

Valore di beni e servizi ecologici nelle Pubbliche Amministrazioni: quali spazi per il buon governo?

di Daniel Franco e Aurelio Lo Fazio

Premessa

L'attuale crisi economico-finanziaria e climatica dovrebbe spingere a riconsiderare il modello di sviluppo che domina il pianeta e uno degli aspetti rilevanti in un modello economico adeguato ai tempi dovrebbe essere quello dei beni e servizi erogati dagli ecosistemi e/o dai paesaggi. Questi, pur avendo un ruolo fondamentale per la vita e le sue qualità, sfuggono ai prezzi riconoscibili dal mercato e, spesso, tendono a sfuggire anche alle azioni di pianificazione e *policy* (TEBB, 2009; *Millennium Ecosystem Assessment*, 2003-5).

Per lungo tempo non solo l'esistenza, ma il ruolo centrale di questi beni e servizi è stato patrimonio del comune buon senso. Mi tornano a proposito insistenti alla mente le pareti del Comune di Siena con l'allegoria del "buon governo" e, da buon veneziano, le straordinarie norme per la gestione sostenibile delle risorse ambientali che la Serenissima Repubblica scriveva in tempi decisamente non sospetti (Cacciavillani, 1984, 1990; Romano, 2011; Susmel, 1994).

Ma la teoria del caos ci aiuta ad accettare il fatto che gli eventi prendano direzioni non sempre prevedibili e non certo le migliori possibili: così da un paio di secoli la più influente tra le scienze deboli ha portato a confondere un approccio filosofico – il modello economico standard di valutazione individuale – con una scienza sperimentale – come la fisica o la

biologia, per intendersi – spingendosi sdegnosamente questa consapevolezza dalla sfera collettiva alla landa lontana delle "esternalità". In base a questo approccio filosofico, i beni pubblici e quelli comuni (per tacere delle risorse naturali o dei beni collettivi...) si distinguono per "escludibilità" e "rivalità" che funzionano poco alla prova della realtà. I motivi sono tipicamente o ecologici e poco interessati alla filosofia, o per il peso prevalente della materialità rispetto all'immaterialità: ma di questo abbiamo ragionato non da molto su queste pagine (Franco, 2012) e qui si utilizzerà per convenzione la dizione beni pubblici/comuni. Da tempo l'ubriacatura ha cominciato a svanire, prima della doccia fredda e prolungata della recessione di questi anni: si riscopre di non essere affatto elaboratori consequenziali di scelte preesistenti, invariante e transitive, ma soggetti a razionalità parziale e cooperativi piuttosto che opportunistici (Porter *et al.*, 2009), influenzati dal contesto socio-culturale; soggetti che possono mettere in atto comportamenti economicamente inaspettati rispetto al modello standard e magari legati a valori fondamentali per la collettività (Spash *et al.*, 2009).

Da queste ri-conquiste si ri-torna al buon senso, con gli sforzi metodologici (Pagiola *et al.*, 2004) per stimare un prezzo affidabile dei valori "esterni" ai mercati (valori di non-mercato, ovvero: di uso indiretto, opzione e non uso) o con la messa

a punto dei *Payment for Ecosystem Services* (PES) che per fortuna non rispondono esattamente alle leggi di mercato (Vatn, 2010), fino alle stime dei valori di non-mercato, di nuovo, per quantificare i PES (per tacere delle risorse naturali o dei beni collettivi...) si distinguono per "escludibilità" e "rivalità" che funzionano poco alla prova della realtà. I motivi sono tipicamente o ecologici e poco interessati alla filosofia, o per il peso prevalente della materialità rispetto all'immaterialità: ma di questo abbiamo ragionato non da molto su queste pagine (Franco, 2012) e qui si utilizzerà per convenzione la dizione beni pubblici/comuni. Da tempo l'ubriacatura ha cominciato a svanire, prima della doccia fredda e prolungata della recessione di questi anni: si riscopre di non essere affatto elaboratori consequenziali di scelte preesistenti, invariante e transitive, ma soggetti a razionalità parziale e cooperativi piuttosto che opportunistici (Porter *et al.*, 2009), influenzati dal contesto socio-culturale; soggetti che possono mettere in atto comportamenti economicamente inaspettati rispetto al modello standard e magari legati a valori fondamentali per la collettività (Spash *et al.*, 2009).

Da queste ri-conquiste si ri-torna al buon senso, con gli sforzi metodologici (Pagiola *et al.*, 2004) per stimare un prezzo affidabile dei valori "esterni" ai mercati (valori di non-mercato, ovvero: di uso indiretto, opzione e non uso) o con la messa

nei Paesi in via di sviluppo.

