

mentre le disuguaglianze aumentano e la povertà si espande, sembra che una parte del mondo abbia deciso che, con la globalizzazione, la tutela di alcuni diritti sociali ed economici sia un lusso che non è più possibile permettersi. Sembra che il *Welfare State*, nato per affermare quei diritti, non possa avere un futuro e che i destini di milioni e milioni di persone debbano sempre più essere decisi da un mercato che si dice libero, ma che assicura, quando è troppo libero, ben poche libertà. Sembra, infine, che i diritti di cittadinanza debbano restare senza istituzioni.

Il libro si prende posizione in modo argomentato contro queste opinioni e si mostra come sia possibile ripartire dai diritti per disegnare, con concretezza e responsabilità, un rinnovato *Welfare State* capace di combinare le ragioni della crescita economica con quelle della giustizia sociale, all'interno di una nuova visione dell'ordine economico e sociale che contribuisca a ridurre i conflitti, le contrapposizioni radicali e i terribili rischi di guerre infinite.

Discutendo di salute, ambiente, alimentazione, lavoro, assistenza, giustizia, istruzione e informazione i vari saggi illustrano i problemi di fondo e formulano proposte che possono finalmente dare un volto umano alla globalizzazione.

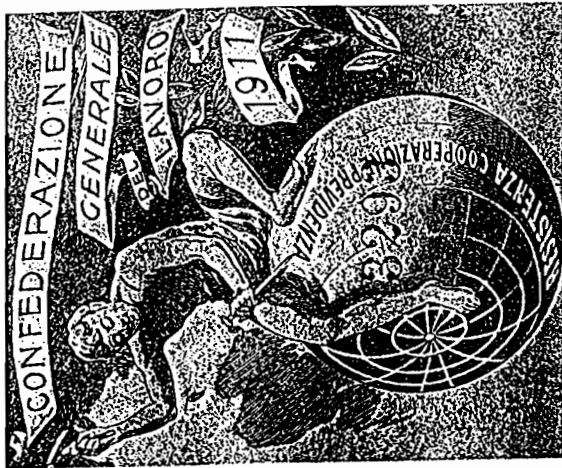
Diritti di Luciano Barca, Giorgio Bignami, Andrea Brandolini, Fabrizio Cafaggi, Daniele Checchi, Massimo A. de Francesco, Maurizio Franzini, Sancia Gaetani, Silvana Gavrila, Elena Granaglia, Francesca Rizzuto, Sergio Scicchitano, Silvia Tiezzi, Giuseppe Traversa, Francesco Zollino.

L. 30.000 [...]



La cittadinanza difficile. Diritti e Welfare

a cura di Luciano Barca e Maurizio Franzini



Il Ponte Editore

INDICE

I edizione: ottobre 2001
© Copyright Il Ponte Editore, 2001
via Luciano Manara 10-12
50135, Firenze

- 9 *Presentazione*
- 11 LUCIANO BARCA E MAURIZIO FRANZINI, *Diritti di cittadinanza e modelli di Stato sociale*
- 46 ELENA GRANAGLIA, *Libertà di scelta, paternalismo ed eguaglianza di risorse*
- 67 FABRIZIO CAFAGGI, *Diritti e libertà nella trasformazione dello Stato sociale*
- Diritto alla salute*
- 101 GIORGIO BIGNAMI E GIUSEPPE TRAVERSA, *Requisiti di un sistema sanitario equo ed efficace*
- Diritto all'alimentazione sana*
- 131 SANCIA GAETANI, *Sicurezza alimentare e principio di precauzione*
- Diritto all'ambiente*
- 143 MAURIZIO FRANZINI E SILVIA TIEZZI, *L'ambiente: un diritto in cerca di istituzioni*
- Diritto al lavoro*
- 169 MASSIMO A. DE FRANCESCO, *Politiche attive e diritto al lavoro*
- Diritto all'assistenza*
- 205 ANDREA BRANDOLINI, ELENA GRANAGLIA E SERGIO SCICCHITANO, *Diritti di cittadinanza: l'assistenza sociale*

	<i>Diritto alla giustizia</i>
229	ANTONIO COSTANZO, <i>In tema di accesso alla giustizia</i>
	<i>Diritto all'istruzione</i>
273	DANIELE CHECCHI E FRANCESCO ZOLLINO, <i>Struttura del sistema scolastico e selezione sociale</i>
	<i>Diritto all'informazione</i>
303	MIHAELA GAVRILA E FRANCESCA RIZZUTO, <i>La comunicazione nelle istituzioni e delle istituzioni</i>
325	Gli autori

I saggi che vengono presentati in questo volume sono il frutto di una ricerca promossa e coordinata dall'associazione «Etica ed Economia» che da numerosi anni si occupa di temi connessi al *Welfare State* e delle sfide poste ai diritti di cittadinanza dall'evoluzione dell'economia e degli assetti istituzionali e, più di recente, dall'incertezza innescata dalla follia del terrorismo.

Questa ricerca è iniziata nel 1999 e ha tratto notevole vantaggio da due seminari organizzati da «Etica ed Economia». Il primo si è tenuto a Roma nel novembre del 1999 e ha visto molti degli autori dei saggi impegnati a discutere la relazione di base presentata da Salvatore Veca. Nel secondo seminario, ospitato a Roma dal Cnel nel giugno del 2000, numerosi autori dei saggi che vengono qui pubblicati hanno presentato lo stato delle ricerche condotte sulla base di un progetto di lavoro, cui ha contribuito in particolare Andrea Brandolini, e ne hanno apertamente discusso i contenuti.

Molte persone, pur non partecipando direttamente alla stesura di questo lavoro, hanno contribuito alla migliore riuscita della ricerca con la loro partecipazione a incontri collettivi, con i loro suggerimenti e le loro critiche. I coordinatori e gli autori dei saggi rivolgono un sincero ringraziamento a Nicola Acoella, Ivana Capozza, Lucia Casadèi Monti, Pietro Cipollone, Valerio Crispolti, Giovanni D'Alessio, Marina Flamini, Domenico Gallo, Giuliano Garavini, Giovanni Greca, Pierre Carniti, Paola Iamiceli, Laura Pennacchi, Carla Ravaio-li, Bruno Roscani, Marcello Rossi, Michele Rura, Gilberto Seravalli, Giglia Tedesco, Vittorio Tranquilli, Salvatore Veca, Ernesto Veronesi.

Un ringraziamento particolare va alla Fondazione Cariplo che ha reso possibile questa ricerca.

Introduzione

Dall'ambiente dipende la qualità della vita di milioni di persone della generazione presente e, anche, di quelle future. È, dunque, estremamente importante disporre di istituzioni in grado di assicurare la "fornitura" e la "fruizione" dell'ambiente in quantità e qualità idonee. Sfortunatamente, come dimostrano alcuni decenni di ricerca economica in questo campo, l'ambiente costituisce un formidabile problema istituzionale.

In questo saggio cercheremo di chiarire le ragioni delle difficoltà esaminando i fallimenti del mercato e quelli del governo sia rispetto ai beni ambientali "globali" che a quelli "locali". Esamineremo anche le implicazioni che le due più importanti evoluzioni in atto nella sfera politica ed economica — cioè la globalizzazione e il federalismo — possono avere sulle questioni ambientali e lo faremo riferendoci in modo specifico — come esempi di *Global e Local Commons* — al cambiamento climatico e alle aree protette.

Come si cercherà di mostrare, la possibilità di assumere in campo ambientale decisioni orientate al perseguimento del benessere sociale (e non al vantaggio immediato di pochi) dipende in modo cruciale dall'adozione di misure redistributive, diversamente disegnate in ogni circostanza. Il mercato — in modo quasi strutturale — e la politica — in virtù della sua tendenziale subordinazione al mercato — mostrano un'avversione elevata e forse crescente alla redistribuzione spaziale, personale e temporale del reddito e del benessere. Il problema ambientale è (quasi) tutto qui.

