

# Dalla bonifica alla gestione sostenibile di lagune e paludi : il caso delle aree umide costiere

**Antonio Massarutto\*, Francesco Marangon\*,  
Tiziano Tempesta\*\***

Fino a un recente passato, le aree umide costiere sono state considerate essenzialmente nella loro funzione *produttiva* (ad esempio per la pesca) e *insediativa*; oggi esse sono tornate alla ribalta per tutt'altre ragioni: il loro ruolo come conservatrici della biodiversità, la loro natura di ecosistemi-filtro, la loro funzione ricreativa<sup>1</sup>.

La laguna è tra i territori naturali quello che in passato ha forse avuto il rapporto più problematico con la presenza dell'uomo. Per secoli dimenticato e abbandonato, poi trasformato e modificato, nei tempi più recenti sembra finalmente oggetto di una crescente scoperta e valorizzazione *in quanto laguna*. Molti interessi ed iniziative produttive, turistiche, di conservazione e di ricreazione hanno iniziato a ruotare attorno al bene ambientale « laguna ».

Concorrono a questa conclusione numerosi fattori, fra i quali :

- il declino del settore primario e la tendenza delle politiche agricole a disincentivare la produzione, specie nelle terre marginali e meno produttive;

---

\* Dipartimento di scienze economiche, Università di Udine, Italia

\*\* Dipartimento Territorio e SAF, Università di Padova, Italia

<sup>1</sup> Questo saggio è frutto della collaborazione fra gli autori, e deriva da un progetto di ricerca comune. Esso ha potuto avvalersi tra l'altro di un finanziamento del MURST nell'ambito di un progetto dedicato all'«economia dei beni e servizi ambientali in rapporto alle attività produttive tradizionali nelle aree agro-forestali, montane e collinari ». Antonio Massarutto ha curato la stesura dei capp. 2 e 4, mentre F.Marangon e T.Tempesta hanno curato il cap. 3. Il capitolo introduttivo è comune.

- il completamento del secolare processo di bonifica ha allontanato la minaccia di insalubrità proveniente dalle aree umide residue;

- le aree umide e palustri si rivelano fornitrici di numerosi « servizi ambientali » utili alle comunità umane, a costi più bassi e con problemi tecnologici infinitamente minori rispetto alle soluzioni « ingegneristiche » tradizionali. Si pensi solo all'opportunità di utilizzare le aree umide e le lagune come ecosistemi-filtro per circoscrivere aree a rischio di inquinamento; alla possibilità di realizzare sistemi di fitodepurazione delle acque reflue, come complemento o sostituto delle tecnologie di depurazione meccanica e biologica; o ancora all'opportunità di realizzare aree di espansione controllata delle piene fluviali in modo permanente e non distruttivo;

- L'elevata varietà e quantità di forme viventi, richiama numerosi naturalisti e moltissimi curiosi ed interessati turisti; in particolare la notevole diversificazione avifaunistica, propria della palude, è uno dei principali motivi d'attrazione dell'uomo per le zone umide. Infatti il *birdwatching*, l'osservazione degli uccelli in natura, sta diventando un'attività del tempo libero molto praticata e sempre più seguita anche in Italia. Con l'aumento della disponibilità da parte dei consumatori a pagare per fruire di queste attività, per le stesse aziende agricole situate in queste aree, l'opportunità di valorizzazione del territorio attraverso attività agrituristiche è spesso tale da soppiantare decisamente altre opportunità di reddito più tradizionale.

Questo spostamento di enfasi nei confronti delle « destinazioni d'uso » delle aree umide incide profondamente - fino a ribaltarle - sulle logiche di gestione e pianificazione territoriale. Se in passato parlare di palude e di laguna evocava immagini negative - dalla malaria agli ostacoli alle comunicazioni; dal clima malsano all'impossibilità di mettere le terre a coltura - oggi esse evocano, al contrario, immagini positive - la fauna avicola, il turismo, il paesaggio tradizionale. Se in passato queste aree sono state oggetto di una massiccia antropizzazione - attraverso la *bonifica*, il cui significato semantico rimanda alla creazione *artificiale* di territori abitabili dall'uomo - ora si pone piuttosto il problema, opposto, di conservarle e addirittura di ricostituire nel loro ecosistema originario.

Se questa tendenza è da tempo affermata a livello scientifico e di istituzioni internazionali; se da tempo le amministrazioni titolari della pianificazione si sono poste il problema di destinare molte di queste aree a parco naturale, questa politica si scontra spesso con un'opposizione di fondo, che in parte è riconducibile al fatto che un approccio non meramente « produttivistico » alla gestione delle aree umide genera costi per lo più localizzati, e benefici per lo più diffusi, anche su scala internazionale; ma in parte anche alla scarsa consapevolezza dei valori in gioco, quasi sempre legati a quelle dimensioni che

gli economisti definiscono « esternalità ». Questo conflitto in Italia è acuito per via del fatto che la tradizionale « cultura della bonifica » continua a dominare nel sistema di gestione delle risorse idriche.

Appare piuttosto evidente che pianificare l'utilizzo di un'area umida è divenuto - analogamente a quanto accade per molte altre risorse naturali di pregio - una decisione pubblica complessa, che interferisce con dimensioni di valore assai diverse, e in una certa misura incoerenti e incomunicabili fra loro.

Fino ad oggi, e in particolare in Paesi come l'Italia, questo tipo di problema decisionale è stato affrontato ricorrendo al principio di autorità : il soggetto pubblico è chiamato a decidere, in genere in modo discrezionale, mediando fra i diversi valori in gioco e adottando una scelta « nell'interesse generale ». Questo può avvenire in modo più o meno « dirigistico », con un maggiore o minore coinvolgimento, in sede consultiva, dei diversi interessi in campo : tuttavia l'elemento fondamentale è che, alla fine, è il soggetto pubblico a prendere la decisione, attraverso un procedimento politico-amministrativo.

In tempi più recenti, questo modello decisionale è entrato in crisi in molti Paesi occidentali. Di fronte a un sistema politico assai più complesso rispetto al passato, i tradizionali meccanismi burocratico-amministrativi si sono rivelati incapaci di fornire una mediazione adeguata. Da qui le crescenti difficoltà che il soggetto pubblico incontra nel « produrre decisioni », con riferimento sia, in generale, all'allocazione dei diritti di uso delle risorse idriche o del suolo, sia, in particolare, al caso delle aree umide.

L'esplosione della « questione ambientale » non è affatto estranea a questa evoluzione : come mostrano Bressers et al (1996), il modello tradizionale risultava per lo più appropriato a decisioni il cui oggetto principale era *l'allocazione di fondi pubblici* finalizzati alla realizzazione di *opere* ; ma si rivelano inadatti a gestire decisioni il cui oggetto è, all'opposto, quello di *regolare gli usi* delle risorse naturali. La questione ambientale, rendendo evidente la presenza di un « tetto » oltre il quale l'uso delle risorse non è sostenibile, impone il passaggio da una « politica dell'offerta » a una « politica della domanda », e da questo consegue la necessità di utilizzare meccanismi diversi.

Nella ricerca, sempre più urgente, di modelli decisionali alternativi, numerose sono state le proposte avanzate dagli esperti delle diverse discipline.

In particolare, la valutazione monetaria delle dimensioni « esterne » al mercato, attraverso opportuni adattamenti dell'analisi costi-benefici o approcci fondati sull'analisi multicriteriale, viene ripetutamente sostenuta dagli economisti come lo strumento più valido per orientare le decisioni in materia. Benché questa posizione non sia sempre

accettata anche dagli studiosi di altre discipline, è tuttavia opinione abbastanza comune che le informazioni ricavabili da questo tipo di analisi potrebbero essere comunque di grande aiuto nel supportare un processo decisionale basato sulla partecipazione costruttiva dei diversi interessi coinvolti.

Numerose applicazioni delle metodologie economiche - ivi compresa quella che sarà presentata nel corso di questo studio - mostrano che il valore delle dimensioni di valore legate alla conservazione dell'area umida è, nel contesto attuale, quasi sempre superiore a quelle legate alla « bonifica ».

Ciononostante, l'impiego di queste metodologie a supporto del processo decisionale è stato finora assai limitato.

Scopo di questo intervento è comprendere le ragioni dello scarso successo che le metodologie proposte dalla scienza economica hanno incontrato in sede decisionale, per chiedersi quale possa essere una collocazione di queste metodologie all'interno del processo decisionale che risulti non solo potenzialmente utile, ma anche accettata dai diversi attori del processo decisionale.

A nostro avviso, la causa di questo scarso successo è da ricercarsi non tanto in una debolezza teorica o computazionale delle metodologie di valutazione economica - in fondo, non poi tanto diverse da quelle utilizzate comunemente in ambito privatistico per le decisioni di investimento, le indagini di mercato o i sondaggi di opinione - ma nel non avere compreso che esse non possono rappresentare un *sostituto* della discrezionalità politica né, peggio, uno strumento « oggettivo » per misurare « scientificamente » le dimensioni dell'« interesse generale ».

Al contrario, la funzione più promettente di queste tecniche è proprio nel supportare processi decisionali diversi dal passato, basati non più sull'imposizione autoritativa di una soluzione « nell'interesse generale », ma sulla ricerca di quest'ultimo per mezzo di un confronto aperto - ma *organizzato*, ossia governato - fra i diversi interessi in gioco.

In questa prospettiva, molte delle diffidenze e delle critiche mosse a questi strumenti da studiosi di altre discipline - in particolare, delle altre scienze sociali interessate alla pianificazione territoriale, dalla sociologia alla scienza politica - potrebbero a nostro avviso essere superate. L'approccio economico si proporrebbe non come *sostituto*, ma come *complemento*, di un processo decisionale fondato sulla partecipazione consapevole dei diversi interessi coinvolti e sulla negoziazione fra le parti; come uno strumento per arricchire di informazioni l'interazione fra i diversi soggetti e per fornire loro un « tavolo di mediazione » efficace.

Mostreremo innanzitutto la logica sottostante le metodologie di valutazione economica (cap. 2). Successivamente, attraverso l'analisi di un caso-studio, si mostrerà quali informazioni possano essere ricavate adottando queste metodologie (cap. 3). Infine (cap.4), si discuteranno i limiti dell'approccio economico e si avanzeranno alcune proposte operative finalizzate all'implementazione di queste metodologie nel processo di pianificazione e di VIA.

### **La logica della valutazione economica applicata alle aree umide**

Si è accennato nell'introduzione alla presenza, nel caso della pianificazione delle aree umide - e più in generale delle risorse idriche - di molteplici valori tra loro in conflitto.

I *trade-off* fra i diversi usi e le diverse alternative di allocazione dipendono in larga misura da variabili *site-specific*, che per meglio essere comprese devono prima essere descritte.

