

Programmazione ambientalista e contabilità economica: premesse

Franco Archibugi

Relazione introduttiva ad un Seminario del *Consiglio Nazionale delle Ricerche* in collaborazione con il *Centro di studi e piani economici*.

Roma, Marzo 1991, Sede del CNR

1. Le radici del dibattito sul Sna

Che i conti “economici” consolidatisi e standardizzati nel dopoguerra nel “sistema” di conti nazionali (Sna) siano poco rappresentativi dello “sviluppo”, della “ricchezza” e del “benessere” dei paesi in questione, è ormai una consapevolezza diffusa da alcuni decenni.

Il dibattito fu aperto già negli anni '60. Esso non riguardò solo la sensazione che nei conti del prodotto lordo nazionale, della sua formazione e della sua distribuzione, non si riuscisse a cogliere i costi e i benefici sociali derivanti dal consumo o dalla conservazione del patrimonio naturale; ma riguardò anche la necessità di valutare anche tutti quei costi e benefici reali, derivanti dall'uso di risorse impiegate e “negoziate” al di fuori dei meccanismi “formali” del mercato, dei suoi “prezzi” (effettivi o figurativi che fossero) a loro volta base di ogni “calcolabilità” dei flussi di beni e servizi “tangibili”, e quindi di “utilità” create.

D'altra parte si sostenne diffusamente che non si poteva chiedere al “sistema” dei conti standard (Sna) di dare più di quanto non potesse, per convenzione e premessa, dare. Ciò era stato fortemente argomentato da coloro che più si erano impegnati a costruire il sistema stesso (c'è da richiamare un saggio assai significativo in proposito di Richard Stone¹).

Ma c'era anche da chiedersi se - proprio perchè limitato nel suo significato - l'uso un pò indiscriminato dello SNA, soprattutto da parte di *policy makers* o *analysts* orientati a politiche economiche “quantitative” di tipo molto aggregato, non producesse “funzioni obiettivo” distorcenti e perverse, alterando un concetto “critico” di “sviluppo”, almeno nei paesi (come quelli industriali occidentali) in cui lo sviluppo materiale dei beni e servizi si era registrato con maggiore evidenza.

¹ Il saggio dal titolo: "Che cosa è sbagliato nei Conti nazionali? Un tentativo di decidere quello che si dovrebbe fare e quello che non si dovrebbe fare allo stato presente, alla luce delle critiche contemporanee" (Stone, 1974).

2. Contabilità alternative allo Sna

Così nacque l'idea di diverse "contabilità" alternative o integrative dello Sna.

Non si può non ricordare, fra le contabilità integrative, il grande movimento verso gli "indicatori sociali" che dopo diverse e complesse vicissitudini ² trovò anche una certa formalizzazione in un "Sistema" standardizzato, codificato dall'UNSO, con la collaborazione dello stesso Richard Stone. Si chiamò: "Sistema di statistiche socio-demografiche" (Ssds)(Unso, 1975); ma dal 1974, quando fu ufficialmente proposto alla comunità politica e scientifica internazionale, ha trovato - negli Istituti centrali di statistica dei paesi occidentali - scarse applicazioni sistematiche. E nello stesso UNSO sembra che, con ricambi generazionali o semplicemente professionali, sia rimasta perfino poca memoria di questi importanti indirizzi tecnico-culturali di appena un decennio prima.

E non si può non ricordare, sempre nella logica dei conti integrativi, la importante esperienza dei "conti satelliti" promossa soprattutto in Francia, su scala importante dall'Insee.³

Nello stesso tempo, il dibattito sul significato e i limiti dello Sna, diede frutti intellettuali notevoli, anche verso la proposta di "conti" alternativi (quindi non solo integrativi). Il dibattito coinvolse in alcune sedi particolarmente qualificate come il *National Bureau of Economic Research* di New York, alcuni fra i più autorevoli costruttori di conti economici standard, quali Leontief (1971) e Kuznets (1971). E indusse gli economisti Nordhaus e Tobin (1971) a proporre un "sistema" di conti alternativo allo Sna, chiamato "Mew" (*Measurement of Economic Welfare*); sistema ulteriormente perfezionato ed applicato da un organo ufficiale giapponese (*Economic Councils of Japan*, 1973) come "Nnw" (*Net National Welfare*), come sistema alternativo al Gnp, mirato a calcolare lo stesso Prodotto "al netto" di alcuni costi sociali non valutati dal Gnp stesso, quali: la perdita (o il guadagno) di "tempo libero", di lavoro domestico, i costi dell'urbanizzazione, della difesa e sicurezza sociale e, infine, del benessere ambientale (inquinamento e patrimonio naturale).

