

Aspetti valutativi e processi decisionali nella trasformazione delle forme d'uso dei terreni agricoli

Davide Pettenella e Anni Schwarz*¹

Riassunto

L'articolo prende in considerazione i problemi connessi alla realizzazione di investimenti che comportano una radicale trasformazione delle tradizionali forme d'uso del suolo agricolo, come quelli connessi alla creazione di servizi turistico-ricreativi in aree rurali. L'analisi viene condotta tramite un caso di studio: la realizzazione di un campo da golf sui terreni di 5 aziende agricole ad indirizzo zootecnico in Alto Adige. L'investimento è stato analizzato *in itinere*, facendo ricorso alle metodologie dell'Analisi Costi-Benefici, tramite una valutazione separata, nelle condizioni con e senza progetto, della convenienza finanziaria per i diversi soggetti coinvolti. Si è proceduto successivamente ad un'analisi economica dei risultati diretti dell'intervento, di quelli indiretti sul comparto turistico e ad una analisi qualitativa degli impatti sulla struttura sociale locale. Una valutazione d'impatto ambientale ha consentito di approfondire alcuni effetti senza prezzo connessi all'installazione del campo da golf. Infine, dal momento che il processo decisionale relativo all'investimento ha generato notevoli conflitti tra i soggetti coinvolti, l'analisi è stata conclusa con alcune considerazioni relative ai costi collegati alla mancata concertazione nel processo decisionale. Il caso di studio consente di evidenziare che, per la tipologia di investimenti esaminata, gli elementi della convenienza economica possono essere condizionati più ancora che dalla redditività potenziale, dagli impatti redistributivi e ambientali e da come tali impatti sono percepiti e condivisi dai soggetti a diverso titolo coinvolti negli interventi.

*Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali - Università di Padova.

1) Lavoro svolto in parti uguali dai due autori.

Summary

The paper deals with the evaluation problems related to investments which are inducing remarkable changes in traditional land use patterns in rural areas. The subject is discussed through the presentation of a case study: the partial conversion to a golf field of the land managed by 5 livestock farms in South Tyrol Autonomous Province. The evaluation has been carried out through an *in itinere* Cost-Benefit Analysis making separate financial evaluations, with and without project, of the investment profitability for the main concerned partners. An economic analysis based on two phases has been also realised making an evaluation firstly of direct benefits and costs and, secondly, of indirect impacts on local tourism. Impacts on local social structure have been afterwards evaluated in qualitative and quantitative way. An environmental impact assessment has provided an useful insight on some non-market investment impacts. Finally the case study has been completed by an appraisal of the costs related to the adoption of a non-participatory approach in the decision making process and the consequent conflicts among the involved parties. The results of the case study analysis show that, in the investment implementation which implies radical changes in rural land use, the social and environmental impacts and their perception by the various stakeholders can be more relevant than potential financial profitability.

*"Not everything that can be counted counts
and not everything that counts can be counted" (Albert Einstein)*

Introduzione

Sempre più spesso la realizzazione di investimenti in ambito rurale si concretizza nella terziarizzazione dell'attività agricola, con l'offerta di servizi agri-turistici, di ospitalità rurale, con l'organizzazione di attività sportive, di educazione ambientale, di tutela della natura, ecc. (vd. l'applicazione dei Regg. 2078, 2080/92 e delle misure del Programma Life). Nell'analisi di questi processi notevole attenzione viene tradizionalmente posta agli effetti ambientali, generalmente ritenuti positivi, oltreché alla convenienza economica, in termini pri-

vati e pubblici, degli investimenti (INEA, 1999). E' tuttavia un dato ormai assodato nell'esperienza di molti investimenti che la presenza di una significativa convenienza finanziaria ed economica rappresenta solo uno dei pre-requisiti per il successo di un investimento. Altri, diversi "filtri" condizionano la fattibilità degli interventi: valutazioni politico-ideologiche, elementi di inerzia nelle istituzioni, modalità di percezione degli effetti dell'investimento, *background* culturali dei soggetti coinvolti, ecc. Le modalità che portano alla costruzione del processo decisionale (coinvolgimento degli *stakeholders*, modalità di comunicazione, organizzazione della negoziazione, ecc.) sono quindi fattori fondamentali per la realizzazione di interventi di modifica delle forme d'uso del territorio.

Alla luce di tali considerazioni assume un particolare interesse l'applicazione al contesto agricolo europeo di quelle tecniche di partecipazione per le quali si dispone di un vasto repertorio di metodologie e di un'ampia casistica applicativa nei Paesi in Via di Sviluppo (*Participatory Rural Appraisal, Rapid Rural Appraisal, Diagnostico Rural Participativo, Méthode Accélérée de Recherche Participative*, ecc.) (Bertoncin *et al.*, 1999).