La metodologia oggi più diffusa per effettuare quest'operazione - ad esempio, nei procedimenti di VIA - prevede la ricostruzione degli impatti attraverso l'uso di matrici di impatto (Bresso et al., 1992). Queste devono partire dalla descrizione di una situazione *data*, ed analizzare gli effetti che modalità diverse di intervento riallocativo (con maggiore o minore dispendio di altre risorse economiche come capitale e lavoro) potranno avere sugli usi esistenti e potenziali.

Una volta effettuata questa ricostruzione, occorre procedere a una *valutazione*, ossia ad un'operazione concettuale che permette di ricondurre i diversi effetti a una comune dimensione, per poi giungere alla sintesi rappresentata dalla *decisione*. E' proprio nella fase di valutazione, tuttavia, che sorgono i maggiori problemi, dal momento che il calcolo del valore che la risorsa possiede nelle diverse utilizzazioni non è di agevole stima.

Da questo punto di vista, accanto a dimensioni di valore più propriamente economiche - come l'opportunità di sfruttamento agricolo, per la pesca o per il turismo - emergono altre dimensioni con queste non commensurabili: il mantenimento del paesaggio, la tutela della biodiversità, la costituzione di un « rifugio » per le specie in pericolo, etc.

La teoria economica dominante, di derivazione neoclassica, tende a non accettare una simile impostazione. Seguendo un approccio economico « standard », il calcolo economico, in quanto « scienza dell'allocazione di risorse scarse fra scopi alternativi », rappresenta l'unica ammissibile metodologia di analisi. Dietro questa assunzione, si nasconde una concezione filosofica del valore di tipo utilitarista, secondo la quale a) non ha valore se non ciò che procura utilità ad un individuo; b) il valore rappresenta una dimensione univoca, ossia i

diversi tipi di valore possono essere scambiati e misurati con un'unità di misura comune, ossia la moneta.

In tempi più recenti, questa visione « economicista » è stata profondamente criticata. Senza entrare nel merito del dibattito, che esula dal tema di questo lavoro, possiamo limitarci a richiamare l'opportuna distinzione effettuata da Sagoff (1988).

Secondo la sua impostazione, nella scelta allocativa abbiamo a che fare con due sfere distinte (ancorché non separabili in modo netto). La prima sfera è quella degli *interessi*, la seconda è quella dei *valori*. La prima sfera è quella che tradizionalmente definiamo *economica* : essa coinvolge utilità, misurabile in moneta, suscita conflitti « ridicibili », ossia componibili per mezzo di opportune compensazioni. La seconda, al contrario, attiene alle convinzioni politico-ideali più che al benessere economico; le assunzioni comportamentali della teoria del consumatore, pertanto (massimizzazione dell'utilità vincolata dalla disponibilità di bilancio) non valgono in questo caso, poiché gli individui tenderanno ad agire, entro questa sfera, non come « consumatori », ma come « cittadini ».

Gli economisti hanno accolto questa critica in due modi.

In primo luogo, accettando il fatto che esistono molte dimensioni di valore che sfuggono alla pura e semplice manifestazione di una disponibilità a pagare concreta su un mercato, senza per questo cessare di essere dimensioni *economiche*, ossia legate all'utilità individuale. In molti casi, infatti, non esiste un mercato sul quale possa avere luogo uno scambio. Si tratta pertanto di individuare tutte le imperfezioni di mercato (*market failures*), e provvedere con opportune tecniche di valutazione a calcolare il valore che queste dimensioni di utilità avrebbero « se esistesse un mercato ». L'esito di questo calcolo dovrebbe servire a guidare le scelte di politica pubblica. Si noti peraltro come questa impostazione poggi ancora sull'assunto fondamentale dell'utilitarismo : perché qualcosa abbia valore, essa deve essere in ultima analisi ricondotta all'utilità procurata ad un individuo. « Valore economico » e valore *tout court* coincidono. *Tutti* gli impatti devono essere valutati con questo criterio; quelli che non lo fossero, sarebbero irrilevanti per definizione (ovvero, testimonierebbero della necessità di affinare le tecniche di calcolo).

In secondo luogo, un numero crescente di economisti - e in particolare quelli meno legati alla tradizione neoclassica - accetta l'esistenza di dimensioni di valore che non appartengono alla sfera economica, e non possono quindi essere misurate con il metro monetario. Qualora ciò si verifici, è necessario utilizzare metodologie di valutazione più ampie, come l'analisi multicriterio, all'interno della quale la valutazione monetaria può tutt'al più costituire uno dei criteri (Marangon e Rosato, 1995).

Il percorso analitico derivante da questa impostazione, pertanto, prevede

- a. dapprima l'individuazione delle diverse componenti che « hanno valore » per l'individuo. In questa ricerca devono essere compresi con particolare attenzione i valori « non d'uso », ossia non direttamente connessi con la fruizione diretta del bene in questione - che normalmente non presentano grandi difficoltà nel calcolo del loro valore monetario.

- b. per mezzo di opportune metodologie di valutazione, si calcola nel caso che interessa il « valore economico totale », corrispondente, come vedremo, alla somma di tutte le dimensioni di utilità valutate e calcolate.

- c. si è così in grado di confrontare le diverse opzioni sottoposte alla valutazione, e di ispirare la decisione del soggetto pubblico.

Non è questa la sede per addentrarci nel merito delle diverse metodologie di stima. Ci basti qui ricordare che queste possono essere classificate in due grandi categorie.

— *metodi diretti* : si basano su una descrizione fisica degli impatti e sull'attribuzione di un valore monetario agli effetti.

— *metodi indiretti* : si basano sull'osservazione del comportamento dei consumatori in mercati, reali o ipotetici, dei quali è ragionevole sospettare un qualche grado di correlazione con quello che interessa stimare.

I metodi diretti sono utilizzabili solo nei casi in cui vi siano informazioni di mercato, anche se non è indispensabile che esse si manifestino concretamente in un vero e proprio scambio. Esse potrebbero ad esempio essere disponibili per tutti gli usi « produttivi » della risorsa : nel caso dell'inquinamento di una laguna, ad esempio, potrebbero essere rappresentate dal valore della produzione ittica perduta. Ciò significa che, anche se i pescatori non pagano nulla per l'uso di una certa laguna, la loro disponibilità a pagare teorica - ossia il valore economico - corrisponde al reddito che essi dovrebbero sacrificare nell'ipotesi in cui non potessero utilizzare quella laguna.

Quando l'impatto non è direttamente riconducibile ad un valore di mercato, si utilizzano i metodi indiretti<sup>2</sup>, i più utilizzati fra i quali sono i seguenti :

— *prezzo edonico* : si basa su indicatori come l'andamento del mercato immobiliare per « catturare » l'effetto di fattori come la presenza di un fenomeno ambientale che procura un'esternalità

---

<sup>2</sup> E' bene notare come questi valori non rappresentino quasi mai una misura del valore effettivo dei beni ambientali; né questo risulta sempre necessario. Attraverso questi metodi, è semmai possibile ottenere una soglia minima di valore, al di sotto della quale il bene ambientale in questione sicuramente non si colloca. Come vedremo in seguito, questa soglia è in moltissimi casi più che sufficiente, dal momento che essa risulta superiore ai valori alternativi ottenibili attraverso la valorizzazione tradizionale.

negativa (es. una discarica, un aeroporto) o positiva (es. un parco, un'attrattiva turistica).

— *spese difensive* : si basa sulle spese che vengono sostenute sul mercato per proteggersi contro gli effetti dell'inquinamento, sia da parte dei consumatori (es. doppi vetri per il rumore, filtri ai rubinetti) sia da parte di soggetti pubblici (spese sanitarie, spese per il ripristino di aree degradate etc.).

— *costo di viaggio* : si basa sulle spese che i consumatori sostengono per procurarsi un certo bene ambientale fonte di esternalità positive (tipico esempio : i costi di viaggio sostenuti per visitare un parco)

— *valutazione contingente* : si costruisce un'« indagine di mercato » fittizia, fingendo che il consumatore sia chiamato a contribuire per realizzare un certo intervento positivo o combattere un certo intervento negativo, stimando così la disponibilità a pagare della collettività. Particolari accorgimenti sono necessari per considerare il fatto che si tratta di beni che il consumatore « non è abituato a comprare al mercato ». A parte queste differenze, si utilizzano metodologie assai simili a quelle del marketing : indagini di mercato, sondaggi di opinione etc.

### ***L'approccio dello sviluppo sostenibile***

L'approccio sopra descritto, già proposto a suo tempo come soluzione pragmatica (Fisher, 1976), ha trovato più recentemente una sua sistemazione teorica nell'ambito della letteratura sullo « sviluppo sostenibile », legata in particolare ai lavori di D.Pearce e K.Turner.

Dal punto di vista concettuale, questo approccio sottolinea come cruciale per la discussione l'aspetto della *sostituibilità* fra « capitale naturale » e « capitale artificiale » nonché, all'interno del primo, fra diverse risorse naturali.

Secondo questa impostazione, la teoria neoclassica standard assume implicitamente un livello di sostituibilità perfetto. La risorsa naturale è in tutto e per tutto « fungibile », ossia sostituibile da altre risorse. E' solo in questa prospettiva che un'ACB « standard » può esaurire tutte le dimensioni di valore in gioco.

Man mano che ci si sposta verso ipotesi meno ottimistiche, l'assunto di « sostituibilità perfetta » viene sostituito da quello della « sostituibilità imperfetta », fino a giungere, nelle posizioni più estreme (quelle del fondamentalismo ecologista) alla completa « non sostituibilità ». « Sostituibilità imperfetta » vuol dire che vi sono alcune delle dimensioni di utilità generate da una certa risorsa naturale che non possono essere surrogate dall'impiego di capitale artificiale, né da altre risorse naturali.



Consideriamo l'esempio di una laguna che, oltre ad essere utilizzata per le consuete finalità produttive - ad esempio la pesca, l'acquacoltura - rappresenta un substrato per le attività ricreative come la navigazione da diporto e il *bird-watching*. Consideriamo inoltre il fatto che questa laguna può rappresentare, per una città che vi si trova, un fondamentale elemento di identità culturale - si pensi, solo per fare un esempio, al caso di Venezia.

In linea di principio, gli usi economici potrebbero essere soddisfatti con risorse alternative. Le attività di pesca potrebbero essere trasferite altrove, o comunque esiste sicuramente un valore monetario che compenserebbe queste attività economiche del mancato guadagno derivante dalla sospensione. Opportune tecnologie di trattamento degli scarichi potrebbero rendere nuovamente « sostenibile » un modello di utilizzo troppo dissipativo.

Per le attività ricreative, vale se non altro una certa sostituibilità fra risorse naturali simili : se non posso andare in canoa nella laguna di Venezia, potrò farlo forse in quella di Marano, sopportando eventualmente un costo per lo spostamento.

Ma l'ultima funzione, al contrario, non può essere fornita se non dalla laguna di Venezia, e solo da essa. Né vi è una compensazione economica che possa in qualche modo surrogarla.