3. La "involuzione" degli anni '70

E' alquanto significativo notare che negli anni '70, in connessione ad una certa "crisi" congiunturale dell'economia (sempre misurata in termini di "declino" dei tassi di sviluppo (guarda caso del Gnp) e delle attività economiche (mercantili), vi fu come una battuta d'arresto anche in questi sviluppi tecnico-culturali, cui lo

² La letteratura sugli "indicatori sociali" è immensa, di valore disuguale e scarsamente sistematica. Un lavoro che ritengo fra i più utili ed importanti, sintetico dei diversi approcci e scientificamente critico è il lavoro di Karl Fox (1974). Si veda una successiva ed appropriata valutazione sullo "stato dell'arte" in Rao (1978).

³ Sui conti satelliti vi è una interessante produzione dell'Insee francese. Pagine ad essi sono dedicate nella manualistica sulla contabilità nazionale francese. Recentemente è stato pubblicato un survey riassuntivo di tutta l'esperienza in molti paesi del mondo da parte delle Nazioni Unite (UN, 1990).

stesso ricambio generazionale (senza una adeguata trasmissione scientifica su cui ha pesato la crisi di una certa organizzazione degli studi, specialmente nelle università) ha contribuito. Talché viene fatto di pensare ad un certo “regresso culturale”, almeno in queste linee di ricerca.

L'Italia, poi, paese piuttosto in arretrato e marginale in questi indirizzi di studi, ha risentito ancora più fortemente del tipo di crisi cui abbiamo alluso. E il Centro di studi e piani economici, che rappresentò un ambito di ricerca abbastanza piuttosto anomalo, in questo paese, quanto a familiarità con i predetti indirizzi, fu particolarmente colpito dalla crisi (peraltro abbastanza generale, come si è detto, anche nei paesi guida delle esperienze cui si è fatto riferimento). Il Centro Piani fu sede nel 1973 di un importante seminario di studi - che si svolse per una intera settimana - diretto proprio da Richard Stone, che stava in quei tempi perfezionando (con l'UNSO) il “sistema di statistiche socio-demografiche”. E poco più tardi, intorno al 1977-78, sempre il Centro Piani fu autore (sotto la direzione di chi scrive) - per conto della Commissione delle Comunità europee - di una ricerca-survey⁴ su tutte le esperienze di contabilità alternativa ed integrativa del Gnp e dello Sna, fino allora proposte e discusse, quelle citate, ed anche dei sistemi discussi e proposti da Drewnowski (per conto dell'Unrisd) (Drewnowski. 1970), da Juster (1973, e poi 1981) da Benard (1974), da Terlecky (1981), e infine da Fox (1985).

4. “Politica economica” versus pianificazione

Lo sviluppo di questi sistemi contabili integrativi ed alternativi, era infatti fortemente inquadrato ovunque dallo sforzo di fornire degli strumenti tecnico-contabili per orientare le scelte di politica economica. Ma in particolare quelle scelte di politica economica quantitativa definibile *non-aggregata*: anzi definibile, per contro, specificamente “disaggregata”, a tal punto disaggregata da utilizzare non solo schemi contabili settoriali di tipo input-output, e modelli relativi di relazioni “inter-settoriali”, ma anche dati e variabili “*esterni al Gnp e allo Sna*”, proprio per arricchire la conoscenza e quindi il “governo” delle relazioni funzionali tra variabili abbastanza reali dello sviluppo socio-economico).

Si tratta di quelle scelte che - con accenti formali più o meno diffusi e precisi - si inserivano in processi più o meno espliciti di pianificazione indicativa (investimenti, distribuzione, spesa pubblica, con analisi di costi/vantaggi e costi/efficacia abbastanza sistematici)⁵.

⁴ La ricerca del Centro di studi e piani economici (1980) fu incamerata ed utilizzata dal Servizio Consumatori e Protezione ambientale della Commissione della Cee, ma non fu mai data alle stampe. Rimane a disposizione l'*editing* citato del Centro.