La tesi che con questo lavoro si vuole dimostrare è che, per quella tipologia di investimenti che comportano radicali trasformazioni sull'organizzazione dell'azienda, sulle relazioni interaziendali, sul paesaggio e sulla stessa identità culturale degli addetti al settore, gli strumenti tradizionali dell'Analisi Costi e Benefici e della Valutazione degli Impatti Ambientali devono essere meglio specificati e integrati da un esame degli effetti sulla redistribuzione dei redditi e su come tali effetti vengono percepiti e valutati dai diversi portatori d'interessi (*stakeholders*) coinvolti nell'investimento. Al fine di esplorare tali problematiche viene presentato un caso di studio, ritenuto rappresentativo di una radicale trasformazione di un'area agricola, realizzata senza attenzione agli aspetti della comunicazione, della ricerca e verifica del consenso tra i diretti interessati all'investimento: la realizzazione di un campo da golf sui terreni di 5 aziende agricole ad indirizzo zootecnico.

Il campo da golf è localizzato in Alto Adige e ha un'estensione di 30,8 ha. Si sviluppa interamente su una conoide alluvionale la cui superficie è di proprietà di 5 aziende, soggette al tradizionale regime giuridico del "maso chiuso", le quali hanno affittato ad una Società golfistica, per un periodo di 25 anni, i terreni abitualmente gestiti a prato, diventando nel contempo soci della stessa Società.

L'intervallo temporale dell'investimento esaminato si estende dal 1994 al 2020, ovvero dall'anno in cui si sono verificati i primi costi del progetto fino al termine del contratto d'affitto della Società golfistica con le 5 aziende. Parte degli addetti, precedentemente occupati nell'attività agricola familiare, sono ora impiegati come *green keeper* o dipendenti della Società.

L'investimento è stato analizzato non *ex ante* ma *in itinere*, facendo ricorso alle metodologie dell'Analisi Costi-Benefici, tramite una valutazione separata, nelle condizioni "con" e "senza progetto", della convenienza finanziaria per i diversi soggetti coinvolti (Pennisi, 1985; Gregersen e Contreras, 1979). Tale analisi è stata integrata dall'analisi economica dei risultati dell'intervento in termini di convenienza pubblica. Una valutazione d'impatto ambientale ha consentito di approfondire alcuni effetti senza prezzo connessi all'installazione del campo da golf. Infine, dal momento che il processo decisionale relativo all'investimento è stato particolarmente conflittuale, l'analisi è stata conclusa con alcune considerazioni relative ai costi collegati alla mancata concertazione delle parti coinvolte.

L'approccio impiegato riprende, quindi, l'ipotesi metodologica generale "per gradi successivi di approfondimento" (o "stepwise") proposta da Cesaro *et al.* (1998), anche se le fasi sono diversamente strutturate e orientate.

1. L'impostazione dell'analisi della convenienza finanziaria

Per evidenziare i diversi impatti reddituali dell'investimento, l'analisi della convenienza finanziaria è stata articolata in 4 fasi precedute da una valutazione, per ognuna delle aziende, dei risultati della gestione ordinaria in assenza dell'impianto sportivo (situazione "senza progetto").

In una prima fase si è posta a confronto la situazione senza progetto con la situazione finanziaria con progetto, prendendo in esame esclusivamente gli introiti provenienti dall'affitto di una parte dei terreni alla Società golfistica e quelli derivanti dalla superficie in coltivazione.

Approfondendo ulteriormente il livello di analisi, in una seconda fase si è proceduto al confronto tra la situazione ordinaria di base senza progetto con la situazione con progetto, esaminando non solo

gli introiti provenienti dagli affitti dei terreni, ma anche quelli derivanti dall'impiego degli agricoltori stessi in attività extra-agricole, rese possibili dalla realizzazione di un investimento che ha avuto effetti di estensivazione dell'occupazione agricola ma che ha anche consentito ad una parte degli addetti delle 5 aziende di trovare un impiego legato all'attività del campo da golf.

Parallelamente è stata eseguita un'analisi finanziaria della convenienza dell'investimento per la sola Società di gestione del campo da golf.

A conclusione dell'analisi finanziaria si è sottoposto l'intero investimento (nelle voci di costo e ricavo per le cinque aziende e per la Società) ad un confronto tra la situazione senza progetto e quella con progetto, al fine di formulare una valutazione della convenienza complessiva del progetto.

2. L'impostazione dell'analisi economica

La valutazione della convenienza pubblica dell'investimento è stata suddivisa in una analisi economica "convenzionale" e in una analisi economica "estesa".

Nell'analisi economica convenzionale, riprendendo i dati dell'ultima fase dell'analisi finanziaria, sono stati eliminati i trasferimenti (imposte e contributi) rielaborando il *cash flow* sulla base di alcuni fattori di conversione. Mentre l'eliminazione degli effetti delle imposte è risultata relativamente semplice, l'assunzione di un "prezzo ombra" per il latte, principale prodotto dell'attività zootecnica, è stata problematica. Si è fatto infatti riferimento ad un prezzo medio internazionale, ma, consapevoli dell'aleatorietà di tale scelta, su questa come su altre variabili più incerte si è effettuata un'analisi di reattività (vd. cap. 4).