In buona sostanza, adottando un approccio di *strong sustainability* (che Turner, 1994, contrappone alla *weak sustainability* dell'economia neoclassica e alla *very strong sustainability* del fondamentalismo) possiamo distinguere fra due funzioni svolte dalle risorse naturali<sup>3</sup> :

1) quelle *economiche*, in qualche modo connesse con un approccio antropocentrico, che possono essere considerate, nel senso che si diceva sopra, *fungibili*, ossia soddisfacibili in linea di principio per mezzo di altre risorse naturali o artificiali, o ad ogni modo sacrificabili in vista di un altro « valore economico » più elevato<sup>4</sup>.

2) quelle *non economiche*, che non consentono invece di essere considerate come fungibili. Alcune di queste dimensioni sono ancora antropocentriche (si pensi all'« identità culturale », che abbiamo esemplificato sopra). Altre sono non antropocentriche, e affondano le loro radici in sistemi di credenze, nell'etica, nel sistema di valori condiviso da una particolare società<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Si noti l'analogia con la distinzione di Sagoff fra interessi e valori.

<sup>4</sup> Così l'utilità ricreativa di un lago (valutabile per mezzo della somma dei benefici ricevuti dalle attività turistiche e dal loro indotto, più il "surplus del consumatore" ottenuto dai visitatori ) può essere sacrificata se il valore di altri usi conflittuali con quello ricreativo (es. quello irriguo) fosse superiore. Infatti, gli agricoltori potrebbero teoricamente offrire ai beneficiari della funzione ricreativa un compenso di poco superiore a quanto questi avrebbero ricavato mantenendo la funzione stessa, e ne rimarrebbe ancora un surplus netto per gli agricoltori.

<sup>5</sup> Si noti la parziale sovrapposizione di questa categoria con quella cui gli antropologi si riferiscono quando parlano del sacro

E' difficile tracciare una distinzione precisa fra le due categorie. Molte dimensioni di valore « intrinseco » rivelano, a un'analisi più attenta, di nascondere in realtà motivazioni economiche. Così dietro alla tradizionale « cultura della bonifica » si cela anche un sistema di valori, ereditato dal passato, che assegna all'attività agricola una ben precisa funzione sociale e territoriale e un ben preciso posto nella gerarchia delle attività economiche.

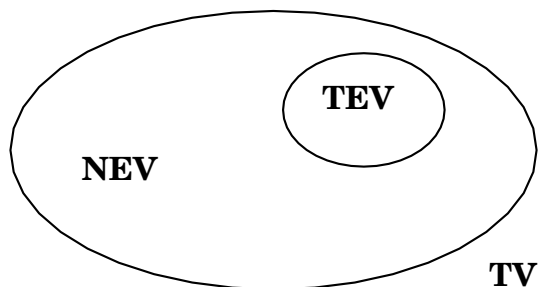
Ad ogni modo, anche tenendo conto di ciò, ci sembra senz'altro sposabile una posizione che rifugga dagli estremismi, tanto dal determinismo economicista quanto dal fondamentalismo ecologista. Accettiamo pertanto il fatto che esistono dimensioni di valore « intrinseco », che sfuggono (per definizione) al calcolo economico.

Né vale più di tanto, inoltre, liquidare come « ideologico » il richiamo a tali dimensioni, come se l'ideologia fosse qualcosa di cui la società può fare a meno. A ben guardare, infatti, non si dà società (ossia azione collettiva) se non in un contesto *istituzionale*, *culturale*, e appunto *ideologico* che « cementa » l'azione degli individui (Elster, 1993).

Non per questo cessano di esistere molte - e importantissime - dimensioni di valore, riconducibili a categorie economiche e pertanto misurabili in moneta e sostituibili - ai fini dell'utilità complessiva - da valori economici di uguale dimensione.

Mantenendo dunque tale dicotomia, possiamo perciò sostenere (figura 1) che il valore economico totale (TEV) di una risorsa naturale è solo uno degli elementi che compongono un aggregato più ampio (ossia il valore totale, TV) : la parte rimanente (che può essere di importanza tale da surclassare il TEV) può essere definita come « non economic value » (NEV). Quest'ultima componente non è « misurabile » nella stessa unità di misura del valore economico (il che non è che un altro modo per sostenere la « non fungibilità » delle dimensioni di valore che vi sono connesse). Ciò equivale a dire che si tratta di due dimensioni distinte, che non possono essere sommate.

Figura 1 - Valore totale, valore economico e valore non economico



Pertanto, in queste condizioni l'analisi economica non può aspirare a proporsi come l'unico arbitro della controversia. L'esistenza di dimensioni di valore non economico equivale ad inserire nello schema di valutazione di ACB usi con valore infinito, che devono essere *comunque* soddisfatti. Fra questi assumono un'importanza crescente, in contesti di *incertezza radicale* (quali sempre più spesso caratterizzano le tematiche ambientali), le esigenze di *non uso*, imposte da un approccio di precauzione (*precautionary approach*), in nome del quale almeno un certo livello « di sicurezza » minimo di un certo capitale naturale deve essere mantenuto.

*Capitale naturale critico* è, secondo l'impostazione di questi autori, quel capitale naturale che non è sostituibile né artificialmente, né da altro capitale naturale. Ebbene, l'uso sostenibile delle risorse richiede in tal caso che lo stock di capitale naturale critico sia *almeno* non declinante nel tempo, e comunque superiore al livello di sicurezza. Scopo della valutazione è proprio quello di « scoprire » queste dimensioni di valore, in modo da evidenziare per quali funzioni una certa risorsa rappresenta un capitale critico.

L'analisi economica non può occuparsi della definizione del livello « ottimo » di questi vincoli (anche se può provare, in talune circostanze, a smascherarne certi elementi ideologici), ma li deve accettare come esogeni. Essa invece deve concentrarsi sull'analisi della dimensione del TEV : più propriamente, essa dovrà in primo luogo definire nel modo più preciso possibile le parti di cui il TEV si compone (cosa non immediata, come vedremo tra poco), e successivamente dovrà definire per ciascuna di esse una misura plausibile.

Essa può inoltre essere utilizzata per valutare a quale ammontare di utilità economica occorre rinunciare, oppure come viene modificata la distribuzione delle opportunità economiche fra le diverse alternative di valorizzazione, se si vuole perseguire un certo obiettivo di conservazione<sup>6</sup>. In questo modo, è possibile ottenere informazioni di grandissima importanza : conoscendo le dimensioni, l'origine e la destinazione dei flussi finanziari e di valore attivati, è possibile per esempio, con riferimento ad un'area protetta, congegnare meccanismi molto più efficaci e stabili per garantire la copertura dei costi di funzionamento.

In questa prospettiva, l'analisi economica non vede necessariamente risursi il suo campo di applicazione.

Il suo uso può infatti essere confinato alle dimensioni più strettamente economiche (ossia, nella terminologia di Sagoff, quelle afferenti alla sfera degli *interessi*), e il valore ottenuto può essere inserito in

---

<sup>6</sup>In passato, la scelta della conservazione ambientale è stata sempre considerata portatrice di impatti solo negativi in termini di sviluppo economico: essa veniva vista cioè solo in quanto generatrice di costi per la mancata valorizzazione. Oggi il contesto è notevolmente mutato, e sono moltissime le realtà in cui la conservazione può fornire opportunità di ricchezza anche maggiori rispetto alla valorizzazione tradizionale - ad esempio, pensiamo alle attività turistiche che possono fiorire nelle aree destinate a parco.

schemi di valutazione più ampi. Ci si troverà pertanto di fronte ad alternative che, a fronte di un costo  $x_i$  generano un certo vettore ai di effetti ambientali.

Si tratta dunque semplicemente di accettare che il valore economico (TEV) rappresenti solo una delle dimensioni in discussione : le tecniche di ACB possono essere utilizzate più che degnamente al proposito, fornendo una misura plausibile almeno di una parte importante del « valore » in gioco. Nella peggiore delle ipotesi, questo esercizio sarà comunque servito a determinare una « soglia minima », e a scremare una parte delle alternative.

Del resto, la discussione in merito a questioni come la desiderabilità o meno dell'ACB, dell'onnicomprensività o meno del TEV e simili può essere considerata, almeno nella fase attuale, pleonastica.

Vi sono molti indizi del fatto che, nell'attuale fase di relativa immaturità delle politiche ambientali, già una mera applicazione delle metodologie di ACB meno « spinte » rivela una permanente sottovalutazione delle variabili ambientali nei processi decisionali concreti. Sarebbe già un buon primo passo, insomma, quello di incrementare questo tipo di tecniche nelle procedure decisionali, riservando al dopo eventuali discussioni su come procedere ulteriormente.

Va notato infatti che, dato il prestigio goduto dalla scienza economica, la sua applicazione in un'ottica di questo genere potrebbe rappresentare un accettabile compromesso fra le istanze radicali degli ecologisti (che potrebbero essere disposti ad accettarne l'uso almeno come « primo passo » verso modelli di uso delle risorse più sostenibili) e quelle degli « inquinatori » (che usano fare appello a considerazioni economiche, e quindi non potrebbero rifiutare un confronto basato su criteri genuinamente economici).

## **Il caso dell'oasi di Marano Lagunare e del Centro Visite « Canal Novo<sup>7</sup> »**

### ***La laguna di Marano e Grado***

Le lagune di Marano e Grado, che formano un complesso unico anche se sono ben distinguibili fra loro, sono le più settentrionali del Mare Adriatico e dunque dell'intero Mediterraneo. Il sistema lagunare friulano è delimitato a Est dal fiume Isonzo e ad Ovest dal fiume Tagliamento, lungo un arco di circa 32 chilometri per una larghezza media di circa 5 chilometri ed una superficie complessiva che si aggira attorno ai 16 mila ettari. Le lagune sono chiuse verso il mare da una fascia di isole che va da Lignano Sabbiadoro a Grado. Tale barriera

---

<sup>7</sup>Questo capitolo rappresenta una sintesi di Marangon e Tempesta (1997). Si rimanda a questo studio per maggiori particolari sul caso-studio, per i riferimenti bibliografici e per dettagli circa le elaborazioni effettuate e la parte "tecnica" dell'analisi.

naturale è formata dai sedimenti sabbiosi trasportati soprattutto dai fiumi Isonzo e Tagliamento, sedimenti che si sono accumulati per effetto delle onde e delle maree e, per effetto, del vento innalzati in isole<sup>8</sup> formate da « dune ».