⁵ Per ulteriori considerazioni sugli approcci alla modellistica disaggregata per la programmazione si vedano alcuni lavori dell'epoca da parte di chi scrive, coevi all'ultima fase in cui si tentò di sviluppare in Italia ricerche finalizzate alla gestione sistematica della Programmazione economica (Archibugi, 1973 e 1974). Si vedano anche, per altri paesi, i contributi presentati ad un Seminario dell'Onu, Commissione economica per l'Europa (di Ginevra), sul tema "L'uso di sistemi di modelli per la pianificazione" (che ebbe luogo a Mosca nel dicembre 1973 (Un-Ece, 1974).

La cultura della pianificazione, fraintesa e deformata, da ignoranza tecnica e da pretestuosità politica interessata, entrò in crisi ovunque nel corso degli anni '70 (coincidenti negli anni della cosiddetta "crisi" economica, (e che sembrano essere stati soprattutto anni di "crisi di idee"); e si è avuto un riflusso culturale che ha ristretto il campo degli interventi alle "politiche di bilancio" di impronta più o meno keynesiana; e comunque "aggregata", anche quando orientate non a modelli keynesiani (di domanda), ma a modelli friedmaniani ("di offerta"). Modelli entrambi inadatti ad assicurare una capacità di governo reale dell'economia e di rappresentare una vera simulazione della realtà: che è assai più complessa - caso per caso - delle relazioni aggregate su cui son fondati quei modelli. Su questo punto scarso insegnamento si è tratto dalle accorate prediche dell'ultimo Frisch, tutto proteso invece allo sviluppo di una tecnologia "contabile" della programmazione indicativa e orientativa pubblica ⁶.

5. Il rilancio degli studi di contabilità "disaggregata"

E' nostra opinione che il rilancio che verso la fine degli anni '80 si è avuto per la riconsiderazione degli strumenti di contabilità economica, sotto l'impulso della sempre più scarsa significatività dei dati dello Sna a rappresentare il reale sviluppo del benessere e, oggi, a rappresentare la "sostenibilità" in termini di consumo di risorse naturali e quindi di "durata a lungo termine" dello stesso sviluppo, non dovrebbe essere disgiunto da un certa riconsiderazione del bisogno di valutare e orientare le politiche di intervento a scala nazionale - nonchè per certi aspetti a scala internazionale (a causa della "internazionalizzazione di molti fattori interessanti l'ambiente stesso). E perché ciò avvenga senza il pericolo di valutazioni troppo unilaterali dei fattori in giuoco, la riforma dello Sna dal punto di vista ambientalista non dovrebbe andare disgiunta:

- a) da una riforma più "estesa" dello stesso Sna, nel senso della inclusione *anche* di altri costi e benefici sociali non solo connessi al patrimonio ambientale al benessere ambientale⁷;

⁶ Ragnar Frisch dedicò gli ultimi anni della sua vita a sviluppare dei modelli decisionali disaggregati per la pianificazione, in diverse occasioni. Uno dei primi lavori in proposito fu l'esposizione del cosiddetto "Modello di Oslo", del 1962; rafforzato da un saggio in cui si configurò un "sistema di realizzazione" per una pianificazione nazionale "ottimale", "senza fissazione di quantità dettagliate da parte di un autorità centrale" (saggio del 1964; seguito da altri saggi in cui si descrisse il metodo di "formalizzazione delle preferenze politiche" attraverso la cooperazione fra "politici" ed "econometrici" (1971); insieme ad un saggio - con il quale si presentò alla Conferenza per l'assegnazione del Premio Nobel (1970), in cui rivedeva i fondamenti metodologici della econometria alla luce delle sue recenti acquisizioni in materia di planologia. L'insieme dei saggi citati - che ebbero circolazione assai particolare, è stato pubblicato solo dopo la sua morte in un volume a stampa (Frisch, 1976); volume che peraltro non ha avuto la diffusione e circolazione nell'ambiente accademico che avrebbe meritato. Il "passaggio" dagli approcci econometrici convenzionali, impiegati nel campo della "politica economica", ai nuovi metodi della "planometria" e di metodologia generale della pianificazione era già *in nuce* in un più antico saggio del Frisch (195.), anch'esso non noto e approfondito come avrebbe dovuto essere.

⁷ Per questi aspetti si vedano le considerazioni di chi scrive in un saggio critico sulla metodologia della "Via" (Archibugi, 1989).

