

L'economia dell'ambiente tra facili pregiudizi e difficili problemi

di Maurizio Franzini

1. *Introduzione.*

L'epoca in cui viviamo ha fatto della rapidità e del cambiamento (cioè, dello *zapping*) uno dei propri più caratteristici modelli culturali. Tutto ciò impedisce, in un insieme più ampio di casi, la pacata ed approfondita riflessione che taluni fondamentali problemi impongono. È questo, ad esempio, quanto avviene rispetto ai problemi ambientali che, proprio in questa epoca di apparente progresso del benessere, sono divenuti – in moltissimi casi – più seri e più gravi.

Lo scopo di queste note è di fornire, pur in uno spazio breve, alcuni elementi utili per riflettere sul contributo che l'economia dell'ambiente, cioè una specifica area di ricerca, può dare alla comprensione ed eventualmente alla soluzione di questi problemi. Molto spesso l'economia, intesa come insieme di relazioni ed atti concreti orientati al conseguimento di un beneficio materiale, viene considerata la prima responsabile del degrado ambientale.

Questo giudizio, pienamente condivisibile se opportunamente formulato, non dovrebbe però condurre a confondere la ricerca economica sull'ambiente con il funzionamento concreto dell'economia o con alcune presunte, e non dimostrate, «esigenze» dei sistemi economici.

Due autorevoli economisti dell'ambiente, David Pearce e Edward Barbier, hanno proprio di recente sostenuto che molte delle critiche rivolte al metodo utilizzato dagli economisti per affrontare le questioni ambientali hanno carattere pregiudiziale e spesso tradiscono una imperfetta comprensione di quanto viene sostenuto¹. Questo giudizio può essere largamente condiviso. Uno degli scopi di queste note è proprio quello di commentare – e possibilmente chiarire – alcuni dei più frequenti pregiudizi sull'approccio economico ai problemi ambientali.

Tali pregiudizi contribuiscono a distogliere l'attenzione degli studiosi da alcuni problemi complessi e di non facile soluzione che, inve-

¹ Cfr. D. Pearce - E. B. Barbier, *Blueprint for a sustainable economy*, Earthscan, London 2000, p. 7.

ce, occupano da tempo gli economisti dell'ambiente. Uno di questi problemi, forse il più rilevante di tutti, riguarda il modo in cui assumere decisioni in tema di risorse naturali ed ambientali.

Si vedrà, nelle pagine seguenti, che i suggerimenti degli economisti a questo proposito presentano alcuni limiti. Tuttavia le alternative non appaiono prive di difetti, forse anche più seri. La complessità della questione è tale che soltanto un approccio istituzionale – che collochi cioè il problema della decisioni all'interno di un vasto insieme di istituzioni – sembra in grado di darvi risposta. Nelle pagine che seguono illustreremo questi punti e ne mostreremo la rilevanza per nutrire la speranza che una nuova politica delle risorse nel Mezzogiorno possa contribuire effettivamente al miglioramento del benessere sociale.

2. Facili pregiudizi.

Chi si applicasse con impegno al compito non troverebbe difficile comporre un'elenco piuttosto nutrito di pregiudizi su quanto gli economisti hanno o avrebbero detto a proposito dell'ambiente. È forse inutile ricordare che quella degli economisti è una congrega piuttosto variegata e che tanta varietà può rivelarsi terreno fertile di coltura delle confusioni e delle ambiguità. Ad esempio, non si può escludere che alcuni pregiudizi siano fomentati dagli stessi economisti o, andando oltre, che talvolta essi fuoriescano proprio dalla penna di qualche economista, forse distratto o poco informato.

Per evitare equivoci, chiarirò che il *corpus* di conoscenze che farà da base alle mie considerazioni è quello che si è venuto consolidando negli ultimi decenni ad opera degli economisti ambientali¹. Con riferimento a quel *corpus*, tre sembrano essere i pregiudizi più diffusi e persistenti. Li esaminerò brevemente in successione.

2.1. Lasciar fare al mercato?

Il primo pregiudizio riguarda l'attribuzione agli economisti dell'idea secondo la quale il mercato riuscirebbe a dare soluzione ai problemi ambientali e di valorizzazione delle risorse, cosicché – in questo ambito, come in altri – sarebbe opportuno, se non doveroso, «lasciar fare» al mercato stesso.

¹ Molti buoni manuali recenti introducono in modo eccellente a questo *corpus* di conoscenze. Si veda per tutti, K. R. Turner, D. W. Pearce, I. Bateman, *Economia Ambientale*, il Mulino, Bologna 1996.

Come è noto, molti economisti hanno lavorato per decenni alla dimostrazione delle caratteristiche di ottimalità, anche dal punto di vista sociale, del mercato; sarebbe, però, del tutto arbitrario desumere da ciò che gli economisti siano dell'idea che a determinare il destino delle risorse naturali ed ambientali debba essere proprio il mercato. Due argomenti dimostrano che si tratterebbe di un arbitrio: il primo si riferisce al significato di ottimalità.

Sostanzialmente si tratta della nozione di efficienza paretiana che, per quanto importante, non esaurisce lo spettro dei buoni criteri di valutazione. In effetti, tra gli economisti è frequente menzionare altri metri di valutazione: ad esempio, e in particolare, l'equità. Per conseguenza, anche se il mercato assicurasse l'efficienza, si potrebbero ugualmente invocare vincoli sostanziali al suo spontaneo operare. Nelle questioni ambientali, come è facile rendersi conto pensando alle generazioni future, le considerazioni di equità sono molto rilevanti e soltanto economisti poco sensibili a tali tematiche potrebbero trascurarle (ma non vi è ragione per pensare che essi siano i detentori del monopolio di questa forma di insensibilità).