La Provincia di Roma ha iniziato da tempo un percorso per riconsiderare organicamente il ruolo dei beni pubblici/comuni nella propria capacità di *governance*, come previsto nel proprio progetto strategico di sviluppo. Una parte di questo percorso si è attuata mediante l'individuazione delle componenti principali (mercato e non mercato) del *valore economico totale* (Vet) di tre ambiti paesaggistici di riferimento, pubblicate sul WEB GIS provinciale² e un'altra parte si è attuata approfondendo gli ambiti nei quali una Pubblica Amministrazione (PA) può considerare ordinariamente questi valori.

Nel primo caso, lo strumento di *policy* messo a punto ha avuto l'intento di assicurare stime di riferimento, associate alla distribuzione percettiva e motivazionale delle stesse nella comunità provinciale, per favorire dal basso la *governance* di processi negoziali e/o decisionali tra attori pubblici e/o privati che considerarli. Ad esempio: cambi di destinazione d'uso; tipo di sfruttamento alternativo di risorse territoriali, ecc.

Nel secondo caso, l'approfondimento ha avuto lo scopo di incrementare la capacità istituzionale nella rivalutazione culturale del ruolo di questi valori nelle prassi amministrative ordinarie. Ciò perché la limitata capacità istituzionale è uno dei freni fondamentali a una *good public governance* (Rhodes, 2000) e, a livello nazio-



nale, non a caso uno degli obiettivi centrali affrontati dalle strategie di programmazione.

Il presente contributo descrive questo secondo aspetto, ovvero le analisi svolte per inquadrare le possibilità di utilizzo della stima monetaria del valore dei beni o servizi pubblici/comuni nelle prassi gestionali e amministrative di una PA. Ciò allo scopo di incrementare la capacità istituzionale di accoglimento di tali istanze, iniettando nuove consapevolezza su basi convincenti, ovvero tese a superare inevitabili resistenze. Pertanto, il lavoro non considererà ulteriormente gli altri temi sopra toccati, dibattuti in letteratura, o altre caratteristiche della ricerca e dell'applicazione conseguente del caso studio³. Obiettivo del lavoro è, invece, quello di mettere a disposizione una sintesi delle analisi sopra ricordate.

Queste analisi si sono focalizzate in merito a:

- concetto giuridico di danno ambientale e relativo principio del *chi inquina paga*, in quanto centrali nell'evoluzione della *public governance* delle risorse ambientali;
- attività di governo territoriale pubblico, con riferimento alle relative politiche programmatiche, alla contabilità ambientale, agli impatti ambientali delle opere pubbliche.

Danno ambientale e principio del chi inquina paga

La normativa comunitaria

Dagli anni Settanta del secolo scorso inizia a imporsi nelle politiche ambientali europee il principio giuridico del *chi inquina paga*; principio che assume una lettura sempre

meno restrittiva sino al trattato di Maastricht (1992). La centralità di questo assioma è stata ribadita in diverse occasioni sino a fondare l'art. 1 (*Quadro per la responsabilità ambientale per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale*) della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale. Il danno all'ambiente viene definito come «un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente» (art. 2, comma 2) dove per servizio si intende «la funzione svolta da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico» (art. 2, comma 13). Le fattispecie di danno considerate sono le seguenti:

(I) qualsiasi danno che produca

significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di specie e habitat;

(II) qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella Direttiva 2000/60/CE;

(III) qualsiasi contaminazione del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi. Si considera anche la minaccia di danno imminente definita come «il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo» (art. 2, comma 9), ma non il danno o la minaccia imminente causati da inquinamen-



to di carattere diffuso a meno che non sia possibile «accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori» (art. 4, comma 5). Nell'allegato 2 della Direttiva vengono riportati i criteri sulle misure più appropriate per garantire la riparazione del danno ambientale definita come:

- (I) *riparazione primaria*, che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati verso le condizioni originarie;
- (II) *riparazione complementare*, per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e dei servizi ecologici danneggiati;
- (III) *riparazione compensativa*, per compensare la perdita temporanea di risorse e servizi ecologici in attesa di un loro ripristino.

Il recepimento nella normativa nazionale: soluzioni e problemi

Nel nostro Paese, alla Legge delega 308/2004, è seguito il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 s.m.i. (T.U.) associato a una dottrina e a una giurisprudenza complesse e

ancora in evoluzione.

La definizione di danno ambientale (art. 300, comma 1, letto in combinato disposto con l'art. 311) e degli oggetti del deterioramento (art. 300, comma 2) non si discosta dalla Direttiva 2004/35/CE, mentre l'aspetto della responsabilità per l'ipotesi di danno appare carente perché si riferisce alla misurabilità/significatività del deterioramento⁴. Infatti il Testo Unico non prevede – come l'art. 18 della Legge 349/1986 che è andato ad abrogare – il potere del giudice di determinare l'ammontare del danno in via equitativa per limitare il rischio di un uso strumentale della supposta difficoltà di misurazione.