La questione dell'«inadeguatezza del mercato a generare soluzioni efficienti in campo ambientale è da tempo all'attenzione degli economisti. In questo paragrafo verranno illustrati i principali argomenti proposti a questo riguardo.

Diritti di proprietà e costi di transazione: Global e Local Commons. La prima ragione per cui il mercato non è in grado di condurre a un utilizzo efficiente delle risorse ambientali consiste nell'impossibilità di creare una precondizione essenziale al suo funzionamento: l'assegnazione di diritti di proprietà. Nella teoria economica la relazione tra mercato, diritti di proprietà ed efficienza è un risultato acquisito in base alla proposizione nota come «teorema di Coase». Le conseguenze negative dell'assenza di diritti di proprietà sono state chiarite da Gordon già nel 1954, anche se il problema è divenuto noto soltanto dopo che Hardin ha parlato di «Tragedy of the Commons».

Riprendendo l'esempio utilizzato da Gordon, se una risorsa ittica è ad accesso libero¹ ogni pescatore eccederà nel suo sfruttamento; infatti, i benefici di un comportamento più controllato, che consistono in un maggiore *stock* futuro della risorsa, affluirebbero anche ad altri. Ciascun pescatore percepisce che i suoi costi sono inferiori ai suoi benefici e, quindi, sceglie di sfruttare più intensamente la risorsa. L'esito finale è quello di ridurre il benessere sociale (Barrett, 1992, p. 12).

Come scrive Gordon: «Sembra esserci del vero, dunque, nell'affermazione conservatrice secondo la quale la proprietà di tutti coincide con la proprietà di nessuno. [...] Le risorse ittiche risparmiate non hanno valore per il pescatore, perché non c'è garanzia che esse saranno disponibili domani se risparmiate oggi» (Gordon, 1954, p. 124, citazione in Ostrom, 1990, traduzione nostra).

¹ Secondo Alchian (1987) il diritto di proprietà consiste nel diritto di scegliere gli usi di un bene economico. Esistono almeno quattro regimi dei diritti di proprietà. La proprietà privata assegna la proprietà ai singoli garantendo loro il controllo sull'accesso e il diritto a un insieme di usi accettabili. La proprietà comune implica la proprietà da parte di un gruppo identificato di persone, una comunità, che ha il diritto di escludere i non proprietari e il dovere di rispettare i vincoli fissati per l'uso della risorsa. La proprietà di Stato appartiene ai cittadini che attribuiscono a un ente pubblico l'autorità di elaborare le regole necessarie per perseguire obiettivi sociali. I cittadini hanno il diritto di usare la risorsa nell'ambito delle regole. Infine l'accesso libero implica la non assegnazione della proprietà e l'accesso è consentito a tutti.

La soluzione più ovvia al problema dei *Commons* consiste nell'introdurre un diverso regime dei diritti di proprietà, lasciando alla contrattazione tra le parti la ricerca dell'allocatione efficiente della risorsa. Sfortunatamente, per alcuni *Commons* non sono possibili regimi diversi dall'accesso libero.

I *Global Commons* - l'atmosfera, gli oceani, i fondali marini, per esempio - hanno dimensione interregionale o internazionale, mentre le autorità hanno carattere nazionale. Ciò può ostacolare l'introduzione di un regime di diritti di proprietà più favorevole all'efficienza rispetto all'accesso libero. L'unica alternativa è costituita dal coordinamento tra Stati attraverso accordi, ma questi possono essere ostacolati dalla numerosità delle parti coinvolte e dalle differenze negli obiettivi perseguiti (Barrett, 1990).

I *Local Commons*, invece, si collocano interamente all'interno dei confini di una giurisdizione. Esempi sono le aree dedicate al pascolo, i bacini idrologici locali, le foreste demaniali. La possibilità di assegnare diritti di proprietà individuali non assicura, però, una soluzione efficiente.

Sempre sulla base della proposizione nota come «teorema di Coase» sappiamo che, anche in presenza di diritti di proprietà ben definiti, il mercato può fallire a causa degli eccessivi costi di transazione. Essi, infatti, rendono non convenienti scambi altrimenti vantaggiosi, cioè scambi che assicurerebbero alle parti benefici reciproci. Nel caso dei *Local Commons* la «tragedia» può derivare proprio dai costi di transazione. In particolare, questi ultimi possono essere così elevati da impedire di escludere dai benefici chi non paga per essi. Quindi, i fallimenti del mercato si manifestano *dopo* che sono stati allocati i diritti di proprietà.

Questi costi di transazione possono essere ricondotti alla caratteristica principale dei beni pubblici, cioè la difficoltà di escludere dal loro godimento². La possibilità di assegnare diritti di proprietà individuali non equivale, quindi, a garantire l'efficienza. Ciò apre la stra-

² Il problema delle *common property resources* è diverso da quello dei beni pubblici puri. Come sottolinea Ostrom (1990, p. 32), entrambi posseggono la caratteristica della non escludibilità, mentre la non-rivalità è assente in molte risorse *common property*. Infatti, problemi di uso eccessivo e congestione sono tipici di molte risorse gestite in accesso libero (si pensi, oltre che a una specie ittica, a un bosco), ma sono assenti nel caso di un bene pubblico puro. Per il *Global Warming*, che si configura come un bene pubblico puro, il punto cruciale è la *fornitura* del bene pubblico, nel caso di un parco le questioni fondamentali sono legate, oltre alla fornitura, anche all'*appropriazione* e alle *regole d'uso*, come chiariremo più avanti.

da a soluzioni istituzionali alternative, imperniata sulla proprietà pubblica. Sui problemi che tali soluzioni possono presentare sia rispetto ai *Global Commons* torneremo tra breve, facendo riferimento a due problemi concreti: il *Global Warming* e le aree naturalistiche protette.

I valori di non uso e la "disponibilità a pagare". Il mercato non è in grado di offrire soluzioni socialmente accettabili alle questioni ambientali almeno per altri due motivi.

Spesso i benefici derivanti dai beni ambientali sono goduti anche da chi non li utilizza direttamente. Per esempio, l'esistenza di un parco può arrecare benessere anche a chi non si recherà mai a visitarlo. Il mercato non può imporre un prezzo a chi gode di un simile beneficio³. Di conseguenza, se il bene ambientale genera valori d'uso e di non uso, il mercato è in grado, nel caso più favorevole, di far sopportare un costo soltanto a coloro che beneficiano di un valore d'uso. Se, a causa dell'impossibilità di raggiungere tutti coloro che ne beneficiano, i costi della fornitura di un bene eccedono i ricavi, la reazione del mercato sarà quella di non dare corso a tale fornitura, indipendentemente dal contributo positivo che quel bene potrebbe dare al benessere sociale. I valori di non uso – che probabilmente sono estremamente diffusi e non soltanto con riferimento alle risorse ambientali – creano un'insanabile conflitto tra benessere sociale e mercato. Forse di questo si dovrebbe tenere maggiormente conto quando si programma di ampliare ulteriormente la sfera di azione del mercato⁴.

Un ulteriore problema, distinto da quello appena esaminato, riguarda il rapporto tra benessere, distribuzione del reddito e mercato. Nel libero mercato è possibile accedere a ogni bene o servizio che assicuri un beneficio superiore al costo: il *surplus* del consumatore, di cui parlano gli economisti, emerge proprio dalla possibilità di sopportare un prezzo inferiore al beneficio che ci si attende dal bene o servizio. Il problema qui sorge a causa del fatto che il mercato appiattisce i benefici sulla "disponibilità a pagare" che dipende in modo cruciale, anche se non esclusivo, dall'ammontare del reddito goduto. Se cambiasse non il valore complessivo dei redditi, ma la loro distribuzione, certamente sarebbe rivoluzionata la scala delle

³ Volendo si potrebbe affermare che i costi di transazione da sopportare per escludere questi soggetti dal beneficio sono infinitamente alti.