Ma il secondo argomento è, per vari motivi, più rilevante e tale da legittimare ancora di più il sospetto che ci si trovi di fronte ad un pregiudizio. È ben noto – ma forse mai sufficientemente sottolineato – che le ricordate proprietà di ottimalità del mercato si manifestano soltanto in presenza di condizioni piuttosto restrittive, ben di rado riscontrabili nella realtà. In particolare, con riferimento alla gran parte delle questioni ambientali viene meno una di tali condizioni: l'assenza di esternalità. La nozione di esternalità – cioè la presenza di conseguenze delle azioni individuali che non si riflettono nei prezzi di mercato – assume un fondamentale rilievo nell'analisi economica dei problemi ambientali. Ciò dovrebbe essere sufficiente a dimostrare l'eccesso di semplificazione che, almeno in questo ambito, accompagna le critiche rivolte agli economisti².

Naturalmente quanto si è appena affermato non equivale a negare che molti economisti, e non soltanto loro, affermino che il mercato dovrebbe o potrebbe dare soluzione ai problemi dell'ambiente. Simili affermazioni poggiano però su una concezione del mercato diversa da quella che sottende il ragionamento sviluppato poco sopra. Infatti, es-

² Come è evidente, riconoscere l'esistenza di esternalità equivale a porre un problema, non a risolverlo. Nel prosieguo di questo lavoro, parlando di valutazione dei beni ambientali, indicheremo le direzioni nelle quali molti economisti cercano le soluzioni.

sa non può fare riferimento al mercato come forma di coordinamento delle azioni individuali basata esclusivamente sui prezzi e libera da interferenze politiche di varia natura. Ad esempio, talvolta si vuole soltanto affermare che esiste una disponibilità a pagare per usufruire di risorse inutilizzate. Ciò può essere indiscutibile, ma non equivale in alcun modo a sostenere che se si permettesse il libero gioco della domanda e dell'offerta rispetto a quelle risorse – se cioè si lasciasse fare al mercato – l'esito avrebbe caratteristiche di ottimalità sociale. Pertanto, non si dovrebbe confondere qualche ricetta – più o meno ben congegnata – di creazione di reddito attorno alle risorse naturali (o, anche, culturali) con una questione teorica ben più complessa, come quella che riguarda il funzionamento efficiente dei mercati. La confusione alimenta i facili pregiudizi.

2.2. *Sacrificare l'ambiente alla crescita economica?*

Il secondo pregiudizio sul quale mi soffermerò riguarda la crescita economica. Agli economisti viene spesso attribuita una posizione così nettamente a favore della crescita economica da disporli a sacrifici, anche rilevanti, sulla qualità e la quantità delle risorse ambientali e naturali. È, forse, soprattutto questo il pregiudizio che alcuni economisti, come si è già affermato, possono avere contribuito ad alimentare. Occorre, però, chiedersi se l'abbiano fatto utilizzando solidi risultati della teoria economica oppure, più semplicemente, esprimendo opinioni personali che, come tali, sono ben poco rappresentative delle acquisizioni dalla ricerca economica.

Il problema può essere affrontato in due stadi. Nel primo ci chiederemo se esistono prove di un evidente conflitto tra crescita economica ed ambiente. Nel secondo, invece, ci interrogheremo su quali criteri si debbano utilizzare nel caso in cui si accertasse l'esistenza di quel conflitto.

Iniziamo dalla prima questione. Come è noto, negli anni Settanta l'idea che tra crescita economica e ambiente vi fosse un conflitto insanabile guadagnò molti consensi. Il documento che favorì il formarsi di questa opinione fu certamente il famoso Rapporto del Club di Roma sui «limiti dello sviluppo»³.

La tesi secondo cui l'economia e l'ambiente sono difficilmente conciliabili non venne enunciata allora per la prima volta; nella storia del pensiero economico molti studiosi avevano già argomentato a fa-

³ Cfr. D. H. Meadows *et al.*, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York 1972.

vore dell'esistenza di un forte conflitto tra crescita e ambiente. Tuttavia, la concomitanza del notevolissimo aumento del prezzo del petrolio, da molti considerato il segnale di un imminente esaurimento dei giacimenti, contribuì a determinare il successo di quel Rapporto. Le prove dell'esistenza di un insanabile conflitto non erano però così solide; gli eventi successivi sembrano confermarlo.

Nel corso degli anni Ottanta nacque e si affermò la nozione di «sviluppo sostenibile». Il termine, come è ampiamente noto, venne inizialmente utilizzato in un Rapporto delle Nazioni Unite che recava il titolo «*Our Common Future*», anche se normalmente ci si riferisce ad esso come «Rapporto Brundtland» dal nome della donna primo ministro norvegese a cui venne affidato il compito di presiedere la commissione che redasse il Rapporto⁴. Quale debba essere l'accezione preferibile di «sviluppo sostenibile» è questione ancora oggi aperta e molto dibattuta⁵. È, però, evidente che la locuzione trasmette il senso di una possibile coesistenza tra crescita ed ambiente, in evidente opposizione con il messaggio principale del Rapporto del Club di Roma.

In anni ancora più recenti si è fatta largo tra gli economisti un'idea che, senza forzature, si può considerare ben più estrema di quella che sottende lo «sviluppo sostenibile». Si tratta dell'affermazione secondo cui tra la crescita – senza particolari vincoli e costrizioni – e l'ambiente sussisterebbe, almeno oltre un certo punto, una relazione virtuosa. La costruzione analitica rilevante è, in questo caso, la cosiddetta «curva di Kuznets ambientale».