Le attuali lagune di Marano e Grado sono suddivise in sei diversi bacini che corrispondono allo sbocco di altrettanti fiumi immissari e che da Ovest verso Est sono : il bacino di Lignano, di Sant'Andrea, di Porto Buso, di Morgo, di Grado e di Primero. La laguna di Marano, che costituisce la parte più occidentale del sistema, è caratterizzata da un più elevato e costante apporto idrico, dato che qui sfociano tutti i maggiori fiumi di risorgiva della bassa pianura, il più importante dei quali è rappresentato dallo Stella. La laguna di Marano è costituita da due sottobacini completi e da una parte di un terzo sottobacino :

— il bacino di Lignano, che viene alimentato dalla bocca del porto di Lignano e che mette in collegamento la località di Marano, posta al limite della terraferma, con il mare ;

— il bacino di S.Andrea, di superficie più ridotta, che è alimentato attraverso la bocca omonima ;

— parte del bacino di Porto Buso, che per metà è in Comune di Marano e per l'altra in quello di Grado, essendo il confine tra le due lagune segnato dalla bocca e dal canale omonimo.

La superficie lagunare totale è di 90,27 Km<sup>2</sup> di cui 51,06 (56,56 %) appartengono al bacino di Lignano, 22,21 (24,61 %) a quello di S. Andrea e 20 (22,16 %) a quello di Buso per la parte compresa nella zona appartenente a Marano.

A testimonianza dell'aumentato interesse nei confronti di un ambiente naturale così ricco e variegato, ancor prima dell'istituzione del Centro Visite oggetto dello studio, sono sorte numerose disposizioni normative - regionali, nazionali e internazionali - emanate a salvaguardia del territorio della laguna di Marano e Grado. Tra queste le principali sono :

— per la notevole presenza di uccelli migratori nei periodi di passo, l'area delimitata ad Oasi Avifaunistica, unitamente ad una fascia di laguna immediatamente circostante, è stata inclusa con Decreto del Ministero dell'Agricoltura del 1978, nell'elenco delle « Zone Umide di valore internazionale » ai sensi e per gli effetti della Convenzione di Ramsar ;

— Il *Piano Urbanistico Regionale* - L'intera superficie delle lagune di Marano e Grado (15.850 ettari complessivi) è stata designata quale « ambito di tutela ambientale » ed individuata con la sigla E22 nella cartografia allegata al Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG) emanato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nel 1978, che prevedeva

---

<sup>8</sup> Le entità più rilevanti sono le isole di Martignano, Sant'Andrea, Buso, Morgo, Grado e i Banchi d'Orio.

pure l'istituzione di un parco lagunare; tale Piano esplicitamente vincolava i Comuni interessati a prendere misure di salvaguardia rigorose particolarmente per quanto concerne gli ambiti lagunari (art. 4), impedendo eventuali manomissioni o trasformazioni ambientali, anche se di lieve entità (art. 55).

— *Rispetti e competenze in ambito lagunare* - Ai sensi dell'art. 28 del Codice della navigazione, le lagune di Grado e di Marano fanno parte del demanio marittimo; sono quindi proprietà indisponibile dello Stato; inoltre, ai sensi della Legge 336/63, le lagune di Grado e Marano sono sottoposte alla vigilanza del Magistrato delle Acque per quanto riguarda, fra l'altro, la costruzione di opere nei canali, l'immissione di acque, le modifiche del perimetro di conterminazione, la disciplina degli scarichi.

### ***L'oasi avifaunistica di Marano***

L'intera foce del fiume Stella, per un'estensione di circa 800 ettari, è stata dunque dichiarata « Oasi di protezione e rifugio » con divieto assoluto di caccia e uccellazione. Venne istituita e quindi sottoposta a tutela naturalistica il 25 giugno 1976, principalmente per difendere l'avifauna acquatica, migratoria e stanziale, qui particolarmente frequente. L'iniziativa per l'istituzione di tale « Oasi Avifaunistica » è partita dalla Riserva di caccia di diritto di Marano Lagunare, rappresentando allora il primo esempio, in Italia, di una richiesta di protezione totale proveniente da un'organizzazione venatoria<sup>9</sup>; nel 1991 l'Oasi è stata assoggettata ad un ampliamento che ha portato l'attuale superficie complessiva ad oltre 1.400 ettari.

Immediati sono stati i risultati : la consistenza faunistica tanto all'interno della zona ad « Oasi » che all'interno della laguna è aumentata notevolmente; specie di anatidi considerate non particolarmente numerose, in precedenza, come l'alzavola, hanno fatto registrare una presenza invernale di oltre 5000 esemplari, altre ritenute « rare », come la canapiglia, hanno mostrato un costante graduale incremento.

Il WWF ed il Comune di Marano Lagunare hanno collaborato e collaborano per la gestione didattica e per la promozione dell'Oasi. Fin dall'inizio è stata avviata un'attività di « interpretazione ambientale » : un'imbarcazione, quasi giornalmente, trasporta centinaia di naturalisti, « birdwatchers », studenti o semplici visitatori, dal paese (Marano Lagunare) al caratteristico gruppo di « casoni » che segnano la periferia della zona protetta. Trattandosi di un'imbarcazione di grande stazza, che non può navigare al di fuori dei canali principali, il

---

<sup>9</sup>Precedentemente a tale decreto l'area in questione faceva parte della riserva di caccia il cui concessionario (il Comune di Marano) affittava i diritti di caccia ai privati. Avendo il Comune di Marano spontaneamente rinunciato ad affittare la riserva a privati, fu facile ottenere il decreto di oasi di rifugio.

percorso è sempre lo stesso e di conseguenza risulta limitato il disturbo nei confronti della fauna. Si tratta, tuttavia, di un compromesso tra le esigenze di tutela e la necessità di far conoscere una realtà posta sotto un vincolo. La conoscenza del bene naturale, rende in definitiva sempre più vivo il desiderio di sottoporlo ad una gestione migliore e, d'altro canto, la nascita di nuove professioni (come quella di guida naturalistica) e di nuove opportunità di lavoro lega la conservazione dell'ambiente naturale a prospettive di sviluppo economico. Sulla base di semplici stime, si può affermare che i visitatori che ogni anno accedono all'area protetta, partendo da Marano, non sono meno di 7-8.000. La maggior percentuale degli utenti fa capo al mondo della scuola, che ha trovato in queste escursioni adeguate risposte sia sotto il profilo strettamente didattico che puramente ricreativo. L'Oasi e l'intera laguna di Marano, di cui la stessa è parte integrante, è divenuta ormai a livello internazionale una delle mete tradizionali del turismo naturalistico.

### ***Il Centro visite « Valle Canal-Novo »***

Per soddisfare ulteriormente il crescente interesse verso il patrimonio lagunare, il Comune di Marano Lagunare a partire dal 1984, con il contributo finanziario della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha realizzato il Centro Visite « Valle Canal-Novo » nell'area di una ex valle da pesca prospiciente l'abitato. La zona oggetto d'intervento, comprendente un'area palustre di 36 ettari di superficie interamente arginata e collegata con la laguna attraverso due chiuse, è un ambiente para-naturale con gli stessi caratteri abiotici e di conseguenza biotici, tipici lagunari. Si tratta di un centro di « interpretazione ambientale » aperto al pubblico nel quale si concentrano strutture ricettive, didattiche, di sperimentazione e di ricerca. Si può, in particolare, svolgere ogni attività connessa con l'osservazione e lo studio di fauna e flora lagunari : « birdwatching », fotografia e ricreazione naturalistica, visite guidate per scolaresche e comitive. Tale iniziativa vuole anche fungere da « area filtro » in grado di assorbire, senza danni per l'ambiente circostante, l'impatto imputabile alla gran massa di visitatori che si presentano per la visita alla foce dello Stella. Il Centro cerca cioè di alleviare la pressione turistica sull'oasi, favorendo in tal modo una maggiore tutela delle specie selvatiche che la popolano.

Concepito su modello dei « Wetlands Centres » britannici, il Centro è dotato di alcuni edifici, realizzati mantenendo la tipologia tradizionale dei « casoni » locali, con funzioni di servizi, ristoro, didattica e osservatorio sull'ambiente. Di particolare interesse è il « Cason didattica », che attraverso un'ampia vetrata, in parte sommersa, permette di osservare ed ammirare un tipico scorcio lagunare in modo inusuale.

Una passerella in legno porta alla posizione più esterna del Centro, dove si trova un « Osservatorio panoramico », da dove è possibile avere una panoramica estesa della Laguna. Un passaggio schermato permette poi di accedere al « Cason osservatorio » da dove è possibile osservare gli uccelli meno abituati alla presenza dell'uomo.

Il Centro Visite, con strumenti didattici e l'ausilio di guide naturalistiche, consente anche al turista inesperto l'opportunità di conoscere ed apprezzare un ambiente lagunare unico nel suo genere. Si vuole offrire ai vari fruitori una serie di possibilità ed occasioni differenziate a seconda delle diverse esigenze. E' chiaro che a seconda del fine, del grado di conoscenza ed interesse del visitatore cambiano notevolmente i tempi, modi e metodi di visita. Le strutture sono inoltre adatte a svolgere e supportare progetti di ricerca scientifica. Quelli già in corso od in fase di avviamento riguardano soprattutto studi faunistici condotti in collaborazione con gli Osservatori Faunistici regionali ed il Dipartimento di Biologia dell'Università di Trieste. Particolarmente importante e significativo è il progetto di reintroduzione dell'Oca selvatica (*Anser anser*). Iniziato nel 1987 con l'immissione in valle di 16 soggetti, grazie a determinate tecniche basate sulla conoscenza della psicologia animale, è stato possibile ricreare una colonia di oche selvatiche che oggi conta più di cento soggetti, ed in continua crescita anno dopo anno, consentendo così il ripristino di un elemento prezioso della fauna italiana, considerato estinto come nidificante almeno dal secolo scorso. Le strutture del Centro svolgono quindi la funzione di supporto logistico per le ricerche in corso da parte delle Università regionali, ovvero per quelle in programma da parte di altri istituti operanti anche a livello internazionale. Inoltre non va dimenticato che le opere realizzate, nel loro complesso, se da un lato garantiscono la « fruizione » di una porzione lagunare, dall'altro sono state concepite in modo da assicurare anche la riqualificazione botanica e faunistica di un'area soggetta a rischio.

Su prenotazione, sono a disposizione alcune guide naturalistiche che accompagnano i gruppi (scuole e comitive) all'interno del Centro. Si tratta di una visita guidata della durata media di 3 ore, durante la quale i partecipanti possono assistere inizialmente alla proiezione di diapositive di presentazione della Laguna, dell'Oasi Avifaunistica e del Centro in particolare, con una rassegna sulle principali funzioni, caratteristiche e tipologie di flora e fauna tipiche dell'ambiente lagunare. Il tutto è seguito dall'osservazione diretta lungo i percorsi obbligati, rimanendo in appostamento nei casoni osservatori e panoramici.

### ***I finanziamenti per la realizzazione e la gestione del Centro Visite***

La realizzazione e, successivamente, la gestione del Centro Visite « Valle Canal-Novo » sono state rese possibili fin dall'inizio da un



sostanziale intervento di finanziamento pubblico (Tab.1). La condizione determinante l'avvio del progetto è stata l'emanazione della Legge Regionale 24 gennaio 1983, n. 11 recante « Interventi regionali in materia di parchi e di ambiti di tutela ambientale » con la quale è stato reso operativo il disegno delineato dal PURG del 1978.