Non si è ritenuto opportuno includere in questa fase alcun impatto diretto sull'occupazione. I dati provinciali relativi ai tassi di disoccupazione hanno infatti permesso di assumere che, anche in presenza del campo da golf, nessuno degli agricoltori si sarebbe trovato in condizioni di inoccupazione.

Nell'analisi economica estesa sono stati stimati alcuni effetti indiretti che incidono non sull'area oggetto di intervento, ma sull'economia generale della provincia. In particolare si è cercato di valutare i

possibili impatti del campo da golf sull'economia turistica e quelli sulla struttura organizzativa dell'attività agricola.

L'impatto sul turismo è stato valutato a partire da una stima della variazione nel numero dei pernottamenti determinata dalla realizzazione dell'investimento. Secondo quanto suggerito da Billion (1986), si è fatto riferimento ad un'area definita da tempi di accesso al campo da golf non superiori alla mezz'ora. Attenendosi alle indicazioni espresse dalla *Federation Française de Golf* e dal *Tiroler Golfplatzkonzept*, si è stimato, a partire dalle 7.905 frequenze verificatesi nel 1998 sul campo da golf e considerando la presenza di famigliari al seguito, che il campo da golf determini un aumento pari a 6.882 pernottamenti annuali in alberghi del comprensorio.

Il numero di pernottamenti attivati dalla creazione del campo da golf è stato poi moltiplicato per il valore aggiunto, imputabile ad una permanenza giornaliera, stimato dall'Istituto Provinciale di Statistica, in uno studio in fase di pubblicazione.

3. I risultati delle analisi finanziaria ed economica

La tab. 1 riporta i risultati delle diverse fasi dell'Analisi Costi-Benefici², evidenziando una riduzione netta del rendimento finanziario dell'attività agricola a seguito della realizzazione dell'investimento, ma una convenienza significativa alla realizzazione dello stesso per il complesso delle 5 aziende considerate grazie ai redditi di provenienza extragricola. Per la società di gestione del campo da golf l'investimento valutato *in itinere* si è dimostrato un insuccesso di tali dimensioni da condizionare negativamente anche il risultato finanziario complessivo per l'insieme di tutti i soggetti economici coinvolti.

Nel passaggio dall'analisi finanziaria a quella economica convenzionale la variazione degli indicatori di convenienza è riconducibile unicamente all'eliminazione dei trasferimenti finanziari, grazie alla quale il rapporto tra benefici e costi (B/C) sale da 0,91 a 1,09 e il valore attuale netto (VAN) da -683 a 536 milioni di lire.

2) Il calcolo del Tasso di Rendimento Interno non è stato possibile in quanto l'investimento è di tipo complesso (De Benedictis e Cosentino, 1979): la sottoscrizione di quote della Società golfistica consente nei primi anni di avere voci del *cash flow* positive.

Tab. 1 – Risultati delle diverse fasi dell'analisi costi e benefici

<i>Tipo di analisi</i>		<i>VAN (lire)</i>	<i>B/C</i>
Analisi del reddito ordinario (ipotesi senza progetto)		1.908.235.000	1,79
Analisi finanziaria	• Gruppo agricoltori (reddito agricolo)	-159.951.000	0,75
	• Gruppo agricoltori (reddito complessivo)	130.950.000	1.12
	• Società di gestione	-902.606.000	0.88
	• Complessiva	-683.352.000	0,91
Analisi economica	• Convenzionale	536.880.000	1,09
	• Estesa	4.078.882.000	1,69

Gli elementi che hanno influenzato il risultato dell'analisi economica, attribuendo una convenienza nettamente maggiore all'ipotesi con progetto, sono fondamentalmente due:

- in primo luogo gli imprenditori agricoli, nella situazione con progetto, sono sottoposti ad un regime di imposizione fiscale più oneroso per i nuovi introiti extraziendali percepiti; di conseguenza, l'eliminazione della voce "imposte" nella situazione con progetto dell'analisi economica ha ripercussioni maggiori sull'aumento della convenienza relativa;
- in secondo luogo, l'assunzione di un prezzo del latte inferiore a quello di mercato³ nell'analisi economica convenzionale ha effetti più marcati nella situazione senza progetto, dal momento che la produzione del latte è più che doppia rispetto alla situazione con progetto.

Nel passaggio dall'analisi economica convenzionale a quella estesa, in seguito alla quantificazione degli effetti del campo da golf sul turismo, il giudizio di convenienza diviene nettamente positivo. E' necessario, tuttavia, considerare che le variabili relative al turismo sono quelle più soggette a oscillazioni annue e, in genere, quelle di più incerta quantificazione.