Kuznets, in un noto articolo del 1955⁶, sostenne che tra disegualianza nei redditi e sviluppo economico vi è una relazione dapprima perversa e, successivamente, virtuosa. Più precisamente, partendo da bassi livelli di sviluppo le differenze tra i redditi percepiti dai vari individui si aggraverebbero man mano che la crescita guadagna forza ma, raggiunto un sufficiente livello di reddito pro-capite ed un determinato stadio nel processo di crescita, la tendenza si invertirebbe. Da quel punto in poi crescita e disegualianza prenderebbero strade opposte⁷.

La «curva di Kuznets» in anni a noi più vicini è stata applicata

⁴ Il rapporto è disponibile anche in italiano; si veda: G. H. Brundtland, *Il futuro di tutti noi*, Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, Bompiani, Milano 1990.

⁵ Un'utile introduzione a queste tematiche è A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, il Mulino, Bologna 1997.

⁶ S. Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, in «*American Economic Review*», 1955, pp. 1-28.

⁷ L'ipotesi di Kuznets è stata oggetto di molti tentativi di verifica empirica. I risultati sono piuttosto inconcludenti e in generale non permettono di individuare con precisione il famoso punto di svolta.

all'ambiente. Alcuni studiosi hanno, infatti, avanzato l'ipotesi che la qualità dell'ambiente possa avere con la crescita una relazione assai simile a quella che Kuznets suggerì per la disuguaglianza nei redditi. In altri termini, la qualità dell'ambiente si muoverebbe prima in direzione opposta alla crescita e poi, quando i livelli di reddito pro-capite hanno raggiunto livelli elevati, nello stesso senso. All'originaria parabola della disuguaglianza viene, dunque, sostituita la parabola della qualità ambientale.

È molto probabile che ad elevati livelli di reddito siano più facili comportamenti favorevoli all'ambiente. Anche alcuni – in verità pochi – dati riferiti alla realtà italiana sembrano mostrare almeno un debole nesso tra livelli di benessere e attenzione per l'ambiente.

Dall'indagine Multiscopo condotta dall'Istat presso le famiglie italiane, emerge con chiarezza che, in generale, l'ambiente non occupa il primo posto tra le preoccupazioni degli italiani. Le preoccupazioni economiche (sotto forma di timore della disoccupazione) sono nettamente più acute. Infatti, per quasi il 79% il problema principale è la disoccupazione; mentre soltanto per il 17% l'ambiente è al primo posto. Quel che conta, ai nostri fini, è che questo 17% è composto di persone non povere ed in generale con elevati titoli di studio⁸.

Ma questo semplice buon senso non basta per dare sostegno e conferma alla tesi che abbiamo appena esposto. Come per la «Kuznets» originaria, anche per la «Kuznets ambientale» le verifiche empiriche danno esiti sostanzialmente negativi⁹: non è stato possibile individuare con qualche attendibilità il livello di reddito pro-capite in corrispondenza del quale il degrado ambientale (peraltro di non univoca misurazione) inizia a declinare. Per conseguenza si può concludere che un reddito elevato è, al più, condizione necessaria ma di certo non sufficiente per indurre un miglioramento ambientale. Senza approfondire ulteriormente la questione si può affermare che i valori culturali e le caratteristiche del processo di crescita contano almeno quanto il livello del reddito pro-capite.

La nostra discussione della prima questione è, dunque, conclusa. Sappiamo poco dei nessi tra crescita e ambiente, ipotizzare un conflitto non è particolarmente più plausibile, in assenza di altre informazioni, che formulare l'ipotesi contraria. Forse è opportuno sottolineare

⁸ Cfr. Istat, *Rapporto sull'Italia. Edizione 1999*, il Mulino, Bologna 1999, p. 159.

⁹ Un'accurata rassegna si trova in S. Borghesi, *The Environmental Kuznets Curve: a Survey of the Literature*, in M. Franzini - A. Nicita (a cura di), *Institutions and Environmental Economics*, Ashgate, Aldershot 2000.

che l'assenza di una chiara evidenza sui nessi tra ambiente e crescita significa soltanto che i paesi in cui, negli ultimi anni, la crescita economica è stata più rapida non sono, in modo sistematico né quelli che hanno più danneggiato l'ambiente, né quelli che lo hanno «protetto» di più. Ciò implica che molti altri fattori, oltre alla semplice crescita del reddito, incidono sull'ambiente: dalle tecnologie, ai modelli culturali, alle politiche pubbliche. In effetti, in alcuni paesi il cosiddetto «decoupling» della crescita rispetto all'ambiente sembra essere avvenuto mentre in altri i segnali sono ancora molto deboli. Nei primi il rapporto tra crescita e ambiente è, naturalmente, assai più virtuoso che non nei secondi. Dunque, incidere semplicemente sulla crescita – senza alterare, tra gli altri fattori, le tecnologie, i modelli culturali e le politiche pubbliche – potrebbe non essere né necessario, né sufficiente per migliorare i problemi ambientali. È probabile che in molti casi quando si chiede di rallentare la crescita per favorire l'ambiente si abbiano in mente tutti i cambiamenti che ho menzionato. In questo caso, malgrado l'accezione impropria del termine «crescita», non si potrebbe che essere d'accordo.