⁴ Sulla rilevanza dei valori di non uso nella scelta delle migliori soluzioni istituzionali con riguardo ai beni ambientali, si veda Brown (2000).

convenienze, decretata proprio dal mercato, circa le azioni da compiere, i beni ed i servizi da produrre. Ciò cambierebbe radicalmente il benessere dei singoli individui, anche senza interferire con il meccanismo del mercato. Il beneficio inteso come "disponibilità a pagare" implica che il mercato possa non massimizzare il benessere sociale, semplicemente perché non tiene conto degli enormi vantaggi in termini di benessere che potrebbero affluire, da scelte diverse, a chi non può che avere una "limitata disponibilità a pagare".

Vale la pena di ribadire che si tratta di un problema diverso da quello relativo ai valori di non uso. Quest'ultimo, infatti, si manifesterebbe anche se la "disponibilità a pagare" fosse adeguata.

Con uno sforzo di sintesi, si può affermare che tra le soluzioni di mercato e il benessere sociale vi sarà immancabilmente un iato, perché molti dei benefici associati alle risorse ambientali non possono tradursi in pagamenti monetari. È questo l'elemento che accomuna la difficoltà a escludere dall'uso di tali risorse, l'impossibilità di far pagare il loro non uso e l'inadeguatezza della "disponibilità a pagare" come misura che loro reali benefici. Si noti che almeno i primi due problemi coinvolgono anche le generazioni future: i loro benefici non hanno quotazione nel mercato.

Come vedremo, molte di queste difficoltà si presentano anche nel caso in cui si ricorra alla proprietà pubblica e all'azione collettiva. Anticipando un tema che verrà trattato in seguito, si può affermare che senza un'efficace ed estesa azione redistributrice nessuna soluzione istituzionale potrà evitare che in campo ambientale le scelte effettive risultino inadeguate a promuovere il benessere sociale.

I Global Commons e i negoziati sul clima

Si è affermato che in presenza di *Global Commons* la soluzione non può che consistere in un accordo cooperativo tra Stati nazionali, a causa dell'impossibilità di assegnare i diritti di proprietà sulle risorse. Esaminiamo più da vicino il problema con riferimento al caso del riscaldamento globale.

Tre caratteristiche, tra le altre, rendono peculiare questo fenomeno. Anzitutto la dimensione internazionale: tanto la sua origine quanto i suoi effetti interessano un grandissimo numero di paesi. In secondo luogo, l'irreversibilità degli effetti che lo rende rilevante anche per le generazioni future. Infine, l'assenza di certezza sulle sue conseguenze.

Sulla base del primo elemento, il *Global Warming* si configura come uno dei rari beni pubblici puri globali, caratterizzato da perfetta non rivalità e non escludibilità. Se un paese intraprende unilateralmente attività che riducono il *Global Warming* ne beneficano anche gli altri, senza possibilità di esclusione. Inoltre, il beneficio di una riduzione dell'effetto serra è non rivale, nel senso che può essere goduto da tutti nella stessa misura. Il punto cruciale è che mentre nel caso di beni pubblici puri *non* globali è possibile invocare l'intervento di un'autorità che assegni i diritti di proprietà o provveda alla fornitura del bene pubblico, nel caso di beni pubblici puri globali non esiste alcuna autorità che possa imporre queste soluzioni (Mäler, 1990).

Questo problema è reso più serio dalla cosiddetta Sindrome di Westfalia (Nordhaus, 1999, pp. 16-17). I paesi firmatari del trattato di Westfalia del 1648 hanno creato un sistema di Stati in cui ciascuno mantiene la sovranità politica all'interno del proprio territorio. Per conseguenza nessun paese può obbligare altri alla fornitura di beni pubblici globali; l'unica strada è rappresentata dall'adesione volontaria a un accordo.

Sorge perciò il problema dell'introduzione di incentivi che favoriscano la cooperazione tra i paesi. Il notissimo «Dilemma del prigioniero» illustra come la ricerca strategica del maggior vantaggio individuale possa condurre a comportamenti che decretano il fallimento della cooperazione. Ipotizzando, come è appropriato nel caso in esame, un'interazione ripetuta tra i giocatori è probabile che la convenienza individuale del comportamento strategico venga meno. Infatti, in questo caso la minaccia di una futura rappresaglia da parte degli altri paesi può indurre ciascun giocatore a cooperare. Questo è vero, però, soltanto se valgono alcune condizioni, in particolare se il tasso di sconto è sufficientemente basso così che i benefici futuri derivanti dalla cooperazione sono relativamente elevati.

Nel classico «Dilemma del prigioniero» la cooperazione è desiderabile, ma non è volontariamente sostenibile. Nel caso del *Global Warming* può accadere che la cooperazione non sia neanche desiderabile per alcuni dei giocatori (Mason, 1996, p. 44). In particolare il riscaldamento globale potrebbe avvantaggiare alcuni paesi modificando la durata delle stagioni e alterando la distribuzione delle piogge (Sandler 1998, p. 225). In questo caso, affinché la cooperazione prevalga occorre prevedere trasferimenti che compensino i danneggiati. I guadagni complessivi della cooperazione devono eccedere le perdite complessive e chi ottiene benefici deve compensare chi sop-

porta dei costi. Occorre, dunque, una redistribuzione dei benefici. In assenza di un'autorità in grado di imporla, essa non potrà che scaturire dalla volontaria (e non particolarmente probabile) determinazione dei paesi beneficiari.

Sulla base di queste considerazioni è possibile comprendere le diverse posizioni assunte dai vari paesi nell'ambito dei negoziati internazionali per contrastare l'effetto serra. Come osserva Sandler (1998), l'elemento decisivo è la percezione (non necessariamente corrispondente alla realtà) che ciascun paese ha del rapporto tra i benefici che ne ricaverà ed i costi che sopporterà.

L'idea che l'attività umana sia una delle cause del cambiamento climatico è ormai consolidata, anche se l'incertezza circa il contributo e l'impatto effettivo delle attività antropogeniche sul clima è ancora elevata. Il rilascio di CO₂ (il principale tra i gas ritenuti responsabili dell'effetto serra, i cosiddetti *Green House Gases*, Ghg) è legato all'uso di combustibili fossili e alla combustione delle foreste⁵. L'agricoltura è invece ritenuta responsabile per l'emissione di altri gas serra, quali il metano e il protossido di azoto. Alcuni degli effetti del *Global Warming* sono già evidenti e consistono nell'innalzamento del livello dei mari e nel graduale scioglimento dei ghiacciai, fenomeni che possono aumentare la probabilità del verificarsi di catastrofi naturali, quali alluvioni e dissesti idrogeologici. Altri effetti, di più lungo periodo e meno direttamente correlati al cambiamento climatico, sono rappresentati dalla rottura degli equilibri degli ecosistemi, con conseguente perdita di bio-diversità, e da fenomeni di desertificazione del suolo.

Nonostante il grado di incertezza che ancora caratterizza le cause e gli effetti del *Global Warming*, la comunità internazionale ha deciso di affrontare il problema. Il Protocollo di Kyoto⁶, redatto nel dicem-

⁵ Il World Watch Institute denuncia che già all'inizio del secolo scorso lo scienziato svedese Svante Arrhenius avvertiva che bruciare combustibili fossili avrebbe potuto aumentare il livello atmosferico di anidride carbonica creando un effetto serra. Il livello di CO₂ in atmosfera, stimato in 280 ppm (parti per milione) prima della rivoluzione industriale, è aumentato da 317 ppm nel 1960 a 368 ppm nel 1999, un aumento del 16% in soli quattro decenni. In corrispondenza dell'aumentata concentrazione di CO₂ è aumentata anche la temperatura della terra. Tra il 1975 ed il 1999, la temperatura media è aumentata da 13,94 gradi Celsius a 14,35 gradi, un aumento di 0,41 gradi Celsius o 0,75 gradi Fahrenheit in 24 anni. I 23 anni più caldi da quando si è cominciato, nel 1866, a misurare le temperature si sono verificati tutti a partire dal 1975.

⁶ Il termine Protocollo è usato per accordi meno formali rispetto ai Trattati. Un Protocollo basato su una Convenzione Quadro (è il caso di quello di Kyoto) è uno

bre 1997, richiede ai maggiori paesi industrializzati riduzioni delle emissioni aggregate dei sei principali gas serra⁷.