- b) da una “concezione” del sistema di conti adatta a renderlo strutturalmente operativo a fini di programmazione: cioè strutturato su “indicatori” ambientali che siano non solo indicatori di “stato” dell'ambiente (come di altre condizioni sociali); ma indicatori di “performance”, o di conseguimento degli obiettivi⁸.

6. L'iniziativa del Ministro dell'Ambiente

Ed è in questa direzione che va considerata la ricerca promossa dal Ministro dell'Ambiente in collaborazione con il Cnr. Essa si inquadra nell'insieme dei bisogni conoscitivi e strumentali di una politica ambientalista. Ed in particolare essa si accompagna a due precise iniziative che il Ministro dell'Ambiente ha promosso contemporaneamente:

- la predisposizione di un *Piano decennale di sviluppo della politica ambientalista* (Decamb), teso a definire dei *targets* per detta politica e a valutare l'impatto economico delle “azioni” da promuovere e delle misure da prendere per conseguire quei *targets*, nei tempi dati e sotto il vincolo delle risorse disponibili o mobilitabili.
- la costruzione di un *Quadro territoriale di riferimento per la Politica ambientalista*, teso a definire la destinazione d'uso delle varie parti del territorio nazionale e a fornire criteri e parametri di valutazione degli effetti di ogni tipo di intervento territoriale e della sua “compatibilità” con la salvaguardia e la promozione ambientale.

Queste due iniziative: Piano decennale per l'Ambiente (Decamb) e Quadro territoriale di riferimento (Quadroter), sono state già illustrate in più di una occasione⁹. Qui meritano di essere ricordate perché è in coerenza con esse che dovrebbe procedere la istituzione di un sistema di conti del patrimonio ambientale e ad un sistema di valutazione dei costi e benefici delle azioni e misure del Piano nell'ambito di una contabilità economica generale dello sviluppo.

Quindi è raccomandabile che sia garantita la coerenza della tassonomia e classificazione dei beni naturali e delle aree funzionali dal punto di vista territoriale sia nel Quadroter che nel Sistema di contabilità ambientale (Copamb);

⁸ Su questo punto si vedano alcuni contributi proliferati entro il vasto attuale dibattito sulla costruzione di una contabilità ambientale, illustrati nella rassegna a cura di Piero Leone (1991), e raccolti nella documentazione del Centro di studi e piani economici (1991). Una valutazione panoramica dell'evoluzione della teoria economica sotto l'influenza della riflessione ecologica è nell'insieme dei saggi raccolti da Archibugi e Nijkamp (1989), ed in particolare nel saggio introduttivo di Archibugi, Nijkamp e Soeteman (ivi) su: "La sfida dello sviluppo sostenibile".

⁹ Per es. dallo stesso Ministro, Senatore Ruffolo, nella sua "Nota aggiuntiva" alla Relazione sullo Stato dell'Ambiente del 1989. Si vedano anche alcune altre pubblicazioni del Ministero: il "Rapporto al Ministro sulle linee di Politica ambientale a medio e lungo termine" predisposto da un Gruppo di riflessione del Ministro nel 1989; e le note illustrative sul "Piano decennale per l'Ambiente" (Decamb) (Minist.dell'Ambiente, 1990); e sul "Quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale" (Quadroter), (Minist. dell'Ambiente, 1990).

così come è ugualmente da garantirsi la coerenza fra gli obiettivi e le azioni del Decamb e la valutazione dei costi-benefici di tali azioni nel Copamb.