Considerato ciò e che l'utilità risarcibile è quella riferita alle conseguenze per la collettività del mancato utilizzo di un bene pubblico (art. 300), le stime promosse dalla Provincia di Roma possono rappresentare un esempio di come una PA possa – per parte sua – contribuire all'evoluzione giurisprudenziale. Per quanto riguarda il risarcimento

(art. 313, comma 1) è prevista la possibilità per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) di emanare un'ordinanza immediatamente esecutiva, al fine di imporre al responsabile del danno ambientale il ripristino o, in seconda battuta, il pagamento del danno per equivalente patrimoniale. Il problema (Urso, 2011) è che il comportamento che genera il danno deve costituire un fatto illecito: cioè atto od omissione, anche amministrativi, che si verifichino nonostante quanto previsto da una norma vigente o in violazione del principio di prudenza e diligenza. Dato che la dottrina tende a raffigurare l'illecito solo se si è in presenza di una specifica violazione di norme o provvedimenti amministrativi e non semplicemente in base all'art. 2043 del Codice Civile⁵, il Testo Unico tende a garantire l'autore dell'illecito se si è in assenza di un'esplicita e specifica disciplina di tutela, regolamentare o amministrativa. Anche se probabilmente

la giurisprudenza evolverà nel senso della Direttiva, rispetto a questa sorta di arretramento del Testo Unico dal principio comunitario, ad oggi la definizione di regole e atti locali (ad esempio i regolamenti e i piani per le aree protette, le reti ecologiche, i piani territoriali, ecc.) risulta lo strumento più efficace per generare una responsabilità per l'illecito ambientale, evitando che il principio *chi inquina paga* rimanga sulla carta.

Attualmente, ciò che emerge dall'evoluzione della giurisprudenza rispecchia due visioni: c'è chi ritiene che i costi esterni (ad esempio ambientali) delle attività economiche debbano essere internalizzati nel processo produttivo, in linea con i principi comunitari del *chi inquina paga*, della *governance* e della sostenibilità debole; un'altra scuola di pensiero ritiene che non sia giusto gravare sugli attori economici, riportando la responsabilità ambientale ad una sorta di sanzione a seguito di un danno solo quando e se addebitabile, visione che sembra ispirare l'attuale Testo Unico. La giurisprudenza sembrerebbe tesa a evolvere verso un maggior riconoscimento della responsabilità oggettiva, considerando come la prova del danno ambientale consista nella compromissione evidente dell'ambiente⁶, anche se non mancano indicazioni di segno opposto⁷.

Altro problema delicato è quello della relazione tra danno e comportamento del danneggiante: da una parte si sostiene che è sufficiente la violazione colposa della norma sulla tutela per consentire di presumere la lesione⁸ e da un'altra no⁹. Il Testo Unico, all'art. 303, comma 1, lett. h) ricorda che «la parte sesta del presente decreto [...] non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno

e l'attività dei singoli operatori». La giurisprudenza, come accennato, tende a utilizzare maggiormente il principio *chi inquina paga*¹⁰ attribuendo il danno a chi è tenuto a controllarne il rischio relativo e a prevenirlo¹¹; principio quest'ultimo ribadito dalla Corte di Giustizia Europea¹² che ha riconosciuto all'Autorità Nazionale il compito di presumere l'esistenza di un nesso di causalità (in particolare nel caso di inquinamento diffuso) anche sulla base della semplice vicinanza degli impianti alla zona inquinata, chiedendo che in tal caso è necessario avere il supporto di indizi che diano fondamento all'ipotesi.

Resta a questo punto il problema complesso del sovrapporsi delle competenze: il T.U. non semplifica la definizione dei ruoli tra PPAA (Comuni, Province, Regioni, Prefetture, ecc.) nei confronti degli operatori e del MATTM, al quale rimane la potestà di ordinare le misure di prevenzione e che dovrebbe intervenire nell'adozione delle misure di prevenzione e ripristino a danno già avvenuto (art. 305), con conseguenze in caso di inadempimento, tenuto conto che in tal caso è obbligatoria la *trasparenza di accesso* (D.lgs.195/2005).

Inoltre, si ridimensiona il ruolo degli enti territoriali che perdono la possibilità di far valere in giudizio il danno ambientale "pubblico" come previsto dalla precedente normativa; lo Stato diventa l'unico soggetto abilitato a rappresentare in giudizio la collettività e ciò riduce le prerogative degli enti più sensibili ai bisogni e ai danni locali. Come già denunciato dalla Conferenza Stato-Regioni questa limitazione è in contrasto con il riconoscimento della centralità costituzionale degli enti territoriali e con lo stesso articolo del T.U. rispetto ai principi di sussidiarietà e di collaborazione con gli enti territoriali (art. 3-quinquies, 29). Questo monopolio porta a un rallentamento della capa-

cià di prevenzione e del principio *chi inquina paga* come denunciato dallo stesso Parlamento¹³. La giurisprudenza, a seguito di una serie di ricorsi, sta affrontando la contraddizione arrivando ad osservare che il riconoscimento della legittimazione dello Stato non esclude quella delle Regioni e viceversa¹⁴.