In seguito alla presentazione di un progetto di massima formato da quattro lotti, proposto dal Comune di Marano Lagunare, la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, ha concesso nel 1983 un primo contributo di 56 milioni di lire, da impiegarsi in opere per la tutela e la fruizione dell'area delle Foci dello Stella e la realizzazione del Centro Visite. Tale contributo rappresentava non più del 90% delle spese previste inizialmente ed è stato appunto erogato su fondi stanziati con la LR 11/83. In particolare, relativamente al Centro Visite, per il primo lotto, si prevedeva la costruzione dell'ingresso, la recinzione del perimetro del Centro, la realizzazione del « casone osservatorio » (utilizzando la forma classica di tali costruzioni lagunari), il percorso pedonale per accedervi all'interno, con la relativa passerella in legno e l'apposizione di cartelli esplicativi con illustrazioni e didascalie riguardanti le caratteristiche naturalistiche dell'ambiente lagunare.

Per il secondo lotto, invece, sono stati stanziati circa 350 milioni di lire, destinati in particolare alla realizzazione dell'Oasi Avifaunistica. Nel 1986, nuovamente la Regione ha concesso un contributo di 180 milioni di lire, per interventi di completamento delle opere già eseguite o in corso di esecuzione dei lotti precedenti.

Successivamente, nel 1987, è stato assicurato per tre anni un contributo pari a L. 126 milioni di lire per la gestione del Centro Visite. Non essendo ancora aperto al pubblico, questi fondi sono stati utilizzati anche per l'estensione della recinzione, per gli allacciamenti alle reti idrica ed elettrica, per la realizzazione del doppio casone di « ingresso-ristoro », nonché del casone della didattica. Il finanziamento previsto per il quarto lotto, è stato di L. 500 milioni di lire (delibera della Giunta Regionale n. 3931 del 12.7.88), sempre per la realizzazione del progetto di protezione, fruizione ed educazione dell'Oasi Avifaunistica del Comune.

Dal 1990 al 1992, i contributi erogati dalla Direzione Foreste e Parchi Naturali, Servizio Flora, Fauna e Parchi Naturali, per la gestione del Centro Visite sono stati rispettivamente di 100, 140 e 150 milioni di lire.

Con l'apertura al pubblico del Centro Visite nell'aprile del 1992, il Comune di Marano Lagunare ha potuto disporre dell'incasso relativo ai biglietti di ingresso (28 milioni di lire nel primo anno). Negli anni che seguirono (1993 e 1994), non sono stati erogati i contributi

promessi dalla Regione, fatto che ha portato alle prime difficoltà di gestione del Centro. Infatti questo è stato chiuso temporaneamente per alcuni mesi, dopo che il personale adibito alla sorveglianza e manutenzione, aveva prestato servizio gratuitamente per otto mesi. Le entrate relative ai biglietti di ingresso sono risultate di L. 38.478.250 e di L. 31.353.000 rispettivamente nei due anni.

Nel 1994 è pervenuto solo un contributo di L. 24.000.000, per manifestazioni culturali e promozione turistica. Per il 1995, il contributo è stato di L. 138.000.000, mentre l'incasso derivante dai biglietti è stato di L. 44.108.000. Tali somme sono state destinate, in parte, per la realizzazione di due nuovi casoni panoramici.

Concludendo, nella Tab.1, si può constatare quale sia stata la gestione dei fondi ottenuti dal 1983 ai giorni d'oggi<sup>10</sup>, fondi pervenuti sia dalla Regione che dall'introito originato dai biglietti di ingresso.

Tab.1 - Finanziamenti, introiti e spese a lire correnti

Anno	Finanziamenti	Destinazione	Introiti	Spese
1983	L. 56.000.000	A-B		
1984				
1985	L. 349.980.000	A		L. 372.108.000
1986	L. 180.000.000	A-B		L. 213.871.000
1987	L. 126.000.000	B		L. 140.000.000
1988a	L. 126.000.000	B		L. 140.011.439
1988b	L. 500.000.000	A-B		L. 555.000.000
1989				
1990	L. 100.000.000	B		L. 100.053.368
1991	L. 140.000.000	B		L. 140.000.000
1992	L. 150.000.000	B	L. 28.000.000	L. 181.081.605
1993			L. 38.478.250	L. 50.983.692
1994	L. 24.000.000	B-C	L. 31.353.000	L. 30.615.198
1995	L. 138.000.000	B	L. 44.108.000	L. 62.084.150
1996			L.	L.
	L. 1.889.980.000		L. 141.939.250	L. 1.923.724.302

A - OASI AVIFAUNISTICA FOCI DELLO STELLA  
 B - CENTRO VISITE VALLE CANAL-NOVO  
 C - MANIFESTAZIONI CULTURALI L. 7.000.000

<sup>10</sup>Dati forniti dall'Amministrazione del Comune di Marano Lagunare

Inaugurato l'11 Aprile 1992, il Centro è stato reso accessibile con un biglietto d'ingresso<sup>11</sup> che ammontava inizialmente a L.4.000 per gli « interi » ed a L.2.000 per i « ridotti » (pensionati, militari, studenti e portatori di handicap), mentre l'accesso era gratuito per i bambini di età inferiore a sei anni e i residenti del Comune di Marano Lagunare (non paganti). Con il 1995, il prezzo dei biglietti d'ingresso è stato aumentato a L.5.000 per gli interi e L.3.000 per i ridotti.

Durante i primi quattro anni di attività del Centro, è stato registrato il flusso di presenze pari a circa 12.000 visitatori/anno,

### ***Il valore ricreativo del Centro visite « Canal Novo »***

Come si è visto, la politica regionale che ha portato alla costituzione dell'Oasi e alla realizzazione del Centro Visite si è mossa seguendo uno schema abbastanza tipico : la Regione - interprete dell'interesse pubblico - ha adottato in modo discrezionale la decisione - pur sollecitata, come si è visto, da numerosi interessi locali e non ; al sostegno della quale, essa ha reso disponibili alcuni fondi pubblici. Non appena questi fondi sono venuti meno, per l'indisponibilità del bilancio regionale a farsi carico della spesa, sono iniziati i problemi gestionali, che hanno portato il centro sull'orlo della chiusura.

Il bilancio regionale è stato finora, se non l'unica, per lo meno la principale fonte attraverso la quale l'esistenza di una disponibilità collettiva a pagare per il mantenimento dell'Oasi e della sua infrastruttura di visita si è trasformata in risorse concrete.

Una volta lasciato a se stesso, il Centro Visite sembrerebbe dimostrare la propria anti-economicità, nel senso che esso non sembra in grado di mantenersi solamente con le risorse che esso genera.

Ma le cose stanno proprio così? Oppure l'esito a cui il Centro sembrerebbe essere condannato qualora fosse abbandonato totalmente alla logica del mercato, non è poi così ineluttabile? Per rispondere a questa domanda, l'analisi economica ci viene in aiuto. Essa dimostra, come vedremo, che la disponibilità collettiva a pagare esiste, e che potrebbe essere « canalizzata » attraverso altri meccanismi, diversi dal trasferimento di fondi pubblici.

Un elemento importante, spesso trascurato nella definizione delle politiche di riqualificazione ambientale delle aree lagunari, è che l'uso a fini ricreativi e culturali tende implicitamente ad attribuire un valore al territorio che spesso può rivelarsi assai più elevato di usi produttivi alternativi (la caccia e la pesca). Ciò deriva sia dai benefici per i fruitori sia dalle ricadute sull'economia locale.

Attraverso un'indagine diretta effettuata tra il 1995 ed il 1996 sono

---

<sup>11</sup>Metà del prezzo del biglietto di ingresso è destinato al WWF

stati intervistati 1324 soggetti (oltre il 10 % nel numero medio annuo di visitatori) e sono state raccolte alcune informazioni necessarie sia ad approfondire la conoscenza delle caratteristiche della domanda, sia a stimare il valore ricreativo dell'area di studio.

Per stimare il valore ricreativo si è fatto ricorso a due delle metodologie che abbiamo sinteticamente richiamato nel cap. 2 : la valutazione contingente e il costo di viaggio. Nell'ambito dei metodi di valutazione contingente inoltre sono stati testati i tre principali approcci metodologici proposti in letteratura. Ciò ha consentito di saggiare la bontà dei dati ottenuti evitando che alcuni dei potenziali limiti delle metodologie di stima utilizzate potessero condizionare le stime effettuate.

Il questionario per la raccolta dei dati è stato suddiviso in quattro parti.

La prima contiene informazioni generali sulla giornata di rilevamento ed in particolare la data, il giorno della settimana, l'ora e le condizioni del tempo (sereno, variabile, nuvoloso e pioggia).

Nella seconda, dopo una breve descrizione delle motivazioni e finalità della ricerca, sono stati raccolti i dati riguardanti la provenienza dei visitatori, i chilometri percorsi per raggiungere il sito ricreativo, il mezzo di trasporto utilizzato e il numero di persone trasportate, le spese di viaggio sostenute complessivamente durante la gita (distinte in spese di carburante, pedaggio autostradale e spese di pranzo, se sostenute espressamente per usufruire della risorsa). Inoltre sono state richieste informazioni sull'attività ricreativa, ossia se la visita al Centro facesse parte di un'itinerario più ampio o rappresenta invece l'unica meta del viaggio, nonché informazioni riguardanti la frequenza di visita al sito di riferimento. Sono stati rilevati anche i dati relativi alla durata complessiva della gita, al motivo della stessa (naturalistico, per passeggiare, per studio o ricerca, per curiosità o per caso) e al tempo di permanenza al Centro Visite.

La terza parte del questionario è stata interamente rivolta alla definizione di un mercato ipotetico all'interno del quale i frequentatori potessero esprimere la loro disponibilità a pagare per poter accedere all'area; questa fase prevede la descrizione dell'attuale situazione del bene, la definizione del suo quadro giuridico, la presentazione delle modificazioni ipotizzate. In particolare la natura ipotetica del mercato è stata così presentata :

*« L'apertura al pubblico del centro visite comporta dei costi gestionali dovuti alla necessità di destinare del personale all'attività di sorveglianza, di realizzare interventi di manutenzione di sentieri e delle aree verdi, ecc. A causa dell'attuale situazione*

*di indebitamento della pubblica amministrazione in futuro potrebbe rendersi necessario la chiusura al pubblico del centro visite come di altre aree naturali al fine di ridurre le spese pubbliche. In alternativa alla chiusura il biglietto d'ingresso che attualmente permette di ridurre parzialmente lo sforzo finanziario degli enti pubblici (regione e comune) dovrebbe essere aumentato.»*

A questo punto è stato chiesto di esprimere la disponibilità a pagare per un incremento del prezzo del biglietto di ingresso, per contribuire alla conservazione del sito e quindi evitarne la chiusura definitiva.