In questo contesto problematico ci si può chiedere che senso avrebbe una chiara preferenza per la crescita, come quella che viene spesso ascritta agli economisti (e da alcuni di essi più o meno apertamente dichiarata). Tra breve affronteremo il problema di come dovrebbero essere raggiunte le decisioni in relazione alle risorse naturali e ambientali. Come vedremo non vi sono motivi per pensare che il metodo suggerito dagli economisti porti a privilegiare la crescita. Pertanto le opinioni degli economisti che si dichiarano pronti a sacrificare l'ambiente per la crescita (così come quelle di coloro che manifestano la convinzione opposta) non poggiano su un consolidato *corpus* di conoscenze. Probabilmente, esse riflettono i loro giudizi di valore e le loro personali stime di quel che potrà accadere¹⁰. Tutto ciò non può essere confuso con una posizione sostenuta da solidi risultati analitici.

2.3. *Tutto si compra, anche l'ambiente?*

È noto che tra le numerose e spesso pungenti critiche che vengono rivolte agli economisti ve n'è una, particolarmente pungente, secondo

¹⁰ In realtà possono verificarsi situazioni piuttosto curiose. Ad esempio è probabile che si dichiari pronto a sacrificare l'ambiente chi considera l'aumento delle diseguaglianze e della povertà una probabile conseguenza nella riduzione della crescita economica e, inoltre, assegni un peso rilevante al benessere dei più svantaggiati nella società. Ma sulle stesse posizioni potrebbe esservi chi, nutrendo giudizi di valore opposti, ritiene che a beneficiare della crescita saranno soprattutto i profitti.

cui essi conoscerebbero il prezzo di tutto e il valore di niente. Questo tipo di critica – che per molti versi, come cercherò di mostrare in seguito affrontando il difficile problema della valutazione, costituisce essa stessa un pregiudizio – è stata applicata anche agli strumenti che gli economisti suggeriscono di utilizzare per raggiungere determinati obiettivi in campo ambientale, e in particolare nella lotta all'inquinamento atmosferico, delle acque e acustico.

Gli economisti hanno ravvisato limiti considerevoli nelle tradizionali politiche di «comando e controllo» che consistono di rigide norme e di verifiche, spesso inefficaci, del loro rispetto. Tali limiti si manifesterebbero soprattutto in due modi: ponendo a carico della collettività costi eccessivi per raggiungere gli obiettivi prefissati; mancando di fornire incentivi adeguati alla introduzione di nuove e più «verdi» tecnologie di produzione. I cosiddetti strumenti economici per l'ambiente – che comprendono non soltanto le tasse ambientali ma anche i permessi negoziabili, i sussidi, le cauzioni e le obbligazioni ambientali – risulterebbero nettamente preferibili sotto entrambi i punti di vista. Questi risultati, che emergono con chiarezza a livello teorico, ricevono anche incoraggianti, sebbene ancora parziali, conferme sul piano empirico¹¹. Dunque, i suggerimenti degli economisti, a questo riguardo, sembrano poggiare su buone basi. Ciò, però, non è sufficiente a evitare critiche, anche feroci; in molti casi tali critiche nascono dal pregiudizio che gli economisti – violando elementari principi morali – vogliano, per così dire, svendere l'ambiente.

Molti, infatti, bocciano irrimediabilmente la proposta degli economisti perché ritengono inaccettabile sul piano morale che venga permesso di «comprare il diritto a distruggere l'ambiente». Uno studioso attento delle questioni morali in campo ambientale ha scritto che «sarebbe come dire che è permesso l'omicidio, l'importante è essere disposti a pagarne i costi»¹².

A posizioni di questo genere si possono muovere obiezioni di ordine diverso. Il primo è che, raccomandando quegli strumenti, gli economisti si propongono di ridurre i costi complessivi associati al conseguimento di ogni determinato obiettivo in campo ambientale. Se si considera che, normalmente, dietro ogni costo vi è un sacrificio

¹¹ Per una valutazione degli effettivi risultati conseguiti in molti paesi europei con l'applicazione degli strumenti economici si veda OECD, *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Parigi 1997.

¹² Cfr. F. Viola, *Dalla natura ai diritti*, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 60.

o una rinuncia, appare non privo di valore morale porsi il problema di ridurre quei costi. Dunque, potremmo essere costretti a scegliere tra due principi morali. Ma il secondo tipo di obiezione dovrebbe permetterci di comprendere perché non è necessariamente così.

Interpretare il pagamento delle tasse ambientali o l'acquisto dei permessi negoziabili come la licenza a commettere un reato è del tutto fuorviante. Qui è decisivo il punto di partenza, la situazione prevalente al momento dell'introduzione di questi strumenti. Se, come sembra indiscutibile, tale situazione è caratterizzata da un elevato degrado e se, come appare ugualmente indiscutibile, l'introduzione degli strumenti economici ha lo scopo di contribuire alla riduzione di quel degrado – non di accrescerlo – viene meno la possibilità di interpretare quegli stessi strumenti come una sorta di lasciapassare a comportamenti poco commendevoli, in precedenza non praticati.

Le posizioni critiche sembrano muovere, forse inconsapevolmente, dall'implausibile assunzione che nel mondo in cui ci troviamo non vi sia inquinamento o, riprendendo il paragone di Viola, non vi siano omicidi. Imporre una tassa equivale a rendere costose le azioni che già si compiono e, quindi, a scoraggiarle. Non si tratta, dunque, di sollecitare, consentendo il pagamento, comportamenti che precedentemente per qualche motivo erano assenti; tutto al contrario: si tratta di scoraggiarli rendendoli costosi. La corruzione morale attribuita all'uso del denaro mi sembra, almeno in questo caso, scarsamente fondata.