Le parti interessate hanno avuto un anno di tempo per firmare il Protocollo (dal marzo '98 al marzo '99) e, nel febbraio 2000, 84 paesi tra cui l'Unione europea e gran parte dei suoi membri, gli Stati Uniti, la Cina, il Canada, il Giappone e alcuni paesi in via di sviluppo avevano firmato⁸. Gli impegni stabiliti dal Protocollo diventano vincolanti⁹ soltanto in seguito alla ratifica dello stesso da parte di almeno 55 paesi e soltanto in caso in cui essi siano inclusi tra i paesi industrializzati e quelli in via di transizione verso un'economia di mercato¹⁰ e siano responsabili di almeno il 55% delle emissioni di Ghg nel 1990.

strumento che prevede specifiche obbligazioni e che implementa gli obiettivi generali della Convenzione sul quale si basa. Questo tipo di Protocolli dovrebbe assicurare un processo di negoziazione veloce ed è stato particolarmente usato nel campo della legislazione ambientale internazionale. Il Protocollo di Kyoto, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e le relazioni delle successive Cop sono consultabili sul sito United Nations Framework Convention on Climate Change: www.unfccc.int

⁷ Più precisamente, l'articolo 3 del Protocollo stabilisce l'impegno vincolante, per i paesi che ratificano l'accordo, a ridurre del 5% circa le emissioni antropogeniche aggregate, espresse in emissioni equivalenti di anidride carbonica, di un insieme di gas serra nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012, noto come *commitment period*. L'anno di riferimento per la riduzione di alcuni gas è il 1990, mentre per i rimanenti (che rientrano anche nel Protocollo di Montreal) è il 1995. Inoltre, la riduzione complessiva non è uguale per tutti i paesi. Per quelli dell'Unione europea, nel loro insieme, la riduzione deve essere dell'8%, per gli Stati Uniti del 7% e per il Giappone del 6%. Nessuna riduzione, ma soltanto una stabilizzazione, è prevista per la Russia, la Nuova Zelanda e l'Ucraina, mentre Norvegia, Australia e Islanda possono aumentare le loro emissioni complessive, rispettivamente, dell'1, 8 e 10%.

⁸ La Firma di un Protocollo, soggetta a ratifica o ad approvazione non vincola il paese che ha firmato al rispetto del Protocollo, ma ne esprime la disponibilità a procedere nei negoziati e alla ratifica. È interessante notare, a questo proposito, che al 9 maggio 2001, 34 paesi avevano ratificato il Protocollo, di cui soltanto uno, la Romania, fa parte dei paesi Annex 1, cioè del gruppo tenuto a ridurre le emissioni. Gli altri 33 sono paesi in via di sviluppo esclusi dall'obbligo di abbattere le emissioni di gas serra.

⁹ L'art. 25 del Protocollo stabilisce che l'entrata in vigore avvenga novanta giorni dopo la ratifica del Protocollo da parte di 55 dei paesi che hanno preso parte alla Convenzione quadro sul clima, purché essi rappresentino almeno il 55% delle emissioni globali di gas serra nel 1990. La mancata adesione di Stati Uniti, Australia, Canada e Giappone, implicherebbe il fallimento del Protocollo in virtù della quota di emissioni di cui questi paesi sono responsabili.

¹⁰ Questo gruppo di paesi è incluso nell'Annex I della Convenzione quadro sul clima ed è perciò spesso indicato più semplicemente come «paesi Annex I».

Le modalità e i dettagli dei tagli alle emissioni stabiliti all'art. 3 sono soltanto indicati in maniera generica nel Protocollo. Per risolvere queste complicate questioni la Convenzione quadro prevede una serie di incontri tra le parti coinvolte, le così dette *Conferences of Parties (Cop)*. Durante la sesta Conferenza delle Parti (COP-6) tenutasi all'Aja nel novembre 2000 i negoziati hanno registrato un fallimento.

Una delle ragioni del fallimento dei negoziati dell'Aja risiede nei costi di abbattimento delle emissioni. In seguito alla sostenuta crescita economica (e, quindi, delle emissioni) sperimentata nell'ultimo decennio da alcuni paesi, e in particolare dagli Stati Uniti, per ridurre le emissioni anche soltanto di pochi punti percentuali rispetto ai livelli del 1990 si rende necessario uno sforzo rilevante¹¹. Per limitare i costi complessivi dell'abbattimento i paesi firmatari del Protocollo di Kyoto si sono accordati sull'uso di strumenti flessibili, i quali essenzialmente consentono ai diversi paesi di "scambiarsi" le quote di emissioni consentite o di considerare come credito l'eventuale potenziamento dei "serbatoi di gas serra" (*carbon sinks*)¹².

I contrasti sono sorti sull'opportunità di porre limiti ai meccanismi di flessibilità. In particolare, gli Stati Uniti chiedevano che non fossero posti limiti alla possibilità di accumulare crediti attraverso i *carbon sinks*. Ciò implicherebbe che nei paesi con un'alta dotazione di foreste non sarebbe necessario modificare la struttura produttiva in senso più favorevole all'ambiente. Benché gli scienziati concordino

¹¹ Nel caso degli Stati Uniti, alcune proiezioni sulla crescita delle emissioni, considerando date le tecnologie e i *trends* correnti, mostrano che i gas serra dovrebbero essere ridotti nel 2008 di una quota compresa tra il 20 e il 30% rispetto ai livelli del 1990 per rispettare gli obblighi previsti dal protocollo di Kyoto (Congressional Research Service Report 98-235, *Reducing Greenhouse Gases: How much from what baseline?* Consultabile in rete: www.cnrc.org). Tuttavia, secondo l'amministrazione americana, se nel contabilizzare le emissioni potessero essere utilizzati nella massima misura i meccanismi di flessibilità e i *carbon sinks*, il target di Kyoto potrebbe essere rispettato riducendo le emissioni soltanto del 7% (Fletcher, S. (2000) *Global Climate Change Treaty: the Kyoto Protocol*, Report, The National Council for Science and the Environment, Washington D.C.).

¹² La flessibilità è garantita da tre strumenti: la Joint Implementation (JI), il Clean Development Mechanism (Cdm) e l'International Emissions Trading (Iet) previsti, rispettivamente, agli articoli 6, 12 e 17 del Protocollo. Le foreste possono essere considerate dei serbatoi di anidride carbonica in grado di assorbirla dall'atmosfera e di trattenerla a lungo. Questo ridurrebbe le emissioni nette di ciascun paese. Sulla base di questa argomentazione i provvedimenti a favore della conservazione delle foreste adottati dai singoli paesi potrebbero dar luogo a "crediti" sui tagli alle emissioni.

no nel considerare le foreste «serbatoi naturali»¹³, vi è incertezza sulle loro effettive proprietà e sui meccanismi di assorbimento dei Ghg. Questa incertezza rende rischiosa una politica di illimitato ricorso ai carbon sinks.

Altre divergenze hanno riguardato il ruolo dei paesi in via di sviluppo e i meccanismi di enforcement del Protocollo. Gli Stati Uniti hanno preteso la partecipazione attiva dei paesi in via sviluppo¹⁴, benché gran parte delle emissioni si generi nei paesi industrializzati. Molti paesi in via di sviluppo hanno reagito chiedendo compensi per i danni subiti ed il trasferimento di tecnologie.

In relazione all' *enforcement*, mentre alcuni paesi, fra cui quelli dell'Unione europea, sono a favore di sanzioni pecuniarie in caso di violazione degli obblighi del Protocollo, gli Stati Uniti propongono l'istituzione di «debiti nei confronti dell'atmosfera»: i paesi che non hanno rispettato gli obblighi del Trattato dovranno abbattere di più in futuro.