Quando, perché e come utilizzare la stima monetaria

Il Testo Unico prevede la stima monetaria del valore di un bene ambientale e del danno causato a tale bene:

1. quando non risulti possibile il ripristino o la compensazione del danno creato (art. 311, commi 2, 3);
2. per definire la portata delle azioni di riparazione complementare compensativa alternativa quando queste non possono essere stimate da metodi di equivalenza (punto 1.2.3 allegato 3 parte VI);
3. per la definizione dei costi di ripristino-compensazione, in prima battuta, comprendendo «il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino» (art. 314, comma 3);
4. per la stima del danno patrimoniale ove non sia «motivatamente possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica, o di parte di esso» con ammontare presunto «non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata» (art. 314, comma 3).

Su quest'ultimo punto, con l'affermarsi dei metodi di stima del *valore di non-mercato* e con l'evoluzione dei rapporti tra questi e la normativa – condizione richiamata esplicitamente all'art. 311 comma 3 del Testo Unico – oggi si stanno creando le condizioni per indirizza-

re sempre più la giurisprudenza in questa direzione.

Considerando i metodi per la stima di beni privi di mercato, questi sono esplicitamente e costantemente richiamati negli strumenti di supporto alla stima del danno ambientale forniti dalle strutture comunitarie¹⁵ dal 2000 in avanti.

A livello nazionale, sono stati oggetto di linee guida più recenti (Brondi, 2006), mentre sono solo parzialmente richiamati nelle linee guida precedenti (Defrancesco *et al.*, 2002). Quest'ultima risente di un'impostazione estimativa basata su un approccio tradizionale che tende ad isolare le motivazioni etiche della valutazione economica, limitandole ad una convenienza di tipo politico, distinzione sempre meno attuale nel campo della valutazione dei beni pubblici/comuni e ambientali.

In generale, l'utilizzo di metodi di stima della componente di non-mercato che caratterizza i beni pubblici/comuni è tanto più necessario quanto è maggiore la irreversibilità del processo di degrado, l'unicità o la rarità del bene/servizio ambientale e il livello di incertezza su un suo possibile utilizzo futuro. In termini prettamente estimativi ciò può tradursi in livelli di *riproducibilità* o *surrogabilità del bene*, intesi come possibilità di sostituire un bene/servizio ambientale con un bene analogo, in grado di surrogarne gli effetti.

Su questo aspetto è fondamentale ricordare che il concetto di *surrogabilità* attiene più all'immaginazione necessaria per adattare alla realtà modelli semplificati basati su ipotesi filosofiche¹⁶, piuttosto che alla realtà stessa. I comportamenti che portano a scelte economiche relative ai beni pubblici/comuni non sono determinati dalla scelta razionale ipotizzata dall'approccio economico neoclassico, ma da interazioni sociali molto complesse e difficili da isolare. Ancor di più, un bene e servizio ambientale, quan-

do riconoscibile, viene prodotto da un'interazione complessa di strutture e funzioni ecologiche che solo in parte riusciamo a comprendere e descrivere. Per surrogare tale servizio/bene si dovrebbe essere in grado di rigenerare un identico sistema di funzioni e strutture ecologiche e ciò appare irrealistico.

Potenzialità di impiego delle stime dei valori ambientali

La manualistica che illustra l'utilizzo della stima, monetaria o meno, del valore dei beni pubblici e/o comuni è dettagliata per settore e riferita alle diverse agenzie di natura pubblica operative negli Stati Uniti (EPA, USDA, USDOT, USDE, USACE, USFS, ecc.).

In Europa, ci si può riferire allo studio promosso dalla Commissione UE e dalla Germania, a seguito del G8+5 dei Ministri dell'Ambiente, tenutosi a Potsdam nel 2007 (TEEB, 2009) e alla documentazione specifica delle diverse direzioni della Commissione Europea disponibile online nei siti dedicati.

Di seguito si riporta un quadro sintetico dei rapporti tra alcune attività di programmazione ambientale in cui operano le PA nazionali.

Politiche territoriali, contabilità ambientale e opere pubbliche

Questo è uno degli ambiti di impiego più rilevanti per le tecniche di stima monetaria dei beni e servizi ambientali: il suo valore aggiunto sta nell'informazione oggettiva e nella semplicità di comprensione fornite agli attori del processo decisionale.