Si può, perciò, guardare agli strumenti economici con meno pregiudizi e valutarli sulla base della loro effettiva capacità di assicurare i desiderabili risultati che promettono. In effetti, negli anni più recenti, in concomitanza con la loro maggiore diffusione sembra essere mutato il giudizio su questi strumenti. Una delle ragioni di questo cambiamento può essere rappresentata dalla maggiore consapevolezza che non devono essere in generale confuse le caratteristiche dello strumento con gli obiettivi che si intendono raggiungere. Questi ultimi possono essere fissati in modo quasi del tutto indipendente dalla scelta dei mezzi; cosicché, l'uso degli strumenti economici non ostacola – anzi, per la sua capacità di ridurre i costi, dovrebbe assecondare – la fissazione di più rigorosi obiettivi ambientali.

Forse per questo motivo in anni recenti molti gruppi ambientalisti hanno mutato il proprio atteggiamento nei confronti degli strumenti economici per l'ambiente. Ad esempio, in Usa, dove era molto diffusa l'idea che «l'aria non fosse in vendita» e che dare un prezzo al diritto ad inquinare costituisse una vera aberrazione, gli ambientalisti sembrano essere passati da un forte scetticismo ad una forma attiva di

promozione di strumenti quali i permessi negoziabili¹³. Ciò può essere dovuto al fatto che nei programmi ambientali Usa figurano obiettivi più severi di riduzione dell'inquinamento o anche alla soddisfacente prova che hanno dato gli strumenti economici¹⁴.

Vi sono, dunque, buoni motivi per pensare che almeno questo tipo di pregiudizio possa sparire in un ragionevole lasso di tempo. L'attenzione potrà così concentrarsi maggiormente su alcuni problemi difficili e veri; problemi che non sono soltanto degli economisti. Nella parte restante di questo lavoro mi soffermerò su uno di questi problemi, quello che forse può essere considerato il più generale e di fondo. Si tratta della definizione del metodo più appropriato per assumere decisioni sull'utilizzazione delle risorse naturali e ambientali, per fissare obiettivi a questo riguardo.

3. *Difficili problemi.*

3.1. *Come prendere decisioni: il metodo degli economisti*

Se il mercato godesse delle proprietà di ottimalità che sono state sommariamente ricordate in precedenza, gli economisti potrebbero avere un suggerimento piuttosto semplice da dare a chi è in cerca di un metodo per assumere decisioni in campo ambientale: si crei un mercato e si lasci fare ad esso. Ma, come si è detto, le cose non stanno così e il problema merita un'analisi approfondita. Nel prosieguo, cercherò di esporre brevemente le principali caratteristiche del metodo suggerito dagli economisti, ne illustrerò i punti di forza e quelli di debolezza, cercherò di chiarire alcuni possibili equivoci, mi chiederò in che modo si possa rimediare ai suoi maggiori difetti. Soprattutto, mi soffermerò sulle critiche che vengono mosse ad uno dei pilastri su cui esso poggia, cioè l'individualismo, e illustrerò a mia volta i limiti dell'alternativa più ovvia e, forse, unica: una qualche forma di paternalismo. Le considerazioni che verranno proposte permetteranno di concludere che soltanto un intervento istituzionale complesso – diretto, per così dire, a rafforzare e migliorare l'individualismo, non a sop-

¹³ Si veda al riguardo G. T. Svendsen, *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in the United States and Cortaxation in Europe*, Elgar, London 1998.

¹⁴ Tra gli esempi recenti più interessanti di applicazione dei permessi negoziabili a rilevanti problemi ambientali vi è quello riguardante la riduzione delle piogge acide in Usa. Cfr. D. A. Ellerman *et al.*, *Markets for Clean Air: The U.S. Acid Rain Program*, Cambridge University Press, Cambridge 2000. Ma i permessi negoziabili possono avere e hanno avuto numerose altre applicazioni. Com'è noto si prevede di fare ricorso ad essi per dare attuazione agli accordi di Kyoto sulla riduzione delle emissioni di gas serra.

primerlo – può proiettarci oltre i limiti del paternalismo e di una visione troppo angusta dell'individualismo. Ma procediamo per gradi.

Per gli economisti le decisioni giustificabili – sia in campo ambientale che in altri ambiti – sono quelle che permettono di massimizzare il benessere sociale. Non si tratta, dunque, di lasciarsi guidare dal reddito, dalla ricchezza o anche dai profitti: il benessere sociale, come è facile verificare, è concetto ben più ampio. Se questo è il criterio generale il problema sta nello stabilire in cosa consista esattamente tale benessere e come esso possa essere misurato.

Nel percorso seguito dagli economisti il primo passo consiste nel riconoscere che a diverse forme di utilizzo delle risorse ambientali corrispondono diversi costi e benefici: il benessere sociale è massimo quando si sceglie l'utilizzo che rende massima la differenza tra benefici e costi.

Ad esempio, nel determinare, il livello ottimo di inquinamento si pongono a confronto i benefici derivanti da successive riduzioni dell'inquinamento con i costi che tali riduzioni determinano, sotto forma di minore produzione e conseguente perdita di benessere per qualcuno. L'esito, di norma, è che la cosa migliore da fare non è la «zero pollution» perché oltre un certo livello i costi eccederebbero i benefici. In altri termini, l'inquinamento ottimo – quello che massimizza il benessere sociale – non coincide con l'inquinamento nullo.

Il secondo e più importante passo consiste nello stabilire cosa rappresentino questi costi e questi benefici e come debbano essere calcolati. Sulla base di quanto si è già affermato dovrebbe risultare chiaro perché non si possano utilizzare come base di calcolo i prezzi: poiché il mercato non è un attendibile valutatore di questi beni, non riusciremo a stabilire il corretto valore dei costi e dei benefici riferendoci ai prezzi che in esso si formano. Occorrono dunque stime complesse, calcoli non sempre sicurissimi per giungere a determinare questi costi e questi benefici.