Per verificare il possibile effetto delle diverse modalità di rilevazione sull'offerta finale, sono stati utilizzati diversi formati di elicitazione :

— l'*Open Ended*, che, nell'ipotesi di risposta affermativa alla richiesta di aumento del biglietto senza ridurre il numero di gite svolte ogni anno, ricava direttamente la disponibilità massima a pagare;

— il metodo *Iterative Bidding Game*, mediante il quale si giunge al valore massimo della DAP in seguito a richieste iniziali di aumento diversificate (Starting Point pari a 5, 10, 20 e 30 mila);

— proponendo, infine, un aumento pari ad un preciso valore scelto in un intervallo variante tra le 1.000 e le 50.000 lire, utilizzando così il metodo *Close Ended* (o scelta dicotomica).

In tutti e tre i casi, si giunge all'individuazione della somma massima che l'intervistato è disposto a pagare per evitare la chiusura del Centro Visite. Nell'ipotesi di risposta negativa (non è disposto a sostenere un aumento del prezzo), ne viene richiesta la motivazione.

L'ultimo quesito della terza parte permette di individuare il *prezzo soglia*, prezzo oltre il quale il soggetto non è disposto a svolgere nessuna visita.

Nella quarta e conclusiva parte del questionario, si è proceduto alla rilevazione di alcune informazioni relative all'atteggiamento dell'intervistato nei confronti della conservazione dell'ambiente naturale, della sua disponibilità a compiere gite (specificandone il numero annuo svolto in montagna, collina, campagna-fiumi e mare), e per quali motivazioni le effettua. Per concludere sono stati raccolti i dati socio-economici (anno di nascita, sesso, comune di residenza, occupazione, grado di istruzione, reddito familiare, composizione del nucleo familiare).

L'indagine, condotta dal mese di Maggio 1995 al mese di Aprile 1996, ha permesso di raccogliere 1.324 questionari proposti in modo casuale ai visitatori del Centro Visite « Valle Canal-Novo » di Marano Lagunare (UD), raggiungendo così una percentuale pari all'11,37% delle presenze dell'intero periodo di riferimento.

La maggioranza dei visitatori (64%) ha percorso meno di 60 km per raggiungere il Centro Visite, ma il bacino di utenza risulta essere in realtà assai esteso, superando i 100 km e comprendendo la quasi totalità della Regione Friuli Venezia-Giulia e le provincie più orientali del Veneto.

Il visitatore tipo è in genere da un soggetto di età compresa tra i 35 ed i 45 anni, dotato di buona cultura e di un livello di istruzione medio-alto. La gita nella maggior parte dei casi è motivata da interessi naturalistici e culturali e solo in minore misura da generici motivi di tipo ricreativo. La maggior parte dei visitatori proviene da centri o periferie urbane, a testimonianza dell'importanza delle trasformazioni intervenute nella distribuzione territoriale della popolazione nel determinare l'emergere di nuove domande di risorse ambientali.

E' anche interessante osservare come complessivamente risulti poco sfruttato il grande bacino potenziale di utenza costituito dai frequentatori delle località balneari della costa che costituiscono meno del 10% degli intervistati.

Le ricadute sull'economia del flusso turistico-ricreativo determinato dalla istituzione del Centro è da considerarsi assai rilevante se rapportato alla sua limitata estensione. Le oltre 12.000 persone che lo hanno raggiunto in media ogni anno hanno sostenuto spese che almeno in parte sono andate a favore dell'economia locale. Si è stimato che tali costi assommino a circa 241 milioni/anno di cui il 62% dovuto a spese di ristorazione, ed i rimanenti ripartiti equamente tra spese di trasporto e acquisto dei biglietti d'ingresso. Riguardo a quest'ultima voce si è stimato che, tramite una più accorta politica del prezzo, sarebbe possibile aumentare in modo considerevole gli introiti a favore dell'ente gestore che potrebbero raggiungere i 70-80 milioni/anno, senza ridurre in modo consistente il flusso turistico e quindi le ricadute per l'economia locale. In tal modo potrebbero essere pareggiati i costi di gestione garantendo quindi una piena autonomia finanziaria all'organismo gestore.

Passando infine a considerare i più generali benefici ricreativi dell'area, è stato stimato il surplus del consumatore dei visitatori ricorrendo ad una pluralità di metodologie riferibili sia agli approcci di travel cost che alle tecniche di valutazione contingente. Il ricorso a metodi diversi allo stato attuale delle conoscenze, costituisce infatti uno dei pochi criteri che possono consentire una verifica della bontà dei risultati conseguibili. Come noto, infatti, nessuno dei metodi proposti in letteratura per la valutazione dei beni ambientali va esente da critiche, né, d'altro canto, esistono criteri di validazione dei risultati conseguiti da ritenersi oggettivi.

Ebbene, l'analisi da noi condotta mostra - sia pure con certe oscillazioni - una sostanziale concordanza di risultati (tab. 2). Con tutte le

metodologie, il Centro si rivela generatore di flussi di utilità annuali quantificabili nell'ordine dei 160-200 milioni di lire.

Tralasciando in questa sede gli aspetti più tecnici<sup>12</sup> possiamo limitarci a notare che, attraverso il metodo del costo di viaggio, i benefici medi per gita variano da 13.000 a 14.700 lire. Ne consegue che il flusso di benefici per la collettività, considerando un numero di gite pari a quello mediamente verificatosi tra 1993 e 1996 sarebbe di circa 170-190 milioni/anno.

Tab.2 Ricadute sull'economia locale e benefici sociali connessi all'apertura al pubblico del Centro visite « Canal Novo ».

Ricadute sull'economia locale

	visitatori	ristorazione	biglietti di ingresso	spese di viaggio	totale
interi	5.219	62.628.000	26.095.000	25.573.100	114.296.100
ridotti	5.045	85.765.000	15.657.000	21.189.000	122.611.000
non paganti	2.655	2.655.000		1.593.000	4.248.000
Totale	12.919	151.048.000	41.752.000	48.355.100	241.155.100

Stima del valore ricreativo dell'area

	Surplus del consumatore			Valore	
	per gita (lire)	totale (milioni)	per ettaro (milioni)	totale (milioni)	per ettaro (milioni)
Scelta dicotomica	12.953	167,35	4,65	8.367,29	232,42
Bidding game	12.512	161,64	4,49	8.082,11	224,50
Open ended	12.006	155,10	4,31	7.754,96	215,42
Totale CVM	12.845	165,94	4,61	8.297,05	230,47
Analisi prezzo di uscita	12.989	167,81	4,66	8.390,31	233,06
Travel cost a	13.197	170,50	4,74	8.524,86	236,80
Travel cost b	14.720	190,17	5,28	9.508,39	264,12

La stima effettuata tramite la CV ha fornito valori sostanzialmente simili per tutti i metodi considerati. Con il metodo della scelta dicotomica, ritenuto generalmente il più affidabile, si è ottenuta una disponibilità media a pagare di 12.953 lire per gita, mentre l'importo

<sup>12</sup> Approfondimenti teorici e metodologici sui due metodi del costo di viaggio e della valutazione contingente si possono trovare nei saggi di Bateman e Turner e bateman raccolti in Turner (1994). Maggiori dettagli circa le ipotesi e le elaborazioni effettuate nel caso in esame sono contenute in Marangon e Tempesta (1997).

inferiore è stato ottenuto con il metodo open ended. Considerando i margini di errore normalmente insiti nella stima delle funzioni di domanda tali importi si possono considerare sostanzialmente simili e, per molti versi analoghi a quelli visti in precedenza per il Travel Cost. Il flusso di benefici sociali connessi all'apertura al pubblico della ex valle da pesca si aggira in questo caso sui 155-167 milioni/anno.

Partendo dalle suddette stime del flusso di benefici annui a vantaggio dei fruitori, tramite le usuali formule di capitalizzazione dei redditi è stato calcolato il valore ricreativo della ex valle da pesca. Il suo valore ricreativo e culturale sarebbe superiore agli 8 miliardi, con un importo per ettaro di 220-230 milioni. Si tratta come si può ben comprendere di un valore che non trova riscontro in alcun altro uso alternativo del territorio. Si consideri al riguardo che il valore di un terreno agricolo è nei casi più favorevoli di 50-60 milioni/ettaro e quindi pari a meno di un quarto del valore ricreativo della valle. Inoltre tale valore è in buona parte dovuto all'effetto del sostegno dei redditi agricoli operato dalla politica agricola comunitaria e non corrisponde quindi al reale valore del suolo coltivato.

### **Le metodologie di valutazione economica e la loro applicazione al processo di pianificazione : le ragioni di un insuccesso**

Dalle indicazioni fornite dallo studio si potrebbero dedurre numerose interessanti conseguenze relative sia al tipo di obiettivi pubblici da perseguire - ad esempio, privilegiare il mantenimento dell'area umida - sia alle opzioni praticabili per garantire il funzionamento dell'area - ad esempio, utilizzare la leva dei contributi diretti dei visitatori (biglietti etc) e degli operatori economici che si avvantaggiano dalla presenza dell'area.

Se questi risultati sono generalmente acquisiti sotto il profilo teorico e sufficientemente condivisi all'interno della comunità scientifica, l'applicazione di queste metodologie al processo decisionale in materia di politica territoriale è stata finora assai scarsa, e quasi sempre limitata alla valutazione di singoli progetti. Più raro - per non dire inesistente - è l'utilizzo di metodologie economiche a supporto delle decisioni di livello più alto - ossia, della pianificazione.

Pesa sicuramente in questo senso una tradizione del processo decisionale fondata sulla discrezionalità amministrativa. Questo vale in modo particolare in Italia, dove le decisioni relative all'uso del suolo - e più in generale del territorio e delle sue risorse - vengono prese secondo un modello di tipo fondamentalmente gerarchico e *top-down*, basato sul riconoscimento alla pubblica amministrazione del diritto-dovere di identificare volta per volta, attraverso atti di natura autoritativa, dove risiede e in che cosa consista l'« interesse generale ».



Sarebbe tuttavia errato attribuire lo scarso successo delle metodologie economiche unicamente alle resistenze dei funzionari pubblici, poco inclini a vedersi sottratti i propri spazi di discrezionalità.

Vi sono a nostro avviso due dimensioni che devono essere tenute ben presente per collocare le prospettive di utilizzo della valutazione economica entro prospettive più realistiche.

Una prima dimensione fa riferimento alle difficoltà con le quali l'approccio teorico può essere trasferito all'ambito applicativo : difficoltà che fanno riferimento ai costi della valutazione, all'indisponibilità di informazioni, e più in generale all'asimmetria informativa esistente fra chi realizza lo studio e chi se ne dovrebbe teoricamente servire.