Da circa quarant'anni negli Stati Uniti e, più recentemente, in Europa, la pratica di stimare gli impatti ambientali in termini di analisi costi e benefici derivati dall'applicazione di politiche e regolamenti si è costantemente diffusa.

Oggi, in ambito comunitario, per legge, tutti i piani o programmi di un certo rilievo devono essere valutati nei loro impatti socio-am-

bienvita ed economici, sia in fase preventiva che successiva alla realizzazione.

Quindi, alcune politiche stanno sviluppando precisi sistemi di monetizzazione dei servizi ambientali impattati o realizzati, applicando il meccanismo dei *Payment for Ecosystem Services*, come nel caso dell'implementazione regionale delle politiche di sviluppo rurale o dello schema *Carbomark* (www.carbomark.org) o globale, come nel caso del *REDD-Plus (Proposals for Reduced Emissions from Deforestation and Degradation)*.

Contabilità ambientale

Che sia necessario considerare appieno nel bilancio complessivo di una comunità le cosiddette *externalità negative*, cioè la perdita o il consumo di beni o servizi ambientali – la cui determinazione monetaria sfugge per un'assenza parziale o totale di mercati attivi – oggi è principio cardine degli intenti politici sostanzialmente di tutti i Paesi.

Altrettanto diffusa però è la distanza tra la dichiarazione di principio e la sua reale applicazione. Non si tratta di un problema tecnico, ma decisamente di un approccio culturale: la reale internalizzazione nei processi economici dei costi esterni ambientali metterebbe profondamente in discussione il modello di sviluppo oggi prevalente. Anche se le evidenze di una insufficienza di tale modello sono ormai palesi e oggi se ne stanno constatando le gravi conseguenze, sembra che la modifica della rotta sia al di là della capacità dell'agire razionale delle società umane.

Certo, vi sono situazioni diversificate come quelle dell'Europa alpina e nordica o degli Stati Uniti occidentali. Ma anche in queste esperienze, il modello di bilancio ambientale che si sta imponendo tende ad eludere la contabilizzazione in termini monetari di costi e benefici dell'agire comune, utilizzando piuttosto un articolato sistema di

indicatori che dovrebbe tendere a segnalare, qualitativamente e indirettamente, quanto più o meno bene rispetto a degli obiettivi politici dichiarati si spendono i soldi pubblici.

In Europa, esperienze come quella del metodo CLEAR, che richiamava esplicitamente la necessità di completare la significatività delle scelte con metodi di stima monetaria diretta del valore dei servizi ambientali, stanno cedendo il passo a standard di rilevamento indiretto dei costi esterni su base DPSIR (Eurostat, Istat), che non prevedono quantificazioni monetarie dirette dei costi esterni, ma una loro stima indiretta, come tramite il rapporto tra spesa investita in politiche specifiche (ambiente, rifiuti) e indicatori quali/quantitativi di stato (ISPRA, 2009; Costantino *et al.*, 2009).

Opere pubbliche

La stima dei beni non di mercato, connessa all'analisi costi e benefici delle opere pubbliche nasce negli Stati Uniti con i processi di valutazione di impatto ambientale e con la crescente necessità, legata allo sviluppo dell'ecologia, di considerare sistematicamente i "costi esterni" nelle analisi economiche. In effetti, gli Stati Uniti hanno infatti una lunga tradizione nell'applicazione dell'analisi economica alla valutazione complessiva dei progetti pubblici sin dagli anni Trenta del Novecento (i.e. *Flood Control Act*, 1936). Più in particolare, l'utilizzo di metodi di definizione di un prezzo monetario del valore del bene ambientale inizia ad imporsi tra il 1950 e il 1960 e dagli anni Sessanta del Novecento si diffonde l'uso della *valutazione contingente*, che divenne metodo ufficiale negli standard di valutazione del *Water Resources Council* (1979) e del *US Forest Service* (1980).

In Europa il diffondersi di questi metodi di stima è avvenuto più tardi, ma in maniera decisa: oggi,

si ha una vasta disponibilità di materiali costantemente aggiornati per l'Analisi Costi Benefici³⁷ connessi a progetti, piani e programmi di natura privata e pubblica.