Non è escluso che l'orientare la elaborazione di un sistema di contabilità ambientale in modo consapevole e stretto alle esigenze di un sistema decisionale di politica ambientale possa forse costituire il contributo più originale della partecipazione italiana al dibattito e alla sperimentazione in corso in molti paesi e a livelli internazionali in materia di contabilità ambientale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi F. (1974), *A System of Models for the National Long-Term Planning Process*, Report to the Un-Ece Seminar on "The Use of Systems of Models in Planning", Moscow, Ussr, 2-11 December 1974.
- *Un Quadro Contabile per la Pianificazione Nazionale* (Rapporto metodologico generale del "Progetto Quadro" 1971-1975, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica 2voll.), Roma 1975.
- Archibugi F. & P.Nijkamp (eds.) (1989), *Ecology and Economy: Towards Sustainable Development*, Kluwer, Amsterdam, 1989.
- Benard J.(1974), "The Proper Measurement of Economic Welfare"; in: M.Maurois, (ed.) *Toward a Plan of Action for Mankind: Problems and Perspectives*, North Holland, Amsterdam, 1974.
- Centro di studi e piani economici (1980), *Consumi e Benessere, Rassegna dei Metodi di misurazione del benessere economico e sociale* (sotto la direzione di F.Archibugi), Roma 1980
- (1991) *Contabilità ambientale: Breve rassegna sullo "stato dell'arte" nelle esperienze internazionali*, (a cura di P.Leone), (Copamb/PS/91.2) 1991
- (1991) *Contabilità ambientale: Rassegna bibliografica* (Copamb/PS/91.3) 1991
- Drewnowski J. (1970), *A Planning Model for Social Development*, Unrisd, (Report n.70.5), Geneva 1970.
- Economic Council of Japan (1973), *Measuring Net National Welfare of Japan*, (Report of the NNW Measurement Committee: Chairman: Mr. Shinohara), Tokyo, 1973
- Fox Karl.A. (1974) *Social Indicators and Social Theory. Elements of An Operational System*. Wiley, New York, 1974.
- (1985) *Social System Accounts. Linking Social and Economic Indicators through Behavior Settings*, Reidel, Dordrecht, 1985.
- Frisch Ragnar (1950), «L'Emploi des Modeles pour l'Elaboration d'une Politique Economique Rationnelle»; in: *Revue d'Economie Politique*, vol.LX, 1950.
- (1976), *Economic Planning Studies* (Selected and introduced by Frank Long) Reidel, Dordrecht, 1976.
- Juster F.T. (1971), "A Framework for the Measurement of Economic and Social Performance"; in: M.Moss (ed.), *The Measurem. of Econ. and Soc. Performance*, Nber, New York 1973.
- Juster F.T. et al.,(1981), *The Theory and Measurement of Well-Being*; in: Juster F.T. & Land K.C., *Social Accounting System*, Acad. Press, New York, 1981.
- Juster F.T. & P.N. Courant (1986), *Integrating Stocks and Flows in Quality of Life Researc*; in: F.M.Andrews (ed.), *Researc on the Quality of Life*, Univ.of Michigan, Isr, Ann Arbor, 1986.

- Leontief W.(1970) “Environmental Repercussions and the Economic Structure: An Input-Output Approach”; in: *The Review of Economic and Statistics*, vol.52, n.3, August pp.262-271.
- (1973) “National Income, Economic Structure, and Environmental Externalities”; in: Moss, M. (ed.) *The Measurement of Econ. and Social Performance*, Nber, New York 1973.
- Kuznets S.(1973), “Conclusive Remarks”; in: Moss, M. (ed.), *The Measurement of Econ. and Social Performance*, Nber, New York 1973.
- Ministero dell'Ambiente (1989) *Relazione sullo stato dell'ambiente, Nota aggiuntiva del Ministro Ruffolo*, Roma 1989.
- (Gruppo di riflessione per gli indirizzi etc.) *Rapporto al Ministro sulle Linee di Politica Ambientale a medio e lungo termine*, Roma marzo 1989
- Quadro territoriale di riferimento per la politica ambientale* (Progetto Quadroter), Nota illustrativa e Progetto di ricerche, Roma gennaio 1990.
- Piano decennale per l'Ambiente. Programma di lavoro*. Roma febbraio 1990.
- Nordhaus W.D. & James Tobin, (1973), “Is Growth Obsolete?,” in: Milton Moss (ed.), *The Measurement of Econ. and Social Performance*, Nber, Columbia U.P.,New York, 1973.
- Rao M.V.S. et al.,(1978), *Indicators of Human and Social Development: Report on the State of Art*, Unu, Tokyo, 1978.
- Stone R. (1974), *What is Wrong with the National Accounts?* (mimeo) Cambridge, May 1974.
- Terlecky N.E. (1981), “A Social Production Framework for Resource Accounting”; in: Juster F.T.& K.C.Land, *Social Accounting Systems*, Academic Press,New York, 1981.
- Un-Ece,(1974), *The Use of Systems of Model in Planning*, Proceedings of a Seminar, Moscow, dec. 1973. United Nations, New York,1974.
- Unso (1975), United Nations Statistical Office, *Toward a System of Social and Demographic Statistics*, (Studies in Methods, Series F,n.18), United Nations, New York, 1975.
- (1990) “*Satellite Accounts*”: *Revised System of National Accounts* (Preliminary Draft), 1990.