Al di là della solidità teorica degli strumenti di valutazione economica, infatti, è fuori di dubbio che essi comportano tante e tali difficoltà di tipo applicativo e presuppongono tanti e tali artifici, algoritmi e semplificazioni, che il loro esito dipende in maniera sostanziale dalla credibilità del soggetto che effettua la valutazione.

Consideriamo ad esempio il caso della valutazione contingente. A ben vedere, essa non si discosta molto da altri strumenti, che vengono comunemente utilizzati e accettati in contesti simili, dai sondaggi d'opinione alle indagini di mercato. La fondamentale differenza che si riscontra passando da un contesto di applicazione « privato » (ad esempio, un test di mercato per un nuovo prodotto) a uno « pubblico » è che nel primo caso il soggetto privato sopporta interamente - in termini di mancato profitto - i costi degli eventuali errori compiuti durante la valutazione, e ha quindi tutto l'interesse a che lo studio sia condotto nella maniera più « oggettiva » possibile.

Al contrario, nel secondo caso non vi è nessuna possibile sanzione da parte del mercato, e risulta pertanto assente qualsiasi possibilità di controprova.

Inoltre, data la presenza di gruppi di soggetti portatori di interessi contrastanti, un elemento decisivo è dato dall'imparzialità del soggetto che realizza lo studio. Occorrono assolute garanzie che questo non sia manipolato o distorto : per fornire le quali, evidentemente, non bastano né la buona fede né la proclamazione della propria onestà intellettuale da parte dell'analista.

E' verosimile che le metodologie economiche abbiano fallito proprio nella loro pretesa di rappresentare uno strumento neutrale, « oggettivo » e « scientifico » : rivelandosi invece, paradossalmente, ben più pericolose della discrezionalità assoluta, dal momento che occultano i numerosissimi elementi di discrezionalità contenuti nelle diverse fasi della valutazione.

Una seconda dimensione importante colpisce più direttamente al cuore della stessa filosofia implicita nella valutazione economica : essa si fonda infatti sul presupposto che sia possibile - almeno in linea teorica - ricondurre a un metro di tipo *scientifico* il problema della riconciliazione di gruppi sociali portatori di interessi in conflitto. Lo stesso concetto di « interesse generale » presuppone infatti che ciò che è più rilevante per la collettività sia la massimizzazione del valore - o dell'utilità - complessivi, in nome della superiorità assoluta del criterio dell'*efficienza*.

Ma, anche a voler accettare questo presupposto dal punto di vista teorico - cosa tutt'altro che pacifica all'interno delle scienze sociali - è del tutto evidente che per essere realmente efficace esso deve essere in primo luogo accettato da parte dei soggetti interessati. In fin dei conti, ciò che ha reso e rende tuttora particolarmente difficile prendere decisioni in contesti come questo è proprio la presenza di un conflitto radicale fra i portatori dei diversi interessi, ed è alquanto ingenuo pensare che questo possa essere superato in nome di una qualsiasi « razionalità scientifica ».

Risulta invece ben evidente che ciascun interesse in campo è portato a fare un uso strumentale delle analisi scientifiche - comprese quelle economiche - utilizzandole solo quando risultano utili a propugnare le proprie ragioni, quando non adoperandosi per distorcerle a proprio vantaggio.

Le metodologie di valutazione economica, di fatto, *ignorano* il conflitto, dal momento che esse non sono concepite per facilitare la partecipazione e la negoziazione da parte degli attori.

La stessa pubblica amministrazione, come è stato più volte mostrato, tende a ricercare in questi modelli più uno strumento per validare con l'autorità della scienza decisioni già formate che un ausilio da utilizzare a monte della decisione.

E gli stessi ambientalisti, del resto, inizialmente assai freddi nei confronti delle applicazioni della teoria economica ai problemi ambientali, hanno presto adottato un atteggiamento diametralmente opposto nel momento in cui si sono resi conto che dall'applicazione di questi strumenti deriverebbero politiche assai in linea con - e talvolta perfino abbondantemente oltre - quelle da essi auspiccate.

Si è creduto inizialmente che queste difficoltà, proprie dell'ACB, fossero superabili attraverso il ricorso a meccanismi di valutazione alternativi, come quelli basati sull'analisi multicriterio.

Tuttavia, anche questi modelli hanno lasciato presto raffreddare gli entusiasmi che li avevano fatti salutare come « la soluzione » al problema dell'allocazione delle risorse ambientali. Anche queste metodologie, infatti, sono costrette a ricorrere, in modo più o meno

consapevole, a « misurazioni del valore » e confronti fra le utilità : il fatto di non usare il metro monetario, ma altre tecniche di aggregazione, non elimina l'arbitrarietà implicita in ogni operazione del genere; senza contare che il ricorso ad algoritmi matematici assai complessi non solo non elimina il difetto di scarsa trasparenza, ma anzi lo amplifica, dal momento che, rispetto all'ACB, l'AMC non ha nemmeno il pregio di basarsi su metodologie altrettanto note e universalmente « testate ».

Si diffonde oggi la consapevolezza che tanto l'ACB che le tecniche multicriteri abbiano fallito nella loro pretesa di costituire uno strumento scientifico per « prendere decisioni » : una sorta di codificazione di *routine* valutative che potessero essere applicate in modo « meccanico » e risolvessero in modo obiettivo e, appunto, « scientifico » il problema dell'allocazione.

Questo non significa peraltro che queste tecniche siano inutili. Semmai, il riconoscimento del carattere in ultima analisi *politico* del processo decisionale rafforza l'esigenza di disporre di strumenti in grado di guidare, informare, strutturare il processo decisionale stesso, comunicando le informazioni e permettendo ai diversi soggetti di interagire. La bontà delle metodologie di valutazione, in quest'ottica, va ricercata proprio nella maggiore o minore efficacia che esse hanno nel generare trasparenza e nel facilitare il raggiungimento di un accordo in merito alle alternative.

La stessa ACB, pertanto, non vede necessariamente ridursi il suo campo di applicazione.

Questa conclusione è rafforzata dalla constatazione (più volte effettuata nel corso degli studi empirici) che nella realtà operativa i conflitti allocativi entro ciascun determinato contesto si possono ricondurre a un numero relativamente ristretto di dimensioni, e che un'adeguata comprensione della dimensione *economica* di questo conflitto (in quanto componente piuttosto importante del medesimo) può risultare di decisivo aiuto anche semplicemente per meglio orchestrare l'azione di politica territoriale ed ottenere il consenso delle diverse parti coinvolte. Ciò è particolarmente vero per quelle decisioni che non comportano interventi radicali e sconvolgenti per l'ecosistema dell'area (quale potrebbe essere, ad esempio, un piano di bonifica o l'installazione di un impianto ad elevato impatto ambientale), ma richiedono piuttosto aggiustamenti delle destinazioni d'uso esistenti.

Solo per fare un esempio : se per conseguire un determinato traguardo in termini di conservazione dell'area umida è necessario sacrificare in parte la produzione ottenibile da una valorizzazione agricola, l'informazione circa il reale valore economico perso per effetto di questa decisione è comunque di prezioso aiuto, foss'anche soltanto per valutare l'ordine di grandezza delle compensazioni necessarie.

***Per un approccio diverso alla valutazione : dal « supporto alle decisioni » al « supporto alla negoziazione »***

Finora abbiamo considerato l'utilizzo delle metodologie di valutazione economica in un contesto decisionale di tipo tradizionale, ossia quello basato sull'autorità e sulla discrezionalità della pubblica amministrazione. In questa prospettiva, tanto l'ACB che l'AMC - e meglio ancora una combinazione delle due, che integri gli aspetti economici all'interno della valutazione ambientale - vedono la loro collocazione più adatta come fonti di preziose informazioni per il soggetto pubblico titolare della decisione.

Ma forse è opportuno allargare un poco la prospettiva, ricollegandosi a quel movimento di pensiero, sempre più diffuso e collocato trasversalmente nell'ambito delle scienze sociali, che enfatizzando la crescente difficoltà incontrata dai meccanismi decisionali basati sull'autorità specie nel contesto delle politiche ambientali, sottolineano la necessità di introdurre - o di reintrodurre - procedure decisionali diverse, basate sulla ricerca di un accordo fra le parti interessate attraverso la negoziazione e lo scambio.

Non è questa la sede per addentrarci in un'analisi di questo dibattito, per un'analisi del quale si rinvia a Massarutto (1995). Ci basti qui richiamare almeno il fatto che su queste posizioni convergono, sia pure partendo da presupposti assai diversi e utilizzando linguaggi altrettanto diversi, politologi come Lindblom e Dente, studiosi di pianificazione come Susskind, sociologi come Crozier e Friedberg, economisti della scuola neo-istituzionale come Bromley e Ostrom.

Quello che ci preme di sottolineare in questa sede è invece il fatto che questi approcci, per risultare concretamente praticabili, necessitano di alcuni ingredienti, che possiamo provare a definire aiutandoci con quello che gli economisti definiscono il « teorema di Coase » (Pearce e Turner, 1991). Secondo questo noto teorema, l'allocazione efficiente delle risorse ambientali può essere ottenuta attraverso la contrattazione e senza il ricorso all'autorità statale, purché siano soddisfatti tre requisiti :

— l'esistenza di diritti di proprietà sulle risorse oggetto di allocazione : vale a dire che questi diritti devono essere posti in capo a soggetti pubblici o privati (individui, associazioni, soggetti in qualche modo rappresentativi di un determinato interesse); che la distribuzione iniziale di questi diritti deve essere accettata, ossia essere equa e non tale da incoraggiare alcuni soggetti all'impiego di altre strategie (come il ricorso alla forza, il boicottaggio etc.); e infine che i soggetti interessati devono poter liberamente disporre di questi diritti.

— l'assenza di costi di transazione : vale a dire che, per poter contrattare, le diverse parti non devono essere costrette a sostenere costi troppo elevati per identificare l'oggetto del contendere, conoscere gli effetti, entrare in relazione con le altre parti in causa, identificare le modalità di scambio possibili etc.

— la presenza di una situazione concorrenziale : vale a dire che nessuno dei soggetti in campo deve possedere un potere tale da prevaricare sugli altri, e che tutti i soggetti devono essere sufficientemente « piccoli » e « deboli », anche in vista della assicurazione degli altri soggetti in campo.

Se queste condizioni sono ragionevolmente soddisfatte, dice in sostanza il teorema di Coase, è pensabile che le parti coinvolte nella decisione ambientale si riescano a « mettere d'accordo », raggiungendo una situazione vicina all'ottimo teorico, anche senza l'intervento di un'autorità esterna.

Utilizzato a volte come bandiera del liberismo estremo anche nel campo delle decisioni ambientali, il teorema di Coase mostra per altri versi sorprendenti analogie con le posizioni dell'ecologismo più oltranzista, specie nell'accento che queste pongono sul conferimento di un ruolo da protagonista nelle decisioni ambientali alle comunità degli interessati.

Quello che è interessante notare è che spesso modalità di decisione pubblica basate sulla negoziazione vengono confuse con il *laissez faire*.

E' invece estremamente illusorio pensare che qualsiasi meccanismo di questo tipo possa concretamente funzionare « spontaneamente », in assenza di uno « spazio organizzato » entro il quale l'interazione fra i diversi soggetti possa essere strutturata ricreando - almeno artificialmente - condizioni analoghe a quelle previste dal « teorema di Coase ». Tutti gli esempi in tal senso - dei quali abbonda la letteratura americana<sup>13</sup> - mostrano quanto sia importante che l'interazione fra gli attori del processo decisionale sia « guidata » attraverso specifiche istituzioni.

Come è noto a quanti si occupano di VIA, del resto, questa procedura è stata da molti invocata proprio come strumento per rendere possibile, facilitandola, la partecipazione del pubblico al processo decisionale.

Nell'esperienza europea, peraltro, questo strumento ha mancato questo obiettivo. La VIA praticata in Europa, con poche eccezioni, non si discosta infatti dai tradizionali modelli decisionali autoritativi, rivelandosi poco più che un modo per facilitare una partecipazione con valore esclusivamente consultivo.

---

<sup>13</sup>Si veda, con riferimento alla politica delle risorse idriche, Getches (1996); Massarutto e Nardini (1997).

Essa interviene in genere sui singoli progetti, ma non sulle decisioni politiche « di fondo » che questi progetti ispirano : con il risultato paradossale che decisioni la cui desiderabilità sociale è stata sancita attraverso la pianificazione - ad esempio, la destinazione di un corridoio fluviale ad area umida finalizzata all'espansione controllata e semi-permanente delle piene - rischia poi di essere vanificata e ribaltata in sede di progetto di dettaglio, per l'indisponibilità di siti concreti in cui realizzarlo (Nardini 1997).

Pesa sicuramente in tal senso una tradizione di decisione pubblica basata sulla sovranità dello Stato e sulla discrezionalità della pubblica amministrazione, che mal si concilia con meccanismi in cui, al contrario, è il cittadino a essere « sovrano ». Non è certo un caso se i meccanismi decisionali di cui si è detto hanno trovato finora applicazione soprattutto nell'esperienza nordamericana.

L'esperienza, tutto sommato deludente, che l'applicazione della VIA ha avuto in Europa, non deve peraltro farci dimenticare che anche in Europa - analogamente a quanto è avvenuto negli Stati Uniti e in Canada - la crisi dei modelli di pianificazione tradizionali è evidente e palpabile, e ne è la dimostrazione l'estrema difficoltà con la quale si riesce a pervenire a decisioni - di qualsiasi natura esse siano - quando vi è di mezzo una scelta fra la valorizzazione « produttiva » e « ambientale » del territorio. L'incapacità di imboccare con decisione l'una o l'altra strada si traduce facilmente in soluzioni di compromesso quanto mai labili e inefficaci. L'esempio più tipico, nel caso che ci interessa, è proprio quello della creazione « a tavolino » di aree protette e di vincoli, cui però non fa seguito la capacità di canalizzare verso queste aree una sufficiente « disponibilità a pagare » collettiva.

E' forse possibile partire dall'insuccesso della VIA per chiedersi non tanto se sistemi decisionali più aperti a un ruolo da protagonista degli attori sociali sia desiderabile anche nel contesto europeo - cosa che ci sembra ormai assodata - quanto piuttosto per comprendere in che modo ciò può essere realizzato.

La risposta a questi quesiti non può certo venire dal presente studio. E' però chiaro che se l'obiettivo deve essere quello di ricreare condizioni il più possibile vicine a quelle del « teorema di Coase », uno degli aspetti più delicati è proprio quello dell'informazione : la quale deve non solo essere *disponibile*, ma deve anche essere facilmente accessibile, codificata in forme che facilitino.

Interessanti proposte in tal senso - come quella avanzata da Nardini (1997) - suggeriscono ad esempio di implementare le metodologie economiche all'interno di *forum* nei quali i diversi soggetti sono chiamati a interagire gli uni con gli altri con lo scopo di portare alla luce i rispettivi *valori* : l'idea sottostante la proposta è che ciascun

individuo o gruppo di individui abbia nei confronti della decisione pubblica un interesse che è funzione di una serie di valori - non necessariamente commensurabili gli uni con gli altri. Solo mettendo in luce questi valori e « disaggregandoli » essi possono più consapevolmente utilizzarli nel contesto di uno scambio : in alternativa, ciascuno degli attori è portato ad attribuire un valore « assoluto » al proprio interesse e a non riconoscere quello degli altri attori.

In questa - e altre - proposte, il ruolo della pubblica amministrazione e degli « esperti » si configura come diverso dal passato. La pubblica amministrazione non è più l'arbitro sovrano dell' « interesse generale », supportata dagli esperti con informazioni e algoritmi; essa assume semmai un ruolo, più defilato, di mediatore, di « facilitatore di interazione »; e il ruolo dell'esperto sarà allora soprattutto quello di mettere a disposizione delle parti *linguaggi*, ossia strumenti per comunicare e interagire, nonché scoprire, entro un processo di apprendimento collettivo, le dimensioni veramente cruciali.

Si apre in tal modo una prospettiva di grande portata anche per i modelli di valutazione economica : da « strumenti di supporto alle decisioni » essi potrebbero trasformarsi in « strumenti di supporto alla negoziazione », trovando la loro applicazione più congeniale proprio nella fase di « scoperta » e « messa in comune » di un patrimonio di informazioni relative ai valori in gioco nella decisione.

E' presto per dire se a questa filosofia i modelli tradizionali potranno adattarsi in modo indolore : crediamo che questo rappresenterà sicuramente un'affascinante sfida per gli studiosi del prossimo decennio.

## BIBLIOGRAFIA

BRESSERS H., O'TOOLE J. e RICHARDSON J., 1996, *Networks of Water Policy*, Frank Cass, London

BRESSO M., GAMBA G., ZEPPESELLA A., 1992, *Valutazione ambientale e processi di decisione*, NIS, Roma.

ELSTER J., 1993, *Come si studia la società*, il Mulino, Bologna

FISHER A.C., 1976, *Natural Resources Economics*, Cambridge University Press, Cambridge Ma.

GETCHES D.H., 1996, *Watershed governance : natural boundaries for natural resources decision-making*, presentato al convegno « The Environment in the XXI Century : Environment, Long-term Governability and Democracy », Abbaye de Fontevraud, 8-11 settembre.

MARANGON F. e TEMPESTA T., 1997, « Pianificazione e gestione delle aree naturali protette : le zone umide costiere », Intervento alla XVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali su *Europa e Mediterraneo*, Siracusa, 8-11 ottobre

MARANGON F., ROSATO P., 1995, « L'analisi multicriteri nella gestione delle risorse agro-ambientali », *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente*, n.2

MASSARUTTO A., 1995, « La regolamentazione : interpretazioni alternative dell'intervento dello Stato nell'economia », Working paper n.12, Dottorato di ricerca in Politiche pubbliche del Territorio, DAEST-IUA, Venezia

MASSARUTTO A., NARDINI A., 1997, « Fra lo stato e il mercato : istituzioni cooperative per la gestione delle risorse idriche e della difesa del suolo » mimeo, DSE, Università di Udine

NARDINI A., 1997, « Improving decision making for land use management : key ideas for an integrated approach built on an MCA-based negotiation forum », (in corso di pubblicazione su E.Beinat e P.Njikamp, a cura di, *Multicriteria Evaluation in Land Use Management : Methodologies and Case-Studies*, Kluwer, Amsterdam)

PEARCE D.W. e TURNER R.K., 1991, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, il Mulino, Bologna.

SAGOFF M., 1988, *The Economics of Earth*, Cambridge University Press, Cambridge Ma.

TURNER R.K. (a cura di, 1994), *Sustainable Environmental Economics and Management*, Belhaven Press, London

## Résumé

Cette étude est centrée sur la question de valorisation économique des lagunes et des marais littoraux, au moment où la société cesse de les voir seulement comme des espaces à assécher ou à intégrer dans les circuits modernes de la production, et leur accorde une valeur intrinsèque de maintien de la biodiversité, voire même un statut de producteurs de « services d'environnement ». Mais l'évaluation économique des avantages procurés par ces espaces est difficile. La plupart des études montrent que leur maintien en l'état vaut davantage que leur assèchement; mais leur capacité à soutenir les processus de décision correspondants reste limitée. Après avoir présenté la logique et les méthodes de l'évaluation économique telles qu'appliquées aux zones humides (méthodes directes d'évaluation des impacts, méthodes indirectes basées sur l'étude des comportements des consommateurs), les auteurs montrent d'emblée la difficulté de les appliquer à la problématique d'ensemble du développement durable. Cependant, ils apportent les résultats détaillés d'une évaluation contingente qu'il ont conduite sur un cas particulier : une réserve écologique (lagune de Maximo et Grado) où l'on a récemment installé un centre d'observation de l'avifaune et d'écotourisme. Cette analyse apporte des résultats qui confirment ceux obtenus par d'autres méthodes plus classiques : de tels espaces naturels ont une valeur économique très positive.



Les auteurs n'en restent cependant pas là, et développent alors une analyse critique sur l'évaluation économique elle-même : « il serait erroné d'attribuer l'échec de ces méthodologies économiques uniquement à la résistance des fonctionnaires et des administrateurs qui y perdraient leur pouvoir discrétionnaire » : d'abord la difficulté d'obtenir les informations nécessaires, ne tient pas seulement à la complexité des phénomènes d'environnement physiques, mais aussi aux asymétries d'information liées aux conflits de l'action publique (qui ne se résolvent pas dans le « marché »). Compte tenu de l'impossibilité de fournir un instrument neutre et objectif, ces méthodes en viennent même paradoxalement à comporter un caractère discrétionnaire plus insidieux donc plus dangereux, dans la mesure où il est caché dans les diverses phases de l'évaluation. Ensuite se pose un problème de philosophie politique : le présupposé de l'évaluation économique est qu'il est possible de traiter scientifiquement la question de la réconciliation des intérêts en conflit. Alors qu'elle tend à réduire la question de l'intérêt général au critère absolu de l'efficacité. Ignorant par principe le conflit, ces méthodes sont finalement souvent détournées par ceux qui détiennent les rapports de forces favorables en faveur de leurs thèses. Ce qui ne veut pas dire que la technique économique est inutile, si elle veut bien s'inscrire dans un processus d'aide à la négociation plutôt que d'aide à la décision. Sans développer cette question en débat, les auteurs rappellent qu'une bonne application du théorème de Coase (recherche d'un partage optimal entre les groupes d'intérêt sur la base de la valeur économique de leur activité) nécessite, non pas le laisser faire du libéralisme et du marché, mais la mise en place d'un « espace organisé » de négociation et d'apprentissage, donc d'institutions adaptées.