

potrebbe essere adattato a molti programmi economici di lungo periodo, caratterizzati da forte incertezza ed irreversibilità.

Il SMS è definito come un livello di conservazione sufficientemente elevato per ridurre la probabilità di riduzione di una risorsa ad un livello molto basso o addirittura di estinzione. Esso fa di necessità virtù, riconoscendo che le applicazioni dell'ACB spesso falliscono nella quantificazione di alcune componenti importanti sia dei costi che dei benefici. Il concetto del SMS, cioè, sostanzia un metodo di decisione che si riconosce incompleto ma che non pretende di esserlo al di là di quello che può offrire. La risorsa in pericolo dovrebbe scendere sotto il SMS solo se il valore delle risorse economiche perdute per mantenere in vita il livello minimo di salvaguardia è "troppo alto" o "molto alto". Un criterio così fatto è evidentemente incompleto dal momento che si affida a scale di misura qualitative, ma è utile per l'attenzione che rivolge alle ampie e spesso non quantificabili incertezze causate da un intervento sull'ambiente irreversibile e dal desiderio di usare una strategia prudente.

### *Il processo di decisione politica*

Un'altra domanda che gli studiosi si pongono riguarda il tipo di processo che informa la decisione politica rispetto alle questioni ambientali. Agli estremi si pongono il modello classico di pianificazione ed il modello con partecipazione dal basso della popolazione. Nella realtà i modelli si "contaminano", tanto che anche i governi che mantengono una tradizione nell'uso del modello razionale di pianificazione spesso incoraggiano diverse forme di partecipazione del pubblico o almeno di gruppi di interesse. Altresì, negli Stati a democrazia consolidata l'amministrazione pubblica spesso riveste il ruolo di decisore che gode di molti gradi di libertà.

L'ACB può essere così considerata come uno strumento di pianificazione o un mero, ma insostituibile, mezzo di informazione il cui contenuto può influenzare il risultato delle decisioni pubbliche. Tra queste posizioni le convergenze sono molte e può esservi senza dubbio accordo. Chi sostiene il primo punto di vista infatti è disponibile a "perfezionare" l'ACB come uno strumento sociale di decisione dando maggiore peso ai bisogni di base ed alla domanda dei beni non monetizzabili. Chi vede l'ACB come un input di informazione in un processo che perfeziona le decisioni con la partecipazione delle componenti sociali tende a porre in risalto che l'intero processo di ACB è nei fatti aperto al controllo pubblico. Le esperienze di programmazione agri-

cola ed ambientale finora tentate in Italia dimostrano come sovente la partecipazione dal basso della popolazione, e degli utenti dei progetti, sia in effetti il vero fine del metodo, piuttosto che il mezzo democratico per arrivare alla formulazione delle decisioni stesse. Le istituzioni democratiche, piuttosto che formulare le direttrici degli interventi, sembrano chiamate a fornire lo strumento di controllo e garanzia delle scelte che gli amministratori delegati *devono* operare con l'assistenza di tecnici e studiosi. In questo ambito gli economisti possiedono la cultura più adatta e possono fornire modelli che «funzionano» sia a livello conoscitivo che normativo.

## Summary

Everything involved in human care may be interested in Benefit Cost Analysis. In this contest value is more important than price which is the expression of marginal value in an organized market. TEV (Total Environmental Value) with Contingent Valuation and Implicit Price give an instrumental method to originate projects in a pragmatcal way.

## Résumé

Les valeurs s'originent des préférences des hommes, tout ce qui interesse les hommes peut avoir un rapport avec Analyses Cout/Bénéfices (ACB).

Dans une analyse élargisées de ACB le valeur est plus important que le prix qui est l'expression du valeur marginal dans un marché organisé.

La satisfaction individuelle s'origine aussi en absence d'échange du marché. Le TEV (Valeur économique total) avec les méthodes de "Contingent Valuation" et "Implicit Price" établisse un ordre opératif entre les valeurs.