Conclusioni

Non sembra che oggi rimangano dubbi sul fatto che la disponibilità di beni pubblici/comuni è legata alla qualità della vita (*welfare*) e, dunque, alla felicità (*wellbeing*) dei cittadini. D'altronde, la difficoltà di assegnare un valore – con una misura semplice e facilmente comunicabile – ai beni/servizi ecosistemici è uno dei limiti più seri e riconosciuti alla *governance* dei processi decisionali e/o negoziali che hanno a che fare con il bene pubblico/comune. Questa difficoltà è correlata a quella del trasferimento nel processo decisionale di quell'insieme di motivazioni percettive e valoriali che la comunità assegna a questi beni, ovvero di quei fattori che caratterizzano l'azione comune rispetto a quella collettiva. La stima economica della componente, decisamente dominante, di non-mercato del valore dei beni pubblici/comuni è, quindi, uno degli strumenti disponibili per garantire una buona politica da parte della Pubblica Amministrazione, che basa la propria capacità di *governance* anche sullo sviluppo della capacità istituzionale su questi temi.

La Provincia di Roma ha cercato di affrontare complessivamente la materia, sia rendendo pubblicamente accessibili e georiferiti i valori di non-mercato associati alle distribuzioni motivazionali (scelte, posizioni etiche, attitudini) che li determinano, sia sviluppando la propria capacità istituzionale mediante un inquadramento dei possibili spazi di utilizzo della stima monetaria del valore dei beni pubblici/comuni nelle prassi gestionali e amministrative.

Dai risultati di questo inquadramento emerge come, in un ambito centrale come quello della *public*

governance delle risorse ambientali e del principio del *chi inquina paga*, ci siano ampi spazi di azione nell'innescare processi virtuosi per la collettività, pur in una situazione dottrinale e giuridica complessa e in continua evoluzione. Adottare pubblicamente nel territorio di propria competenza stime di riferimento della componente di non-mercato che caratterizza i beni pubblici/comuni è tanto più utile quanto è maggiore l'irreversibilità del processo di degrado, l'unicità o la rarità del bene/servizio, perché ciò consente a una PA di ridurre i limiti dell'attuale TU e/o di influenzare virtuosamente la relativa giurisprudenza. Infatti, questo tipo di iniziativa consente: di stabilire dei riferimenti pubblici circa la misurabilità (in termini di significatività del deterioramento) del bene pubblico/comune; di consolidare il principio *chi inquina paga*, associando agli atti/strumenti locali di tutela (necessari per generare una responsabilità rispetto ad un illecito ambientale) dei valori di riferimento; di facilitare la stima del danno patrimoniale e dei costi di ripristino quando il bene danneggiato è prevalentemente pubblico e/o comune.

Il lavoro ha, inoltre, messo in luce come per molti ambiti di governo di una PA (indirizzi delle politiche, valutazione impatti, contabilità ambientale) l'utilizzo della stima monetaria dei valori dei beni pubblici/comuni e delle relative metodologie sia suggerito, quando non esplicitamente previsto, da una serie di manuali e linee guida redatti a questo scopo. Sarebbe di grande utilità per una migliore gestione territoriale se questi strumenti trovassero maggiore diffusione anche nelle PA locali, garantendo confrontabilità tra risultati e minore estemporaneità nelle valutazioni.

Abstract

The completely recognition of the functional ad value role of eco-

stem services in the overall economic processes is a crucial factor to make sustainable our development model. Even if ecosystem services have a central role in welfare and wellbeing they slip out from pricing, our society's prevailing comparison metre. The paper describes the potential role of ecological services' economic valuing in the administrative praxis of public bodies, in particular considering the environmental damage and some public management areas (policy implementation, environmental accounting, public works impacts). It appears that there is clearly room for a systematic use of ecological services' economic values in the public administration if sustained by a steady governance choice, like that mentioned in the conclusion.

Bibliografia

Adams J., 1993. The emperor's old clothes: the curious comeback of cost benefit analysis. *Environmental Values* 2(3): 247-260.

Brondi L., 2006. L'utilizzazione delle surveys per la stima del valore monetario del danno ambientale: il metodo della valutazione contingente. *Contributi ISTAT*.14/2006. Online: http://www3.istat.it/dati/pubbsci/contributi/Contributi/contr_2006/2006_14.pdf

Cacciavillani I., 1984. Le leggi veneziane sul territorio, 1471-1789: boschi, fiumi, bonifiche e irrigazioni. *Signum*, Limena, Italia, p. 255.

Cacciavillani I., 1990. Le leggi ecologiche veneziane. *Signum*, Limena, Italia, p. 134.

Costantino C., Femia A., Tudini A., 2009. Contabilità ambientale e pressioni sull'ambiente naturale: dagli schemi alle realizzazioni. *ISTAT, Annali di statistica*, anno 138, serie XI, vol. 2.

Defrancesco E., Rosato P., Rossetto L., 2002. Il danno ambientale ex art.18 L. 349/86: aspetti teorici e operativi della valutazione economica del risarcimento. *Manuali e Linee Guida*, ANPA, Roma.

Franco D., Luiselli L., 2011. Cosa c'è dietro la volontà a pagare per i beni comuni? Un caso studio nella provincia di Roma. *Territori*, 3: 22-35.