Anche in seguito a questi contrasti, il presidente Bush, appena insediato, ha dichiarato che gli Stati Uniti non ratificheranno il Protocollo di Kyoto - nonostante l'abbiano firmato alla fine del 1998 - a causa degli alti costi connessi all'abbattimento delle emissioni, alla concomitante crisi energetica statunitense e anche considerando l'incertezza che ancora permane circa le cause del *Global Warming*¹⁵. A questo proposito, lo scorso maggio l'amministrazione Bush ha incaricato la National Academy of Sciences (Nas) di produrre un rap-

¹³ Alcuni sostengono che le proprietà di assorbimento delle foreste possono variare nel tempo. Gli esperimenti condotti mostrano che all'aumentare della temperatura potrebbe aumentare il rilascio di anidride carbonica da parte delle foreste generando un ulteriore riscaldamento del clima. Questa tesi è stata confermata da numerosi gruppi di ricercatori che hanno mostrato come le proprietà dei «serbatoi naturali» varino nel tempo e dipendano da numerosi fattori, non tutti identificati, cfr. *The Economist*, November 18th, 2000, pp. 101-104.

¹⁴ È soltanto durante il Cop-4 di Buenos Aires, in seguito all'impegno dell'Argentina e del Kazakistan a ridurre le emissioni entro il *commitment period*, che gli Stati Uniti hanno firmato il Protocollo. Vale la pena di notare che la crescita delle emissioni complessive di CO₂ e degli altri gas serra è avvenuta, nella prima metà degli anni novanta, nei paesi in via di sviluppo, a un ritmo che è circa triplo rispetto a quello dei paesi industrializzati.

¹⁵ È interessante notare come la vasta letteratura economica esistente sulle scelte ambientali in condizioni di incertezza (in particolare la letteratura sugli *Option Values* applicati alle risorse ambientali, si veda Arrow e Fisher (1974) e Henry (1974)) suggerisca comportamenti opposti, a fronte della probabilità (sia pur bassa) del verificarsi di eventi catastrofici, rispetto a quelli adottati dalla nuova amministrazione americana, e cioè comportamenti più cauti anziché più rischiosi.

porto sul *Climate Change* che facesse luce essenzialmente su due questioni: l'impatto delle attività antropogeniche sul riscaldamento globale e l'effettiva necessità di un tempestivo intervento politico. Le conclusioni del rapporto Nas sono positive su entrambe le questioni (peraltro già confermate dall'ultimo rapporto scientifico dell'International Panel on Climate Change) e rendono ancora più delicata la posizione statunitense.

Possiamo ora provare a interpretare la scelta non-cooperativa di alcuni paesi, e in particolare degli Stati Uniti. Come si è detto, nel decidere se cooperare o defezionare, ciascun paese confronterà i costi (presenti) e i benefici futuri della cooperazione. Ogni governo tende a sottovalutare i benefici futuri per due ragioni. Innanzitutto perché l'interesse per il futuro da parte di un'amministrazione è limitato dalla periodicità delle elezioni e dalla possibilità di essere rinnovati nella carica. Ciò spinge a scontare significativamente i benefici più distanti, fino a non tenerne conto. Inoltre, il valore dei benefici futuri è caratterizzato da elevata incertezza. È probabile che questi elementi siano stati molto rilevanti per gli Stati Uniti.

I benefici futuri della scelta cooperativa sono rappresentati dal valore dei danni evitati del riscaldamento globale. Questi ultimi dipendono, in parte, dalla sensibilità dei settori economici alle modificazioni del clima, ma in misura maggiore dalla possibilità di catastrofi naturali e modifiche irreversibili agli eco-sistemi. Nordhaus (1999, pp. 23-24), studiando l'impatto dei cambiamenti climatici sull'economia statunitense, sostiene che soltanto il settore agricolo appare particolarmente sensibile a variazioni del clima. Complessivamente Nordhaus stima che un riscaldamento globale pari a 2,5° C causerebbe una perdita pari all'1,5% del prodotto globale. Questo gli consente di affermare che il cambiamento climatico avrebbe un impatto trascurabile sulla maggior parte dei paesi industrializzati. Ben diverso potrebbe essere il discorso per buona parte degli altri paesi. Inoltre, Nordhaus, non considera i costi delle potenziali catastrofi naturali e delle modifiche irreversibili agli eco-sistemi. La tavola I riporta alcune stime dei costi di eventi causati dai cambiamenti climatici negli ultimi anni. Anche attribuendo a questi eventi una bassa probabilità di verificarsi, appare evidente che i benefici futuri della tutela ambientale possono essere molto rilevanti. Ma è molto verosimile che gli organi nazionali di governo non tengano conto di questi elementi nelle loro decisioni.

Sul versante dei costi, gli Stati Uniti sono chiamati a uno sforzo che - anche in seguito alla crescita sostenuta di cui si è detto - appa-

Tavola 1: I costi dei disastri naturali dovuti a fenomeni atmosferici

Anno	Evento	Area geografica	Perdite assicurate (milioni di \$)	Perdite economiche (milioni di \$)
1983	Hurricane Alicia	USA	2.200	3.500
1987	Winterstorm	Europa	4.700	5.600
1989	Hurricane Hugo	Carabi	6.300	12.700
1990	Winterstorm Daria	Europa	6.800	9.100
1990	Winterstorm Herta	Europa	1.800	2.600
1990	Winterstorm Vivian	Europa	2.800	4.400
1990	Winterstorm Wiebke	Europa	1.800	3.000
1991	Typhoon Mireille	Giappone	6.900	12.700
1992	Hurricane Iniki	Hawaii	2.000	3.700
1992	Hurricane Andrew	USA	20.800	36.600
1993	Blizzard	USA	2.000	5.800
1993	Floods	USA	1.200	18.600
1995	Hailstorm	USA	1.300	2.300
1995	Hurricane Luis	Carabi	1.700	2.800
1995	Hurricane Opal	USA	1.400	3.400
1996	Hurricane Fran	USA	1.800	5.700
1998	Floods	Cina	1.050	30.900
1998	Hailstorm, Tempest	USA	1.400	1.900
1998	Hurricane Georges	Carabi	3.500	10.300
1999	Hailstorm	Australia	1.000	1.500
1999	Tornadoes	USA	1.485	2.000
1999	Hurricane Floyd	USA	2.200	4.500
1999	Typhoon Bart	Giappone	3.000	5.000
1999	Winterstorm Lothar	Europa	4.000	7.500
1999	Winterstorm Martin	Europa	1.000	2.000

Fonte: Munich RE (2000) come citato in P. Vellinga e W. J. van Veenveld "Climate Change and Extreme Weather Events", www.panda.org/resources/publications/climate/xweather/xweather.html

re elevato, non soltanto dal punto di vista strettamente economico. A questo riguardo si deve ricordare che proprio nei giorni in cui l'Amministrazione Bush ha preso posizione contro il Protocollo di Kyoto è stato pubblicato il rapporto sulla politica energetica che prevede di moltiplicare il ricorso al carbone e al petrolio e, quindi, la produzione di gas serra (Mc Kibben 2001).

Rispetto al problema del *Global Warming*, l'amministrazione Bush non ha enunciato alcuna chiara strategia, ma si è limitata a una generica dichiarazione a favore di maggiori finanziamenti per la ricerca scientifica e per l'adozione di tecnologie pulite. È probabile che il Protocollo di Kyoto costituisca una risposta inappropriata al problema del *Global Warming*, ma l'inappropriatezza non deriverebbe da una sopravvalutazione dei benefici derivanti da un'azione di contenimento. Piuttosto molti indizi spingono nella direzione contraria. Anche per questo, l'assenza di una seria strategia dovrebbe essere motivo di preoccupazione per tutti.

I Local Commons e l'efficienza della soluzione politica

«*Equivalenza fiscale*», *redistribuzione e fallimenti del governo*. Si è visto che nel caso dei *Local Commons*, pur non essendo preclusa la possibilità di assegnare diritti di proprietà privati, la soluzione di mercato appare inadeguata per l'ampiezza dei costi di transazione e per la più generale difficoltà a tradurre tutti i benefici in pagamenti di mercato. È, dunque, necessario esaminare le caratteristiche della soluzione politica, associata normalmente alla proprietà pubblica delle risorse. Il primo problema da affrontare è quello dell'estensione della giurisdizione.

Olson (1969) ha sostenuto che i "confini" dei beni collettivi (identificati con l'area nella quale si trovano i soggetti il cui benessere è influenzato da tali beni) dovrebbero coincidere con quelli dell'istituzione di governo che provvede alla loro fornitura. Alla base di questo suggerimento vi è l'idea che se i confini dei beni collettivi eccedessero quelli del governo vi sarebbero beneficiari che non pagano per i loro vantaggi; mentre se i confini del bene collettivo fossero più ristretti di quelli del governo alcuni rischierebbero di pagare per benefici che non ottengono. In entrambi i casi la soluzione potrebbe essere diversa da quella ottima. Quest'ultima si avrebbe soltanto nel caso di perfetta coincidenza tra i due confini, cioè quando è soddisfatta quella che Olson chiama condizione di «equivalenza fiscale».

Se si volesse applicare questa condizione a ciascun bene pubblico locale ne deriverebbe una Babele istituzionale che è perfino difficile immaginare. Ciò rende inevitabile che nella realtà i due confini finiranno per non coincidere; in particolare è molto probabile che le giurisdizioni finiranno per essere più ristrette rispetto all'estensione dei beneficiari.

Se il governo locale non intende far gravare sui propri cittadini costi per i quali essi non ottengono benefici, le conseguenze di questa situazione non saranno troppo diverse da quelle che si producono con la soluzione di mercato. In altri termini, per realizzare la soluzione socialmente ottima quando viene violata la condizione di "equivalenza fiscale", sono necessarie politiche redistributive tra le aree.

Indipendentemente dall'estensione della giurisdizione, la soluzione pubblica va incontro agli ormai tradizionali "fallimenti del governo". In particolare, anche se non esistessero i problemi di cui si è appena detto, la decisione politica potrebbe contrastare con quella che rende massimo il benessere sociale a causa del "peso" eccessivo che potrebbe essere accordato, per ragioni di opportunismo o - meno probabilmente, se si tratta di governi locali - di limitata informazione, alle preferenze di alcuni residenti rispetto ad altri. Anche in questo caso l'avversione alla redistribuzione costituisce la più probabile causa di questo tipo di fallimento.

Se i benefici dei beni ambientali sono distribuiti diversamente anche tra i residenti è inevitabile che la decisione sul loro utilizzo abbia rilevanti implicazioni distributive e possa anche generare dei vincitori e dei perdenti.

La raccomandazione di Olson sull'equivalenza fiscale sembra affidarsi all'implicita assunzione che tali redistribuzioni non saranno necessarie (in virtù di una poco probabile omogeneità dei benefici) o si potranno attuare senza ostacoli. La realtà suggerisce considerazioni di segno opposto cosicché, se vi è avversione alla redistribuzione (per le implicazioni elettorali o per qualsiasi altro motivo) anche in presenza di "equivalenza fiscale", la soluzione politica non assicura il benessere sociale.

La spinta verso la devoluzione di poteri agli organi locali di governo, al di là dei vantaggi che può determinare, deve essere valutata anche con riferimento a questi problemi. In questa ottica esamineremo l'impatto che le riforme federaliste attuate nel nostro paese possono esercitare sulle modalità di gestione di un *Local Common* come i parchi naturali.

Una soluzione alternativa: la gestione comunitaria. Vi è un secondo modo di considerare i problemi legati alla gestione dei *Local Commons*. Dasgupta (1993, p. 290 ss.), spiegando la differenza tra *Global* e *Local Commons*, sostiene che i problemi associati alla gestione dei *Local Commons* non sorgono in relazione al regime di proprietà, ma ad altri elementi. Secondo Dasgupta, i *Local Commons*, di solito, non sono utilizzabili da tutti i membri di una società. Spesso lo sono soltanto da parte di coloro che hanno diritti storici all'uso, grazie all'appartenenza a una certa comunità o a retaggi familiari. Questo tipo di utilizzatori tende a essere molto protettivo nei confronti della risorsa.

I *Commons* in questione sono semplici da controllare, i confini ben delineati e la loro gestione e destinazione d'uso è regolata in maniera dettagliata. Se certe norme di comportamento sociale sono radicate nella comunità e le obbligazioni contrattuali che riguardano l'uso della risorsa sono comprese da tutti i suoi membri, c'è un notevole risparmio di costi di transazione sia *ex ante* (se si è un utilizzatore), che *ex post* (se si è addetti al monitoraggio della risorsa). Questo è naturale se le norme di comportamento sono state "internalizzate" dai membri della società. Chi gestisce la risorsa ne conosce perfettamente il valore e desidera preservarlo per le generazioni future. Si ha sia efficienza sia equità nella gestione del *Local Common*.

Ma questo è vero fino a quando l'ambiente sociale circostante rimane immutato. L'equilibrio così generato diventa insostenibile se l'ambiente sociale muta improvvisamente. È questa accresciuta vulnerabilità che rappresenta spesso la causa delle maggiori «Tragedie dei Commons» che si verificano nella società contemporanea, in particolare modo nei paesi in via di sviluppo. Il progresso tecnico, le transizioni demografiche, la crescita demografica, politiche pubbliche che irresponsabili, sono esempi di *shocks* che modificano l'ambiente sociale e che possono causare il degrado dei *Local Commons*. È possibile che anche la globalizzazione e la conseguente spinta verso una maggiore competizione, possano costituire un elemento destabilizzante che, nel contesto descritto sopra, concorre alla rottura dell'equilibrio tra comunità locale e risorse locali.

Il federalismo ed i parchi in Italia

Il «teorema della decentralizzazione» di Oates (1972), afferma che il principale vantaggio del governo locale consiste nel soddisfare le

preferenze di un numero maggiore di persone rispetto a un governo centralizzato e, nel caso in cui i cittadini abbiano gusti identici in relazione al bene da produrre, assicura un livello di benessere maggiore rispetto al caso centralizzato¹⁶. Quando però in una stessa giurisdizione risiedono persone con preferenze molto diverse, è possibile che il livello di benessere prodotto dalla soluzione decentralizzata sia inferiore a quello generato dal governo centralizzato. In altri termini il criterio economico della massimizzazione del benessere sociale – cioè dell'efficienza paretiana – favorisce la soluzione decentralizzata solo nel caso in cui vi sia uniformità delle preferenze.

Alcune di queste affermazioni sono state già illustrate, ma non è facile stabilire se esse siano state tenute in conto da quanti auspicano una forte e generalizzata (oltre che, talvolta, generica) svolta federalista. Esaminiamo allora le tendenze in atto nel nostro paese, con particolare riferimento alla questione dei parchi e delle aree naturali.

La nuova normativa sulle autonomie locali e il federalismo è stata inaugurata con le due leggi note come «Leggi Bassanini»¹⁷ che hanno attuato le più importanti riforme degli ultimi trent'anni sui rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali ed è stata completata dalla recente proposta di modifica costituzionale¹⁸. La L. 59/97 applica in maniera estesa il principio di sussidiarietà, secondo cui la generalità delle funzioni amministrative è attribuita alle regioni e agli enti locali, tranne alcune materie riservate allo Stato. Capovolgendo la precedente impostazione, lo Stato è titolare di competenze enumerate in modo tassativo, tutte le altre sono conferite alle regioni e agli enti locali (Desideri-Fonderico, 1998, p. 148). Il principio di sussidiarietà implica che le funzioni amministrative siano distribuite tra i vari livelli di governo non più secondo il criterio dell'interesse nazionale, regionale o locale, ma secondo quello della dimensione. Pertanto, la competenza esclusiva dello Stato per la difesa del suolo e per la tutela dell'ambiente (art. 1, comma 4, lett. c, L. 59/97) includerebbe solo quei compiti implicitamente unitari e non

suscettibili di frazionamento anche sul piano dell'amministrazione (Di Fidio, 1997, p. 10).

La recente riforma costituzionale adegua l'ambito delle competenze regionali alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato in seguito alla L. 59/97 e al dl 112/98. Per quanto riguarda i principi finanziari, il nuovo art. 119 introduce, oltre al principio della «territorialità dell'imposta», quello in base al quale le regioni e gli enti locali debbano reggersi con finanza propria, cioè finanziando le proprie spese con i mezzi prelevati dalla propria collettività. Questo provvedimento può avere conseguenze importanti sulla gestione dell'ambiente – e dei parchi in particolare – poiché renderebbe più difficile l'intervento dello Stato a fronte di una fornitura inefficiente dei beni ambientali da parte delle regioni, per esempio.

La normativa sul federalismo, congiuntamente al recepimento negli ordinamenti regionali della legge quadro sulle aree protette, se da un lato ha aumentato la partecipazione degli enti locali all'istituzione e alla gestione delle aree protette regionali e locali, dall'altro potrebbe aver determinato un'eccessiva inclinazione a privilegiare interessi forti che afferiscono all'utilizzazione economico-produttiva del territorio protetto (Desideri, Fonderico, 1998, p. 144), anche a causa della minore propensione degli amministratori locali ad assumere decisioni che sono impopolari presso i più influenti tra i propri elettori¹⁹.

Le tendenze in atto in alcuni importanti parchi italiani non fanno che alimentare questa preoccupazione. Ci riferiamo sia alle ripermetrazioni di parchi come Portofino, Bracciano o il parco regionale del Sirente-Velino in Abruzzo, sia alla realizzazione di infrastrutture all'interno di parchi grandi, come il Parco del Ticino²⁰ o alla propo-

¹⁹ La preoccupazione che il governo locale possa favorire interessi particolari è stata espressa ripetutamente, anche nel passato. Madison, citato da Brosio (1998, p. 383), ha affermato: «Quanto più piccola è la società, tanto minori in numero saranno i diversi partiti ed interessi che la compongono e quanto meno numerosi saranno questi, tanto più frequentemente una maggioranza sarà formata da un solo partito. Minore è il numero di coloro che compongono una maggioranza, minore sarà l'arco delle loro posizioni e più facilmente questi pochi potranno concertare ed eseguire i loro piani di oppressione».

²⁰ In aprile 2001 è stata approvata in Liguria la riduzione del Parco di Portofino a 1000 ettari (rispetto ai 3.600 originari). Il 23 aprile 2001 la Conferenza dei servizi della Regione Lombardia ha approvato il progetto dell'Anas che prevede la costruzione di 18 km di autostrada, la Boffalora-Malpensa, e otto nuovi ponti sul Ticino, che attraverserà il Parco del Ticino, il più grande Parco regionale italiano, occupando un milione di metri quadrati di territorio. Il 26 aprile 2001 la giunta della Regione Lazio ha approvato la ripermetrazione del Parco di Bracciano, tra-

sta di un terzo traforo del Gran Sasso²¹. I casi citati configurano situazioni molto diverse tra loro. Il caso della Liguria rappresenta un esempio eclatante di violazione del diritto all'ambiente in quanto è stato attuato un taglio drastico a un'area protetta già funzionante (il Parco di Portofino) per favorire l'espansione urbanistica e le attività economiche e turistiche tradizionali. In maniera analoga può essere considerato il caso del Parco del Ticino in vista di un ampliamento dell'aeroporto della Malpensa. Nel caso di Bracciano, invece, da un lato la stessa legge istitutiva del Parco prevedeva la possibilità di ridefinizione dei confini, dall'altro la Regione Lazio, pur ponendo problemi di ripermizzazione, ha mostrato disponibilità a istituire nuove aree protette. Infine, nel caso del Parco regionale del Sirente-Velino è il mondo venatorio a premere per aumentare gli spazi su cui praticare la caccia chiedendo la riduzione dei perimetri protetti (Wwf-Italia, 2001).

Queste tendenze negative non devono far dimenticare che gli enti locali hanno svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo di un sistema di aree protette in Italia. Osserva Moschini (2000, p. 32) che l'avvio delle politiche regionali nel campo delle aree protette è dovuto alla provincia autonoma di Trento che nel 1967 varò un piano urbanistico-provinciale che individuava il confine di due parchi²² e ne fissava i principi generali di utilizzazione. La Regione Lombardia si è dotata di una legge quadro sulle aree protette nel 1973 e, quasi contemporaneamente, altre regioni si attivarono e approvarono propri strumenti legislativi in materia di aree protette: Piemonte, Liguria, Toscana, Lazio. Occorre dunque valutare con cautela le posizioni demonizzatrici di alcune associazioni ambientaliste che accusano le regioni di «malinteso federalismo» e auspicano un ritorno a una gestione centralistica dei parchi.

È peraltro innegabile che nel recente passato il governo si sia impegnato a far decollare il sistema delle aree protette; in primo luogo attraverso l'attuazione della legge quadro sulle aree protette (L. 394/91) che detta i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette. L'obiettivo della legge era quello di crea-

sformando alcune aree del Parco in aree contigue per consentire l'attività venatoria senza avere ancora introdotto garanzie di ineditabilità.

²¹ Il progetto prevede la realizzazione di un terzo traforo del Gran Sasso, peraltro inserito in un Parco nazionale, oltre alle due gallerie già esistenti, lungo 6 km e atto a favorire l'accesso diretto ai laboratori dell'Istituto nazionale di Fisica nucleare del versante aquilano.

²² Il Parco dell'Adamello-Brenna e quello di Paneveggio-Pale di San Martino.

re e gestire un sistema nazionale di aree protette al livello dei paesi più avanzati. La legge quadro mirava inoltre a fornire una soluzione al problema delle forme e dei modi di tutela della natura, in seguito al riconoscimento dell'interesse pubblico alla protezione di quest'ultima. Il principale elemento di novità della 394 – e il più visibile – è stato l'istituzione di sette nuovi parchi nazionali. È stato osservato che, almeno in apparenza, la 394 ha reinterpretato in chiave centralistica la gestione delle aree protette, in quanto richiede alle regioni di uniformarsi alle disposizioni nazionali. Inoltre, come rileva Moschini (2000), si ha l'impressione che la partita decisiva della 394 sia stata giocata sul piano dei parchi nazionali, a svantaggio di quelli regionali. A questa interpretazione fa fede, da un lato, il considerevole numero di nuovi parchi nazionali istituiti, dall'altro la stessa L. 394/91 che definisce all'art. 1: «I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine [...] di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future». Mentre i parchi naturali regionali sono definiti all'art. 2 come: «[...] costituiti da aree terrestri, fluviali lacuali [...] di valore naturalistico ed ambientale che costituiscono un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali». La legge sembra dunque porre su un piano diverso i parchi nazionali rispetto a quelli regionali, tracciando di fatto – anche se non esplicitamente – una gerarchia delle priorità ambientali.

L'ambiente e la globalizzazione

La globalizzazione, da un lato, e il federalismo, dall'altro, rappresentano certamente due dei fenomeni più significativi nella sfera economica e politica dell'epoca che viviamo. Dei rapporti tra l'ambiente e il federalismo si è già detto, anche se in modo necessariamente succinto. L'impatto che la globalizzazione può avere sull'ambiente è oggetto di roventi ed attualissime polemiche. Spesso la discussione investe aspetti che soltanto indirettamente possono essere collegati alla globalizzazione, soprattutto se questa viene genericamente intesa come spinta a una crescente integrazione economica tra aree geograficamente distanti e non come trionfo globale del *free market*. Si tratta, in ogni caso, di questioni complesse che di certo

non ci proponiamo di trattare nel limitato spazio di qualche pagina. Vi sono però alcune questioni, non tutte sotto i riflettori delle polemiche, che meritano qualche considerazione e che mostrano come non sia agevole stabilire nessi certi tra globalizzazione e ambiente.