3.2. *I difetti dell'individualismo*

Al di là dei problemi tecnici (a qualcuno dei quali faremo cenno di seguito) un punto deve essere sottolineato con la massima chiarezza. Dietro ogni costo e dietro ogni beneficio vi sono individui in carne ed ossa: i costi riducono il loro benessere, i benefici, invece, lo accrescono. Non si può, dunque, non fare riferimento ad essi, non si può non cercare di stabilire come essi valutino quei costi e quei benefici. Queste considerazioni mettono bene in evidenza la natura individualistica del metodo di decisione che stiamo esaminando: alla

sua base vi sono le valutazioni dei singoli.

Quando si concede un così importante rilievo alle valutazioni dei singoli si incorre immancabilmente in una serie di problemi, taluni molto seri, altri meno. Iniziamo osservando che giungere a «catturare» le reali valutazioni degli individui non è sempre agevole. Infatti, in alcuni casi può esservi un interesse strategico a dichiarare valori alterati, mentre in altri può esservi un difetto di informazione così rilevante da ridurre significativamente l'attendibilità delle dichiarazioni. Su questi temi è in corso un dibattito che ha già fornito alcune utili indicazioni su come debba essere «disegnato» il sistema di rilevazione delle preferenze per risolvere o mitigare alcuni dei problemi menzionati.

Vi è però un aspetto sul quale è necessario fare chiarezza. Chiedere agli individui di fornire la propria valutazione non implica che questa debba riguardare in modo esclusivo i vantaggi (o gli svantaggi) materiali che ciascuno associa all'azione considerata. Come ormai risulta da molti manuali, gli economisti riconoscono diverse componenti del valore dei beni ambientali e delle risorse naturali: vi sono i valori derivanti dall'uso di tali beni (ad esempio la visita al parco) ma vi sono anche valori di altro genere, detti di non uso. Rientrano in essi sia il valore di esistenza, che nasce dall'utilità che gli individui possono riconoscere alla semplice esistenza di un bene ambientale anche se non ne saranno mai, in uno dei modi possibili, «consumatori», sia il valore di opzione. Quest'ultimo è dovuto al fatto che gli individui potrebbero attribuire un valore alla conservazione dell'ambiente semplicemente perché può essere razionale, in un mondo soggetto all'incertezza, rinunciare ad impieghi apparentemente migliori nell'immediato allo scopo di non precludersi opzioni che potranno rivelarsi utili in futuro. Il valore di opzione, e quello affine di quasi-opzione, sono particolarmente rilevanti per le questioni attinenti alla biodiversità.

Dunque, l'individuo al quale gli economisti chiedono di esprimere le proprie valutazioni è, almeno, in linea di principio un individuo non motivato soltanto dalla ricerca di un immediato e volgare benessere materiale. Questo individuo può trovare nelle risorse naturali e nell'ambiente altri e più nobili motivi di soddisfazione.

Nel suggerire il metodo più corretto di rilevazione delle valutazioni individuali, gli economisti si sono sempre più orientati verso la cosiddetta «valutazione contingente»¹. Con questo metodo i vari indivi-

¹ Tra gli altri testi sulla valutazione contingente si veda R. C. Mitchell - R. T. Carson, *Using surveys to value public goods: the contingent valuation method, Resources for the Future*, Washington 1989.

dui vengono sottoposti ad un insieme di domande che hanno principalmente lo scopo di stabilire la reale disponibilità di ciascuno a pagare (in caso di benefici) o a ricevere (in caso di danni) per le varie possibili destinazioni delle risorse considerate. La ragione di questo orientamento è presto detta: con la «valutazione contingente» si possono cogliere anche i valori di non uso, mentre ciò non sarebbe possibile osservando i comportamenti.

Dunque, la valutazione basata sui costi e i benefici non è irrimediabilmente corrosa dall'essere espressione dei soli moventi egoistici e consumistici degli individui. Nel rispondere, ad esempio, al quesito: «quanto è disposto a pagare per la conservazione dell'ambiente» l'individuo può – o, forse, dovrebbe – tener conto di tutte le sue motivazioni, anche le più nobili e altruiste. La richiesta di dichiarare la propria disponibilità a pagare non impedisce di tenere in conto tutte queste motivazioni e, d'altro canto, una simile richiesta tende ad accertare il valore attraverso il sacrificio che si è disposti effettivamente a sostenere. Il fatto che questo sacrificio sia espresso in termini monetari continua ad attirare sugli economisti accuse di voler «monetizzare» tutto. In realtà, il ricorso alla moneta è dettato da motivi di convenienza, dalla facilità di calcolo che essa consente. Ma dietro la moneta c'è un sacrificio reale e, di fatto, la disponibilità a pagare lo rivela: essa ci dice, ad esempio, a quanti viaggi si è disposti a rinunciare o a quante cene al ristorante. Non sembra bizzarro collegare il valore al sacrificio.

Gli economisti, anche i più intransigenti difensori del metodo individualista, non attribuiscono in via pregiudiziale agli individui motivazioni egoistiche. Ma non si può escludere che gli individui lo siano e che siano anche piuttosto miopi. Se ciò accade si pone un serio problema: occorre abbandonare il metodo individualistico? E cosa dovrebbe sostituirlo?

Non sono soltanto questi i problemi che si pongono con riferimento al metodo individualistico suggerito dagli economisti. Ad esempio vi è la questione di come aggregare le valutazioni individuali e che peso dare ai redditi e alle ricchezze individuali². Ma qui il problema più rilevante è quello della scarsa attendibilità delle preferenze individuali e delle possibili alternative all'individualismo. Per affrontarlo è utile esaminare le posizioni di chi considera, indipendentemen-

² Su questi problemi si vedano, tra gli altri, N. Hanley, *Are There Environmental Limits to Cost Benefit Analysis?*, in «Environmental and Resource Economics», 1992, pp. 33-59 e M. Franzini, *Valuation of Environmental Resources as an Institutional Problem*, in M. Franzini - A. Nicita (a cura di), *Institutions and Environmental Economics*, cit.

te dall'egoismo degli individui, inammissibile il ricorso ad un metodo individualistico per decidere la destinazione delle risorse ambientali e naturali. Si tratta dei più severi censori del metodo economico, di coloro che talvolta vengono chiamati ecocentristi, un termine che si presta ottimamente a marcare le distanze all'egocentrismo che molti ravvisano nel calcolo economico.

3.3. *I rischi dell'abbandono dell'individualismo. Facili illusioni e dura realtà*

Nell'opinione radicale degli ecocentristi la possibilità di sottoporre l'ambiente a valutazione deve essere esclusa a priori. La natura avrebbe, infatti, un valore intrinseco, non antropocentrico, e gli uomini, per conseguenza, dovrebbero astenersi da ogni forma di calcolo. Senza entrare nel merito dello statuto morale di una posizione che tende a non riconoscere alcun valore al benessere degli uomini, ci si può chiedere: ma è davvero possibile fare a meno delle preferenze e delle valutazioni degli uomini? Scrive Kerry Turner³:

Queste posizioni conducono a raccomandare vincoli o standard di sostenibilità ambientale che in qualche misura rendono superflua la valutazione di specifiche componenti dell'ambiente. Al limite, alcuni ecocentristi sembrano sostenere che tutte le risorse ambientali debbono essere conservate indipendentemente dal costo di una simile strategia, in altri termini le risorse ambientali hanno un valore infinito e gli standard ambientali sono assoluti.

Un obiettivo così elevato – che in apparenza non esprime le preferenze e l'arbitrio di alcuno – può essere condiviso da molti. Ma quale garanzia abbiamo che questo obiettivo sia realmente raggiungibile? E se non lo è si potrà forse evitare che le preferenze di qualcuno, in qualche stadio del processo, risultino decisive per quello che effettivamente si verificherà? Un esempio molto interessante al riguardo è il seguente.

L'Endangered Species Act approvato negli Stati Uniti nel 1973 è basato sulla convinzione che il valore delle specie in pericolo di estinzione sia illimitato e che sostanzialmente tutte debbano essere salvate. Nel complesso le specie da proteggere sono oltre 1100 ma i fondi disponibili sono assolutamente insufficienti per assicurare protezione a tutte⁴. Questa carenza di fondi può essere considerata una prova del

³ K. R. Turner, *The place of economic values in environmental valuation*, in I. J. Bateman - K. G. Willis (a cura di), *Valuing environmental preferences*, Oxford University Press, Oxford 1999, p. 17.

⁴ G. M. Brown jr., - J. F. Shogren, *Economics of the Endangered Species Act*, in «Journal of Economic Perspectives», 1998, pp. 3-20.

fatto che la società non è pronta a sostenere i costi che la conservazione comporta. La conseguenza è che soltanto alcune specie vengono effettivamente protette e a decidere quali debbano essere sono, in definitiva, i burocrati che gestiscono i fondi disponibili. Tutto ciò appare in contrasto con i più elementari principi democratici.

Questo esempio dovrebbe chiarire quali rischi si corrono se non si presta attenzione ai costi delle decisioni assunte e alla disponibilità degli individui a sostenerli. Esso mostra anche che, in definitiva, il reale potere di decisione viene assegnato, forse inconsapevolmente, a qualche umano ben poco titolato ad esercitarlo. Pensare di eliminare gli uomini dal processo decisionale quando sono proprio gli uomini che dovranno attuare quelle decisioni rischia di essere una vera chimera.

Queste considerazioni sollecitano una riflessione di ordine più generale: se si rinuncia al metodo individualistico non resta che il paternalismo o l'elitismo. Se, infatti, non è possibile conformare ogni decisione a criteri estremi e automatici come quello indicato in precedenza, qualcuno dovrà indicare la strada da seguire: il singolo paternalista o l'élite non troppo democratica. Prima di abbandonare il metodo individualistico è bene essere consapevoli che non è facile sostituirlo con un altro metodo che abbia analoghe caratteristiche di democraticità⁵. Naturalmente, con questa affermazione non si intende sottovalutare l'insieme di problemi che pone l'applicazione del metodo individualistico, almeno nella formulazione più semplice. La questione di fondo, dopo aver esaminato i diversi problemi, è la seguente: esiste una soluzione che permetta di superare alcuni dei difetti del metodo individualistico senza incappare nei limiti della soluzione alternativa, paternalistica?

3.4. *La decisione sulle risorse come problema istituzionale complesso*

Altrove⁶ ho sostenuto che il problema della valutazione deve essere interpretato come un vero e complesso problema istituzionale che richiede, cioè, un insieme ben amalgamato e ben funzionante di istituzioni. Occorrono istituzioni che accrescano – con l'informazione, lo scambio di opinioni, la partecipazione – il grado di attendibilità delle

⁵ Si può osservare a questo proposito che, in apparente contraddizione con quanto si è appena affermato, l'analisi benefici-costi viene talvolta accusata di essere poco democratica. Questa critica è giustificata se vengono presi come termini di riferimento non le preferenze concretamente espresse dai singoli individui, come invece è stato qui assunto, ma i calcoli dei costi e dei benefici più o meno vagamente riconducibili a tali preferenze effettuati da alcuni tecnocrati.

⁶ Cfr. M. Franzini, *Valuation of Environmental* cit.

valutazioni individuali e il senso di responsabilità rispetto all'ambiente; occorrono istituzioni che assicurino una soddisfacente corrispondenza tra decisioni e realizzazioni, minimizzando il pericolo di fallimenti nella fase di realizzazione delle decisioni.

L'importanza di questo aspetto è tale da richiedere una particolare sottolineatura. Osservando gli scempi compiuti sul nostro territorio, soprattutto nel Mezzogiorno, viene da chiedersi se la responsabilità maggiore sia delle «cattive decisioni» o del mancato rispetto delle decisioni assunte. La risposta sembra facile. Ma di fronte all'abusivismo e al dissesto idrogeologico non basta invocare controlli più severi: occorre interrogarsi su cosa li impedisce e occorre anche chiedersi se una più attenta considerazione dei costi delle decisioni non avrebbe permesso di ridurre le distanze tra decisioni e realizzazioni e, probabilmente, di scongiurare alcuni eccessi negativi. Ciò che si vuole qui sostenere è che quanto più le decisioni ignorano i costi che generano tanto più occorrono istituzioni di *enforcement* efficaci (e ciò di norma significa sopportare altri costi). Naturalmente questo non vuol dire che dovranno essere adottati solo provvedimenti che non generano costi. Piuttosto vuol dire che occorre essere consapevoli dell'esistenza di questi costi e eventualmente dare vita a istituzioni redistributive che trasferiscano parte dei benefici a coloro che sopportano i maggiori costi. Naturalmente ciò presuppone che i benefici eccedano i costi, che valga cioè il presupposto del metodo economico. Anche per questo motivo è preferibile conoscere l'entità dei costi e dei benefici piuttosto che, come avverrebbe con il classico sistema di votazione politico, il numero dei favorevoli e dei contrari. Si ha, talvolta, la sensazione che tutto ciò venga trascurato dagli avversari più estremi dell'individualismo e che vengano indicati obiettivi irraggiungibili e, purtroppo, non del tutto innocui.

4. Conclusioni: cosa c'entra il Mezzogiorno?

Proviamo a tirare le fila dei ragionamenti sviluppati nelle pagine precedenti e a trarre qualche utile implicazione per l'economia del Mezzogiorno. Non è forse il caso di ribadire perché alcune delle idee più diffuse circa il rapporto tra gli economisti e l'ambiente costituiscano facili pregiudizi. Sembra invece utile richiamare le maggiori difficoltà che emergono allorché si affronta il problema delle decisioni da assumere in campo ambientale. Rinunciare al metodo indivi-

dualista non significa soltanto allontanarsi dal recinto della democrazia, vuole anche dire che si aggrava il rischio di inseguire obiettivi irraggiungibili. Assumere decisioni che confliggono con la percezione che gli individui hanno dei benefici e dei costi ad esse associate vuole dire che cresce la possibilità di trovare ostacoli alla realizzazione di quelle decisioni.

I difetti del metodo suggerito dagli economisti, e basato sull'aggregazione delle valutazioni individuali dei costi e dei benefici, non sono d'altro canto lievi. Le preferenze rischiano di essere una base poco attendibile di calcolo e, inoltre, sarebbe inopportuno non tenere conto delle distorsioni che può indurre la distribuzione dei redditi e delle ricchezze. È, infatti, evidente che nel calcolo complessivo sarà – a parità di altre condizioni – più rilevante il peso di coloro che, disponendo di redditi e ricchezze più elevate, daranno una valutazione maggiore ai danni subiti o ai benefici ottenuti. A questi limiti è possibile porre rimedio. In particolare, nel testo si è sostenuto che le buone decisioni in campo ambientale sono il frutto di un insieme di istituzioni che favoriscano la formazione di preferenze consapevoli, che minimizzino i rischi di false dichiarazioni strategiche, che assicurino il rispetto e la realizzazione delle decisioni assunte, che procedano ad eventuali redistribuzioni compensative.

Ecco, dunque, in che senso quanto precede è particolarmente rilevante per il Mezzogiorno. Nelle aree economicamente arretrate, ove prevalgono redditi medio-bassi, l'urgenza di assicurarsi immediatamente livelli di benessere adeguati può portare ad attribuire valori bassissimi all'uso dell'ambiente, alla sua esistenza e – a maggior ragione – all'opzione di poter, per così dire, decidere meglio in futuro sul da farsi. Dunque, essa può contribuire a tenere basse tutte le componenti del valore dell'ambiente. Ciò può rendere particolarmente forte la tendenza «paternalistica», che consiste nell'indicare anche benevolmente ad altri le scelte da compiere e nel cercare di imporle. Il problema menzionato in precedenza rischia, dunque, di essere particolarmente severo nel Mezzogiorno. L'alternativa sta nel complesso rafforzamento istituzionale di cui si è detto e che, non soltanto per questioni legate all'ambiente, appare necessario nelle regioni meridionali del nostro paese.

In assenza delle condizioni istituzionali che sono state menzionate, difficilmente potranno essere assunte e portate felicemente a compimento decisioni che assicurino una migliore valorizzazione delle risorse ambientali e, attraverso esse, un significativo incremento del benessere sociale. Invocare forme di federalismo anche in campo am-

bientale, con la segreta speranza che ciò sarà di per sé sufficiente ad innescare un nuovo corso di eventi, non appare sufficiente. Porre le risorse naturali al servizio del benessere richiede, sfortunatamente, un complesso ammodernamento istituzionale.