Franco D., Luiselli L., 2013. A procedure to analyse the strategic outliers and the multiple motivations in a contingent valuation: a case study for a concrete



policy purpose. *International Journal of Social Economics*, 3: 246-266.

ISPRA, 2009. Il Bilancio Ambientale negli Enti Locali. *Linee guida*. ISPRA, Dipartimento Stato dell'ambiente e meteorologia ambientale - Servizio Reporting ambientale e strumenti di sostenibilità, Roma.

Millennium Ecosystem Assessment, 2003. *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Island Press, Washington.

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC.

Olson M., 1965. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge University Press, Cambridge, Mass.

Pagiola S., von Ritter K., Bishop J., 2004. Assessing the economic value of ecosystem conservation. Paper n. 101, The International Bank for Reconstruction and Development. *Env. Dep.*, Washington D.C. Online: <http://www.cbd.int/doc/case-studies/inc/cs-inc-iucn-ncwb-en.pdf>

Pezzey J.C.V., Mazouz S., Jotzo F., 2010. The logic of collective action and Australia's climate policy. *Australian Journal of Agricultural and Resource Eco-*

nomics, 54(2): 185-202.

Porter D., Rassenti S., Shobe W., Smith V.L., Winn A., 2009. The Design, Testing and Implementation of Virginia's NOx Allowance Auction. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 69: 190-200.

Rhodes R.A.W., 2000. Governance and public administration. In Pierre J. (ed.), *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 54-90.

Romano R. (ed.), 2011. *Codice Forestale Camaldolese*. Le radici della sostenibilità. INEA, Roma, Italia. (Online) URL: <http://www.inea.it/prog/camaldoli/it/>

Sen A., 1987. *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell, Oxford, UK, p. 137.

Sen A., 1999. *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford, UK, p. 366.

Spash C.L., Urama K., Burton R., Kenyon W., Shannon P., Hill G., 2009. Motives behind willingness to pay for improving biodiversity in a water ecosystem: economics, ethics and social psychology. *Ecological Economics*, 68: 955-964.

Susmel L., 1994. I rovereti di pianura della Serenissima. CLEUP, Padova.

TEEB, 2009. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers - Summary: Responding to the Value of Nature*.

Turner R.K., Paavola J., Cooper P., Farber S., Jessamy V., Georgiou S., 2003. Valuing nature: lessons learned and future research directions. *Ecological Economics*, 46: 493-510.

Urso M.G., 2011. Il risarcimento del danno ambientale. *Archivio Università di Catania*.

Vatn A., 2010. An institutional analysis of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 6(69): 1245-1252.

Whittington D., Pagiola S., 2011. Using contingent valuation in the design of payments for environmental services mechanisms: a review and assessment. *MPRA Paper 32730*, University Library of Munich, Germany. (Online 10 August 2011) URL: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/view/subjects/Q5.html>.

Note

- Per curiosità: nella ricerca associata al caso studio considerato in questo lavoro su 1.612 cittadini intervistati frontalmente, 2 hanno in qualche modo espresso questo concetto tra le motivazioni fornite.
- <http://www.provincia.roma.it:8080/Benicomuni>
- Tutto ciò è considerato nelle relazioni

- ni disponibili online nella seguente pagina: <http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/agricoltura/progetti/24919> e nei lavori già oggetto di pubblicazione anche nella rivista «Territori» (Franco e Luiselli, 2011, 2013; Franco, 2012).
- 4 Oggetto della stima operata dalla provincia di Roma.
 - 5 Art. 2043 *Risarcimento per fatto illecito*: «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».
 - 6 Cass. n. 9211/1995 cit.: «Se è vero, pertanto, che l'onere probatorio grava sul soggetto danneggiato, non è men vero che la prova del danno ambientale non può non consistere nella commissione dell'ambiente stesso». T.A.R. Liguria, 12.4.2007, n. 621: la responsabilità ambientale riposa dunque sul criterio economico-giuridico d'internalizzazione dei costi derivanti dai danni all'ambiente sui soggetti comunque responsabili, senza quindi il necessario riscontro, ad esempio, del dolo o della colpa nell'autore dei fatti. Insomma si prospetta una responsabilità di natura oggettiva conseguente all'assunzione di un rischio d'impresa connesso all'esercizio di un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente.
 - 7 Cass. n. 1087/1998 cit.: «Occorre ricordare che, in tema di danno ambien-

tale, sia per i fatti anteriori alla legge del 1986, regolati dal solo art. 2043 c.c., sia per i fatti successivi, disciplinati dall'art. 18 cit., non è sufficiente la modificazione, alterazione o distruzione dell'ambiente naturale considerata da un mero punto di vista obiettivo, nella sua materialità, ma occorre l'elemento soggettivo intenzionale, che cioè la condotta sia 'dolosa o colposa' e, per la legge speciale, qualificata dalla violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge; altrimenti vigendo la nota causa esimente dell'esercizio legittimo di un diritto (*qui suo iure utitur neminem laedit*). T.A.R. Sicilia, Catania, 26.7.2007, n. 1254: il legislatore del 2006 ha accolto il principio della responsabilità soggettiva.