Il *dumping* ambientale, cioè una gara a smantellare le misure nazionali a difesa dell'ambiente con lo scopo principale di attrarre investimenti produttivi, è stato fin dall'inizio considerato uno degli esiti più probabili e negativi della globalizzazione. Non è facile disporre di dati completamente attendibili a questo riguardo, si può tuttavia ritenere che siano assai deboli i segnali di una simile tendenza. Se il degrado dell'ambiente è aumentato le cause sono soprattutto altre. In realtà due evoluzioni, che possiamo considerare di carattere istituzionale, contribuiscono a depotenziare questa tendenza. Da un lato, i mercati — sia dei prodotti, sia finanziari — tendono a dare un valore all'ambiente, premiando le imprese che mostrano di usare tecnologie verdi e di non infliggere danni alle risorse naturali. Si tratta di una tendenza debole, che riguarda solo alcuni problemi ambientali, ma non irrilevante e di grande interesse.

Dall'altro, l'adeguamento delle diverse normative nazionali in campo ambientale sembra avere imboccato, almeno in un caso di grande importanza, una strada opposta rispetto a quella paventata. Il riferimento è, qui, all'allargamento dell'Unione europea a numerosi altri paesi, in particolare a quelli dell'Europa centro-orientale. L'ammissione di questi paesi ai benefici dell'Unione è subordinata, come è noto, alla soddisfazione di un insieme di condizioni, tra cui la tutela dell'ambiente. Considerando le condizioni di partenza di molti di questi paesi, si tratta di un miglioramento sensibile per l'ambiente. È interessante osservare che questo miglioramento implica una redistribuzione: infatti, i paesi europei dovrebbero trasferire, attraverso i fondi strutturali e quelli di coesione, ingenti risorse ai nuovi membri. Si potrebbe dire che in questo modo essi sopportano i costi del miglioramento ambientale in quei paesi. L'indispensabilità della redistribuzione per conseguire miglioramenti ambientali, su cui si è insistito nelle pagine precedenti, trova qui una interessante conferma.

Inoltre, il coordinamento assicurato dall'Unione europea mostra — almeno in questo caso — la propria efficacia e suggerisce che la politica, soprattutto se ha la forza di scegliere redistribuzioni virtuose, può rendere la globalizzazione un sicuro fattore di progresso.

Un altro aspetto della globalizzazione merita di essere sottolineato. Essa può alterare la percezione dei costi e dei benefici della prote-

zione ambientale; soprattutto dando ad alcuni paesi la sensazione che i costi da pagare siano più elevati. Se, infatti, la globalizzazione — come molti sostengono, pur in assenza di prove incontrovertibili — permette di accelerare la crescita economica nel breve termine, allora misure di protezione dell'ambiente che diano luogo a benefici non immediati appariranno, in quest'ottica, scarsamente attraenti. Più in generale i cambiamenti in atto, che forse non dovrebbero essere tutti ricondotti alla globalizzazione, spingono verso una minore disponibilità a sopportare i costi di misure di cui altri beneficerebbero verso una maggiore impazienza. Una prova, forse parziale, sta nella generalizzata riduzione dei tassi di risparmio.

Conclusioni: il futuro del diritto all'ambiente

Se si potesse affermare che le decisioni sulle risorse ambientali scaturiscono da istituzioni orientate verso il conseguimento del benessere sociale sarebbe piuttosto imbarazzante lamentare un' inadeguata tutela dell'ambiente. Nel conflitto tra benessere sociale e predefiniti standard (forse paternalistici), di quello che l'ambiente dovrebbe essere, difficilmente potrebbe soccombere il primo concetto. Ma, come si è cercato di sostenere, le cose non stanno così.

La tutela dell'ambiente e il benessere sociale hanno molta strada da fare assieme anche senza dover cambiare i valori e le preferenze degli individui. Questo non significa che se le preferenze ed i valori evolvessero in senso favorevole all'ambiente quest'ultimo non se ne gioverebbe. Piuttosto, significa cercare di evitare valutazioni (talvolta, in verità, non prive di forza) secondo le quali il problema nasce dal fatto che altri sono miopi (più di noi), insensibili (più di noi) o, semplicemente, poco informati. La strada che il benessere sociale e l'ambiente possono fare assieme è lunga, anche se gli individui non cambiassero. Il problema di fondo, pur tra segnali non tutti negativi, sta, come si è cercato di dire, nell'inadeguatezza delle istituzioni, non solo quelle di mercato. Chiuso nella morsa dei fallimenti del governo e di quelli del mercato l'ambiente rischia di evaporare assieme al benessere di molti individui, se non agli individui stessi.

Il problema di fondo è piuttosto semplice: l'impossibilità di tutelare l'ambiente senza procedere a redistribuzioni di varia natura ed estensione. Assolutamente impossibile nel mercato, la redistribuzione gode di scarsi favori anche nell'arena politica. Lasciarsi guidare dal benessere sociale per inventare istituzioni non avverse alla redi-

struzione è la ricetta più convincente per assicurare un futuro al diritto all'ambiente*.

BIBLIOGRAFIA

- A. Alchian, 1987, «Property Rights», in *A Dictionary of Economics*, J. Earwell, M. Milgate, P. Newman eds, London, MacMillan.
- K. Arrow, A. Fisher, 1974, *Environmental Preservation, Uncertainty and Irreversibility*, «Quarterly Journal of Economics», 88, pp. 312-319.
- S. Barrett, 1990, *The Problem of Global Environmental Protection*, «Oxford Review of Economic Policy», 6, pp. 68-79.
- S. Barrett, 1992, «International Environmental Agreements as Games», in *Conflicts and Cooperation in Managing Environmental Resources*, R. Pething eds., Berlin, Springer-Verlag.
- G. Brosio, 1998, *Economia e finanza pubblica*, Roma, Carocci.
- G. M. Brown, 2000, *Renewable Natural Resources Management and Use without Markets*, «Journal of Economic Literature», pp. 875-914.
- P. Dasgupta, 1993, *An Inquiry into Well-being and Distribution*, Oxford, Clarendon Press.
- C. Desideri, F. Fonderico, 1998, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, «Quaderni per la ricerca», 5, Istituto di studi sulle regioni-Cnr, Milano, Giuffrè.
- M. Di Fidio, 1997, *Come utilizzare le riforme istituzionali per rilanciare la difesa ecologica dell'ambiente in Italia*, Relazione presentata al convegno «Le aree protette e la riforma istituzionale italiana», Gargnano (BS), 16-17 ottobre 1997.
- H. S. Gordon, 1954, *The Economic Theory of a Common Property Resource: the Fishery*, «Journal of Political Economy», 62, pp. 124-142.
- C. Henry, 1974, *Investment Decisions under Uncertainty: the Irreversibility Effect*, «American Economic Review», 64, pp. 1006-1012.
- K. G. Mäler, 1990, *International Environmental Problems*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 6, n. 1, pp. 80-107.
- R. Mason, 1996, «Market Failure and Environmental Degradation», in *The Economics of Environmental Degradation: Tragedy for the Commons?*, T. Swanson eds., Edward Elgar Publishing Company.
- B. McKibben, 2001, *Some Like It Hot*, «New York Review of Books», 5 luglio 2001.
- R. Moschini, 2000, *La legge quadro sulle aree protette 10 anni dopo. Un bilancio dei risultati, una riflessione sui problemi aperti e sul futuro*, supplemento.

* Il lavoro è frutto della stretta collaborazione dei due autori. Tuttavia i paragrafi 2.1, 3, 4.2, e 5 possono essere attribuiti a Silvia Tiezzi, i restanti a Maurizio Franzini.

mento al n. 31 di «Parchi - la rivista italiana della Federazione italiana parchi e riserve naturali», ottobre.

W. D. Nordhaus, 1999, *Biens publics globaux et changement climatique*, «Revue française d'économie», pp. 11-32.

W. E. Oates, 1972, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc.

M. Olson, 1969, *The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, «American Economic Review», pp. 479-487.

E. Ostrom, 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

T. Sandler, 1998, *Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action*, «Fiscal Studies», vol. 19, n. 3, pp. 221-247.

Wwf-Italia, 2001, *Natura ridotta a parchi "francobollo"*. Appello ai candidati premier, Comunicato stampa del 3 aprile 2001. www.wwf.it/news/notizie/040401.htm.