3) Il prezzo del latte in condizioni di libero mercato internazionale è stato assunto pari a 450 lire al litro (Boatto, 1998, comunicazione personale).

4. Analisi di reattività

Un'analisi *in itinere*, per di più eseguita in una fase a regime dell'investimento, consente di ridurre i margini di incertezza di molte variabili. Ciò nonostante per alcune voci, soggette a possibili imprecisioni ed errori, si è ritenuto opportuno eseguire un'analisi di reattività. Una variabile-chiave e di complessa valutazione è quella relativa all'utenza del campo da golf, ovvero le quote associative e di iscrizione dei soci del *Golf Club* e il numero di ingressi giornalieri. L'analisi, infatti, si estende per un arco di tempo molto ampio, coincidente con la durata del contratto d'affitto dei terreni, comportando difficili assunzioni sull'andamento della domanda turistico-ricreativa di lungo periodo.

Un'altra variabile molto incerta è il livello dei prezzi dei prodotti agricoli aziendali. L'analisi riguardante la gestione agricola con e senza campo da golf è stata eseguita nell'ipotesi che il livello attuale dei prezzi, e in particolare il prezzo del latte e della carne, rimanga stabile per l'intero periodo esaminato. Su tali variabili è stata perciò eseguita un'analisi di reattività i cui risultati sono riportati nelle tabb. 2 e 3.

Dalle elaborazioni eseguite si deduce, anche nell'assunzione di notevoli variazioni delle variabili testate, una notevole stabilità degli indici di convenienza finanziaria che rimangono complessivamente negativi.

Tab. 2 – Risultati dell'analisi di reattività relativa all'utenza del campo da golf (analisi finanziaria complessiva)

	Valore stimato (ipotesi base)	Valori estremi ipotizzabili	VAN complessivo	B/C Complessivo
Aumento del 5%				
quote di iscrizione	246.000.000	258.300.000	-273.414.000	0,97
quote associative	58.734.000	61.670.000	(variazione:	(variazione:
ingressi giornalieri	244.000.000	256.200.000	+409.938.000)	+0,06)
Aumento del 10%				
quote di iscrizione	246.000.000	270.600.000	-65.073.000	0,99
quote associative	58.734.000	64.607.000	(variazione:	(variazione:
ingressi giornalieri	244.000.000	268.400.000	+618.289.000)	+0,08)

Tab. 3 – Risultati dell'analisi di reattività in riferimento all'applicazione dei criteri di Agenda 2000 (riduzione del 10% il prezzo del latte e del 30% del prezzo della carne - analisi finanziaria complessiva)

Singola variabile	valore stimato (ipotesi base)	valori estremi ipotizzabili	VAN complessivo	B/C Complessivo
latte (senza progetto)	186.960.000	168.264.000		
latte (con progetto)	74.560.000	67.100.000	-470.606.000	0,94
carne (senza progetto)	71.940.000	50.358.000	(variazione:	(variazione:
carne (con progetto)	49.440.000	34.600.000	+212.700.000)	-0,03)

5. Gli impatti non monetizzati sulla struttura sociale

L'analisi economica è stata affiancata da una valutazione di carattere quali-quantitativo degli impatti sulla struttura sociale e, in particolare, su due aspetti: il settore turistico locale e la continuità dell'attività agricola come strumento di conservazione del paesaggio rurale.

Sulla base dei dati forniti dalla Società di gestione relativi agli alberghi che hanno portato alla fondazione della Società stessa, sono stati calcolati il numero di ospiti che hanno giocato a golf nella stagione 1997 (vd. tab. 4), trovando una sostanziale conferma del carattere elitario della domanda sportiva indotta dall'investimento.

Tab. 4 – Ripartizione degli alberghi fondatori, della loro capacità ricettiva e dei pernottamenti imputabili ai golfisti provenienti dagli alberghi fondatori nelle diverse categorie

	5 stelle	4 stelle	3 stelle	2 stelle	Tot
Alberghi fondatori	1	10	6	1	18
% n° alberghi sul totale	5,6	55,5	33,3	5,6	100
N° letti	210	826	288	24	1348
% n° letti sul totale	15,6	61,2	21,3	1,7	100
Pernottamenti	49	1117	190	0	1356
% n° pernottamenti sul totale	3,6	82,4	14,0	0	100

Dai dati della tabella si può desumere per quali ragioni, fra gli stessi operatori alberghieri, la tendenza alla promozione di iniziative legate all'attività golfistica è maggiore per i titolari di alberghi di alta categoria. Evidentemente la creazione del campo tende a spostare la domanda turistica da un'utenza mista (agriturismo, turismo alberghiero, turismo su case in affitto) e plurireddito, verso un turismo alberghiero di alta fascia e per soggiorni relativamente brevi.

Per considerare eventuali impatti del *Golf club* sulla conservazione della qualità del paesaggio rurale, si è cercato di verificare se l'esistenza del campo e i conseguenti nuovi introiti dovuti agli impieghi extra-aziendali e agli affitti abbiano contribuito a garantire la continuità dell'attività agricola. Per tale valutazione si è partiti dal presupposto che gli agricoltori di montagna, svolgendo il loro lavoro, creino benefici indiretti per la popolazione a valle, non solo in termini

di difesa idrogeologica, ma anche di conservazione del paesaggio e del patrimonio socio-culturale dell'ambiente rurale, un patrimonio di particolare valore nel contesto dell'Alto Adige. E' stata quindi esaminata la situazione delle 5 aziende in assenza del campo da golf, basandosi sui bilanci economici redatti per ogni azienda agricola e sulla situazione occupazionale degli imprenditori agricoli prima della costruzione dell'impianto. Tali analisi hanno permesso di arrivare alle seguenti considerazioni:

- le cinque aziende in esame si trovano nel fondovalle (600 m s.l.m.), su terreni che permettono un'elevata meccanizzazione della conduzione agricola, con una conseguente riduzione dell'impiego della manodopera aziendale;
- in assenza del campo da golf le aziende con estensioni maggiori raggiungono redditi agricoli comparabili alla media provinciale;
- per le aziende di ridotte dimensioni, con redditi agricoli inferiori, l'occupazione di manodopera familiare nell'azienda è limitata⁴; l'esame della situazione occupazionale in assenza del campo da golf ha comunque dimostrato, come già ricordato, l'esistenza di una buona disponibilità di opportunità occupazionali extra-aziendali sul mercato locale.

Quindi, le condizioni dell'area risultano tali da garantire la continuazione dell'attività agricola in assenza del campo da golf, fatto salvo ovviamente il pesante intervento pubblico di sostegno dei prezzi agricoli e di offerta di contributi.

Ci si è quindi posti il quesito se la creazione del campo da golf abbia indotto gli imprenditori agricoli ad abbandonare l'attività tradizionale. Esaminando la situazione dell'attività agricola che si è venuta a creare dopo l'avvio del campo da golf, si è arrivati alla conclusione che il campo da golf rappresenta un parziale ostacolo alla continuità dell'attività agricola per due ragioni: la sovrapposizione del campo gioco su gran parte dei prati e pascoli di un'azienda agricola e l'assunzione di un imprenditore agricolo in qualità di *greenkeeper*. Tale impiego, infatti, benché caratterizzato da qualche elemento favorevole alla continuità della conduzione agricola, quali la flessibilità degli orari e la vicinanza all'abitazione, comporta un'occupazione particolarmente intensa proprio in estate, in concomitanza con le operazioni di fienagione.

4 Diversamente accade nelle aziende situate sui terreni acclivi della valle che, pur essendo di limitate dimensioni, richiedono un alto *input* di lavoro, pur raggiungendo redditi non comparabili.

Nella realtà esaminata il campo da golf occupa circa la metà della superficie delle aziende; l'attività agricola coesiste quindi all'attività golfistica. Tuttavia, nel caso di estensione dell'attuale campo da golf a 18 buche (ipotesi che sembra necessaria per raggiungere buoni livelli di redditività per la Società di gestione), il rapporto concorrenziale fra le due attività sarebbe destinato ad accentuarsi notevolmente, a scapito dell'attività agricola.

Per quanto riguarda il mantenimento del paesaggio tipico, va ricordato che l'intera superficie destinata a campo da golf continua ad essere falciata, proprio per le esigenze del gioco stesso. Si è perciò reso necessario stabilire se anche l'impianto da golf concorre alla preservazione delle qualità paesaggistiche tradizionali.

L'area dove è stato costruito il campo da golf appartiene a quei paesaggi trasformati dall'attività antropica ("*Kulturlandschaft*") che hanno però conservato un notevole valore paesaggistico e estetico⁵.

Ai fini della nostra analisi si è rilevato utile suddividere il valore paesaggistico del territorio in una componente estetica ed una componente storico-testimoniale (Gallerani e Zanni, 1998).

Gli impatti dell'esistenza del campo da golf sulla componente estetica dell'area non sono stati ritenuti rilevanti per le seguenti considerazioni:

- in generale il terreno golfistico è caratterizzato da una divisione del territorio in spazi limitati, ricollegabili ad un tipico paesaggio rurale montano (Schemel, 1987);
- l'esistenza di una discarica (attualmente usata come centro di riciclaggio) ha notevolmente deprezzato il valore estetico del paesaggio nell'ipotesi senza progetto. Questa considerazione è importante in quanto, in ogni caso, un potenziale impatto assume diversa rilevanza a seconda che si verifichi in una zona intatta o in una zona già disturbata.

Soffermandosi sulla componente "storico-testimoniale" dell'area in assenza del campo da golf, va ricordato che, pur trattandosi di un concetto di carattere soggettivo-intuitivo, tale parte del valore paesaggistico riveste una notevole importanza per la popolazione locale. L'area in esame era da secoli sottoposta ad attività agricola e anche grandi dissesti idrogeologici del passato e importanti eventi storici non hanno alterato tale destinazione. Questa capacità di resi-

5) Proprio in merito a tale valore gran parte dell'area era stata dichiarata "*Bannzone*" ("zona di rispetto"), volendo sottolineare con ciò il suo carattere tipicamente rurale.

stenza, insieme ai valori legati alla vita contadina in generale, come la semplicità e l'autarchia e, più in generale, l'attaccamento alle proprie radici, costituiscono valori storici-testimoniali che sono ritenuti fondamentali nella conservazione del paesaggio rurale alto-atesino.

L'attività golfistica non può rappresentare tali valori, anzi, la destinazione di una superficie a prato e pascolo a scopo ludico-sportivo da parte di una *élite* di utenti urbani è percepita come diametralmente opposta all'attività agricola.

Evidentemente questi problemi non sono del tutto dissimili da quelli connessi allo sviluppo degli sport invernali, che tuttavia implicano in genere l'utilizzo di terreni di alta quota relativamente poco produttivi, lontani dalle residenze aziendali, in un periodo comunque di scarsa attività agricola.

6. Gli impatti non monetizzati del campo da golf sull'ambiente

Si è ritenuto opportuno analizzare gli impatti che il campo da golf ha determinato sull'ambiente considerando le fasi di costruzione e di esercizio dell'impianto stesso. Questa valutazione rientrerebbe, a rigor di logica, nell'analisi economica estesa, in quanto gli effetti sull'ambiente sono, in prevalenza, indiretti e privi di mercato. Si è preferito tuttavia, vista la complessità di una monetizzazione di tali effetti, affrontare questo problema in forma separata, prevalentemente in termini qualitativi.

Per la valutazione degli impatti ambientali ci si è attenuti alle indicazioni riportate per la realtà tedesca da Schemel (1987), giudicando tale metodologia la più idonea. In effetti, la problematica ambientale relativa ai campi da golf è stata affrontata in Italia solo da pochi anni, mentre in Germania questo argomento è stato studiato già negli anni '80.

In base all'approccio proposto da Schemel, al fine di rendere paragonabile lo stato ecologico dell'area prima della realizzazione di un progetto con quello ad intervento avvenuto, si effettua un confronto mediante un "bilancio d'area", costituito da un doppio elenco in cui si riportano, per ogni area omogenea individuata precedentemente e all'interno di ogni categoria attribuita, i giudizi relativi alla situazione senza progetto e a quella con progetto. Da un confronto, per ogni categoria, viene valutata la tendenza evolutiva del grado di naturalità

e del valore ecologico. Ogni modificazione deve, però, essere quantificata in termini di area, qualora si verifichi una riduzione spaziale dei biotopi, oppure deve essere espressa in maniera qualitativa, nel caso si assista ad una semplice variazione di giudizio (afib = deprezzamento di un'unità lungo una scala di valutazione teorica predefinita).

Interpretando i risultati del bilancio si deve però aver ben presente il biotopo al quale si riferisce il giudizio, nonché la trasformazione subita dallo stesso. Sarebbe infatti erroneo limitarsi nel giudizio ad un astratto calcolo, moltiplicando l'estensione del biotopo per il suo valore ecologico ed eseguendo successivamente la sommatoria. La scala di valutazione da una parte evita una quantificazione astratta non legittima, dall'altra aiuta coloro che devono esaminare gli impatti del progetto ad arrivare ad una differenziazione delle valutazioni.

La tab. 5 riassume, in modo sintetico, le valutazioni elaborate sullo stato ecologico dell'area senza e con progetto.

Tab. 5 - Bilancio d'area nella situazione con e senza campo da golf

Estensione	Situazione senza progetto		Situazione con progetto		Impatto	Unità di deprezzamento/miglioramento
	Aree	Categorie	Aree	Categorie		
0,53 Ha	Prato polifita	IV (a)	<i>Greens</i>	IV (c)		2
0,04 Ha	Prato ondulato	III (b)	<i>Green</i> (buca n°9)	IV (c)		4
0,18 Ha	Prato polifita	IV (a)	<i>Tees</i>	IV (c)		2
0,16 Ha	Prato polifita	IV (a)	<i>Bunkers</i>	IV (c)		2
0,1 Ha	Prato ondulato	III (b)	<i>Bunkers</i> (buca n°9)	IV (c)		4
15,72 Ha	Prato poliifita	IV (a)	<i>Fairways e semiroughs</i>	IV (b)		1
2,12 Ha	Prato ondulato	III (b)	<i>Driving range</i>	IV (b)		3
7,9 Ha	Prato polifita	IV (a)	<i>Hardroughs I</i>	III (c)		1
0,6 Ha	Prato polifita	IV (a)	<i>Hardroughs II</i>	IV (a)		0
1,5 Ha	Prato ondulato	III (b)	<i>Hardrough III</i>	III (b)		0
68 m	Prato polifita	IV (a)	Muri a secco rinverditi	II (c)	5	
9 m	Prato ondulato	III (b)	Muri a secco rinverditi	II (c)	2	
71 m	Siepi	II (a)	<i>Fairway</i>	IV (b)	7	
n°100	Prato polifita	IV (a)	Alberi	II (b)	5	

= Deprezzamento = Situazione invariata = Miglioramento

Con l'ausilio del bilancio d'area si è evidenziato che l'impatto maggiore è attribuibile alla zona dei *fairways* e dei *semiroughs*. Anche se si tratta di un deprezzamento in termini qualitativi ed assoluti meno rilevante di altri, il fattore "estensione della superficie" gioca un ruolo determinante nell'impatto complessivo.

7. Conclusioni

L'analisi svolta ha permesso di raggiungere due serie di risultati, i primi di carattere specifico sulla particolare tipologia di investimento considerata, i secondi di natura più generale. Per quanto riguarda l'analisi della convenienza dell'investimento in un campo da golf sono stati confermati alcuni risultati di studi analoghi effettuati per altre realtà dell'arco alpino:

- dal punto di vista finanziario l'investimento di un campo da golf è ad alto rischio, soprattutto se realizzato come campo a nove buche; solo con un numero di soci pari a circa 250-300 i costi di investimento vengono in genere coperti;
- la maggior parte dei campi da golf in area alpina, a causa dell'elevato costo dei terreni pianeggianti situati nelle vallate principali, viene costruito a quote maggiori, sostituendo colture agricole meno intensive; l'effetto di diversificazione del paesaggio è quindi relativamente limitato;
- la convenienza pubblica dell'investimento è connessa alla riduzione dei costi di sostegno delle produzioni agricole di montagna, anche se ciò va a scapito di una parziale perdita di identità storico-culturale delle aree rurali;
- l'impatto sull'economia turistica dell'area è riconducibile ad un incremento dei pernottamenti nei pochi alberghi appartenenti prevalentemente ad alte categorie;
- l'impatto ambientale determinato da un campo da golf è direttamente proporzionale al rapporto tra l'estensione dei *fairways* e quella degli *hardroughs*.

A livello di considerazioni generali relative all'analisi di investimenti che comportano una radicale modifica della struttura produttiva tradizionale delle aree rurali, va innanzi tutto rilevata l'opportunità di un'analisi basata su approcci metodologici diversificati. L'adozione di tecniche di Analisi Costi-Benefici, oltre ai noti problemi connessi alle difficoltà nella monetizzazione di alcuni impatti senza mercato, non riesce a cogliere gli effetti redistributivi dell'investimento (salvo non impiegare accorgimenti particolari, come si è cercato in parte di fare nell'analisi finanziaria qui presentata, correndo il rischio di moltiplicare eccessivamente gli indicatori di convenienza elaborati). La valutazione d'impatto ambientale, essenziale quando si ipotizzano sostanziali cambi di destinazione nell'uso delle risorse naturali, per assunto non coglie le problematiche economiche.

I due approcci metodologici, opportunamente integrabili in una analisi multicriteriale, non consentono peraltro di evidenziare un ulteriore aspetto della fattibilità dell'investimento: il consenso delle parti sociali coinvolte (gli *stakeholders* primari e secondari). La valutazione *in itinere* dell'investimento nel campo da golf ha fornito alcuni utili elementi di riflessione su questo aspetto. Le modalità e le circostanze che hanno portato alla progettazione e alla realizzazione del campo da golf rappresentano emblematicamente le difficoltà riscontrate da un investimento che non è stato accettato dalla popolazione locale. I fautori del campo hanno concentrato i loro sforzi nella ricerca del consenso degli amministratori locali, sottovalutando i problemi di comunicazione e, quindi, la verifica dei bisogni e delle aspettative della popolazione locale. Un tale atteggiamento può essere giustificato per investimenti privati di dimensioni limitate, ma non per interventi con impatti percepiti come rilevanti sulla struttura sociale e le risorse naturali.

Alcuni eventi evidenziano la sottovalutazione dei problemi di concertazione nella valutazione della fattibilità dell'investimento:

- la raccolta di 2.000 firme, quasi esclusivamente di abitanti della valle, che si dichiaravano contrari alla costruzione del campo da golf, in una valle con poco più di 8.000 abitanti, sintomatica di un'ostilità diffusa verso il progetto;
- l'opposizione pubblica di una serie di influenti associazioni (anche non ambientaliste) della valle, amplificata dai principali organi di stampa locali;
- tre ricorsi che, qualora venissero accolti, potrebbero causare la sospensione immediata dell'attività golfistica.

In effetti è molto probabile che questi fattori abbiano condizionato la convenienza finanziaria dell'investimento. In particolare la situazione giuridica incerta legata all'esito dei ricorsi tuttora in sospeso (e quindi il futuro e la durata stessa dell'investimento), può avere avuto ripercussioni sul numero dei soci iscritti al *Golf Club*.

Si è perciò cercato di monetizzare le perdite subite dalla Società di gestione a causa del mancato approccio partecipativo. A tal fine, ipotizzando un corretto coinvolgimento della popolazione locale da parte dei promotori del campo da golf, si è proceduto ad analizzare i risultati dell'investimento nell'ipotesi in cui il numero dei soci raggiunga quello di realtà golfistiche paragonabili, sia dal punto di vista golfistico (numero di campi), sia in termini territoriali e demografici.

Nella tab. 6 sono riportati i risultati della stima delle perdite subite a causa della mancata concertazione.

Tab. 6 – Valutazione dei costi imputabili alla mancata concertazione

	VAN (lire)	B/C
Risultati analisi finanziaria nelle condizioni attuali	-683.352.000	0,91
Risultati analisi finanziaria in condizioni di gestione ordinaria	-72.000	1,00
Differenza (costi della mancata concertazione)	683.280.000	

Calcolando la differenza del VAN della situazione reale e di quella ipotizzata, le perdite finanziarie imputabili al mancato approccio partecipato ammonterebbero a 683.280.000 lire, stima che evidenzia la notevole importanza della gestione partecipata e dell'acquisizione del consenso per la riuscita di un progetto, anche in un contesto in cui i responsabili dell'investimento non siano vincolati a tale verifica di fattibilità.

Il caso di studio esaminato consente di evidenziare che, per alcune tipologie di investimenti di radicate trasformazione delle forme d'uso del suolo, gli elementi di fattibilità possono essere condizionati più ancora che dalla redditività potenziale e dagli impatti ambientali, dagli effetti redistributivi, da come tali effetti sono percepiti e condivisi dai soggetti a diverso titolo coinvolti nella negoziazione delle decisioni in merito agli interventi da realizzare.

L'esperienza recente dei patti territoriali e dei contratti d'area, e in genere della programmazione negoziata su scala locale di progetti di sviluppo, va in questa direzione. All'opposto di quanto si verifica nei Pesi in via di sviluppo dove le esperienze di partecipazione sono molto avanzate e si pone ora un problema di *scaling-up* (Blackburn e Holland, 1998), in Italia e negli altri paesi europei si presenta un problema opposto di *scaling down*, cioè di sviluppo di tecniche di gestione negoziata degli interventi su piccola scala. Queste tecniche, in non pochi casi, possono utilmente fare riferimento alle tradizionali istituzioni e modalità di governo democratico delle risorse territoriali, diffuse soprattutto nelle aree montane del nostro paese. Ma questo è evidentemente un argomento di tale interesse e complessità che non si può far altro che rimandare ad altri studi.

Riferimenti bibliografici

Billion F., 1986. *Golf: Sport für alle durch öffentliche Förderung*. Städte- und Gemeinderat, 40/1986, 6.

Blackburn J, J. Holland (eds), 1998. *Who changes? Institutionalizing participation in development*. Intermediate Technology, London.

Cesaro L., V. Cistulli, M. Merlo e D. Pettenella, 1998. "Un'analisi costi-benefici 'scalare' di investimenti forestali e di conservazione dei suoli e delle risorse idriche. Un'applicazione nel Bacino Mediterraneo". *Rivista di Economia Agraria*, 52 (1-2).

De Benedictis M., V. Cosentino, 1979. *Economia dell'azienda agraria*. Il Mulino, Bologna.

Bertoncin M., F. Bicciato, A. Corbino, D. Croce, M. De Marchi, P. Faggi, A. Pase, 1999. "PRA e geografia: territori di convergenza". *Rivista Geografica Italiana* (in stampa).

Gregersen H.M., A.H. Contreras, 1979. *Economic evaluation of forestry projects*. FAO Forestry Paper (17).

Gallerani V., G. Zanni, 1998. *L'inserimento dei campi da golf nel territorio italiano: problemi e criteri di valutazione dell'impatto*. Bozza preliminare per il Convegno Nazionale Interdisciplinare: Agricoltura, paesaggio e sistema urbano. 19-20 febbraio 1998, Università di Udine.

INEA, 1999. *Le misure agroambientali in Italia. Analisi e valutazione del Reg. CEE 2078/92 nel quadriennio 1994-97. Rapporto nazionale*. Osservatorio sulle Politiche strutturali, Istituto Nazionale di Economia Agraria.

Pennisi G. (a cura di), 1985. *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*. IPZS, Roma.

Schemel H.-J., 1987. *Umweltverträgliche Freizeitanlagen - Eine Anleitung zur Prüfung von Projekten des Ski- Wasser- und Golfsports aus der Sicht der Umwelt*. Bd. 1 (Analyse und Bewertung). Berichte des Umweltbundesamtes 5, Berlin.