- 8 Cass. pen. 10 giugno 2002, n. 22539; Cass. civ. n. 9211/1995.
- 9 Cass. 27 maggio 1995, n. 5924, Giust. Civ. Mass. 1995, 1093; Cass. S.U. 26 gennaio 1971, n. 174; Cass., III, 25 settembre 1996, n. 5650; T.A.R. Sicilia, Catania, n. 1254/2007 cit., per il quale, anche inquadrando la responsabilità ambientale secondo l'impostazione oggettiva, tale presunta natura "oggettiva" della responsabilità «non esclude certamente che si debba verificare ed accertare il presupposto causale della stessa, ossia l'avvenuto inquinamento 'imputabile' come nesso eziologico

all'impresa ed alla sua attività».

- 10 Cons. Stato, V, 16.6.2009 n. 3885: «Il principio chi inquina paga consiste, in definitiva, nell'imputazione dei costi ambientali (c.d. 'esternalità' ovvero costi sociali estranei alla contabilità ordinaria dell'impresa) al soggetto che ha causato la compromissione ecologica illecita (poiché esiste una compromissione ecologica lecita data dall'attività di trasformazione industriale dell'ambiente che non supera gli standard legali). Ciò, sia in una logica risarcitoria ex post factum, che in una logica preventiva di fatti dannosi, poiché il principio esprime anche il tentativo di internalizzare detti costi sociali e di incentivare – per effetto del calcolo dei rischi di impresa – la loro generalizzata incorporazione nei prezzi delle merci e, quindi, nelle dinamiche di mercato dei costi di alterazione dell'ambiente (con conseguente minor prezzo delle merci prodotte senza incorrere nei predetti costi sociali attribuibili alle imprese e conseguente indiretta incentivazione per le imprese a non danneggiare l'ambiente)».
- 11 Cons. Stato n. 3885/2009.
- 12 Corte di Giustizia CE, sent. 9.3.2010 in C-378/2008.
- 13 VIII^a commissione della Camera dei deputati il 31.1.2006: si esprime preoccupazione che un'attribuzione di competenze così ampia ad una ammini-

strazione centrale dello Stato produca oggettive difficoltà nel perseguimento dei responsabili di danni all'ambiente. Il MATTM è uno di ministeri che ha avuto i tagli più consistenti durante l'attuale legislatura.

- 14 Corte cost. 23 luglio 2009, n. 235; ricorso delle Regioni Calabria (ric. n. 68 del 2006), Piemonte (ric. n. 70 del 2006) e Puglia (ric. n. 76 del 2006) che hanno impugnato anche l'intera parte sesta (artt. 299-318 e allegati I-V), artt. 299, commi 2 e 5, 300, 301, 304, 305, 306, 308, 309, comma 1, 311, 312, 313, 314 e 315 del D. Lvo 3 aprile 2006, n. 152, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 76, 77, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.
- 15 Si veda, ad esempio, il documento B4-3040/2000/265781/MAR/B3 - *Study on the valuation and restoration of biodiversity damage for the purpose of environmental liability*.
- 16 Non derivate da un approccio sperimentale: è il caso, ad esempio, del modello economico standard dell'utilità soggettiva.
- 17 Accessibili a chiunque può accedere ai manuali più volte aggiornati disponibili nei siti della Commissione Europea (http://ec.europa.eu/index_en.htm).



I Maestri del Paesaggio
INTERNATIONAL MEETING
L'EUROPEAN SOCIETY OF LANDSCAPE ARCHITECTURE
edizione de cuiatitrodici
7-22 settembre
BERGAMO - ITALY

CRISTOPHER BRADLEY-HOLE
SI AGGIUNGE AI RELATORI DELLA III EDIZIONE
DE I MAESTRI DEL PAESAGGIO - INTERNATIONAL MEETING
OF THE LANDSCAPE AND GARDEN

Il relatore Sir Christopher Bradley-Hole, autore del volume "The Landscape and Garden", è stato invitato a partecipare all'evento. Il relatore Sir Christopher Bradley-Hole è stato invitato a partecipare all'evento. Il relatore Sir Christopher Bradley-Hole è stato invitato a partecipare all'evento.

Visitate il nostro sito, per scoprire ogni informazione...
Per informazioni e iscrizioni visitate il sito www.italy2009.it

Partner:

Cooperazione:

Patron:

Quadro Patrocinato: