

La conservazione dei beni ecosistemici

Le società occidentali hanno perso di vista negli ultimi secoli aspetti centrali della qualità della vita degli individui nella collettività, come la preservazione dei servizi ecosistemici, per il prevalere di filosofie mercantili individuali. Per rispondere ai crescenti problemi che ciò ha determinato ci stiamo re-inventando i Payment for Ecosystem Services (PES) con lo scopo di creare dei mercati alternativi a dei beni che un mercato tradizionale non lo possono avere. La politica di sviluppo rurale da più di un decennio si pone come obiettivo l'innescare di meccanismi PES nel settore agro forestale con un approccio top down e risultati inconsistenti. Sono note quali azioni per gestire quali servizi ecologici, ma quello che continua a mancare sono valori (di non-mercato) associati a questi beni che cittadini e agricoltori/forestali possano utilizzare per attivare ragionevoli accordi regolati e/o per sollecitare la governance pubblica del processo. Se questi valori fossero stimati, adottati e resi pubblicamente accessibili si faciliterebbe una risposta ad istanze della collettività e degli attori agro-forestali a velocità compatibili con i processi socio economici ed ecologici. Si riporta un caso concreto di policy in linea con questa esigenza.

Pagamento dei servizi ecologici: quali approcci per una tutela dei beni collettivi

di *Daniel Franco*

Esperto in Ecologia del Paesaggio e Sviluppo sostenibile

Beni comuni e pubblici, servizi ecologici e PES: la bussola del buon senso

Che i beni/servizi erogati dagli ecosistemi o dai paesaggi (sistemi di ecosistemi) siano fondamentali per la vita dell'uomo e tendano a sovrastare in valore i soli benefici economici diretti è cosa oggi acclarata (TEBB, 2009; Millennium Ecosystem Assessment 2003, 2005), anche se questa consapevolezza è stata per lungo tempo patrimonio del comune buon senso, come, ad esempio, ci ricordano le pareti affrescate del "Buon governo" senese o certi codici di gestione delle risorse naturali (Cacciavillani, 1984, 1990; Romano, 2011; Susmel, 1994).



Ambrogio Lorenzetti
(1290-1348)
Allegoria degli Effetti
del Buon Governo
in Città (1338-1339),
Parete di destra della
Sala dei Nove, Palazzo
Pubblico, Siena.

Ma, come l'astrologia è stata per qualche millennio disciplina cardine nelle scelte di un Impero¹, così da un paio di secoli la più influente tra le scienze deboli nell'indirizzare decisioni e stili di vita nelle nostre società si è concentrata su un approccio filosofico – il modello economico standard di valutazione individuale – che ha spinto questa consapevolezza dalla sfera collettiva ad una nebbiosa terra di confine, quella delle "esternalità".

In base a questo modello i beni pubblici e quelli comuni (per non tacer delle risorse naturali o dei beni collettivi ...) si distinguono per "escludibilità" e "rivalità", criteri ben poco efficaci quando si confrontano con le cose del mondo, perché in balia

¹ Quello cinese, lo stesso che selezionava i propri funzionari con un concorso aperto (quasi) a tutti i propri cittadini...

dell'inevitabile variabilità spazio-temporale delle strutture e funzioni *sensu* ecologico che determinano l'erogazione di questi beni/servizi (e.g. la stabilità idrogeologica, il coinvolgimento percettivo di un paesaggio, ecc.) o per l'inghippo di quanto pesi la materialità rispetto all'immaterialità dei beni. Ma su questo si è da poco ragionato altrove (Franco, 2012).

Non bastasse, dai lavori di Daniel Kahnemann e Amos Tversky abbiamo ri-scoperto di non essere per nulla elaboratori consequenziali di scelte preesistenti, invarianti e transitive, ma soggetti a razionalità parziale, cooperativi piuttosto che opportunistici (es. Porter *et al.*, 2009), ampiamente influenzati dal contesto socio-culturale e che fanno cose economicamente inaspettate (dal modello). E per fortuna, dato che questi "errori" sono proprio quelli legati a valori fondamentali (e.g. Spash *et al.*, 2009).

Ma proprio da questa disciplina stanno evolvendo linee di pensiero (Sen, 1987, 1999; Nussbaum, 2000) che, rimettendo al centro l'etica, dimostrando come i beni pubblici /comuni/risorse naturali siano tutti fondamentali nell'assicurare benessere e felicità ai cittadini e, al contempo, siano inevitabilmente interessati dal *free riding* e dal fallimento delle azioni collettive (Olson, 1965 Pezzey *et al.*, 2010).

E da qui si ritorna al buon senso, con gli sforzi metodologici (e.g. Pagiola *et al.*, 2004) per stimare un prezzo affidabile dei valori "esterni" ai mercati, o con il riconoscimento di un meccanismo di pagamento da parte della comunità per il mantenimento dei beni negletti (Payment for Ecosystem Services-PES; Engel *et al.*, 2008), fino alle stime dei valori di non-mercato per quantificare i PES (Whittington & Pagiola, 2011).

Politiche di sviluppo rurale e beni pubblici: risultati di un approccio top down

Consideriamo, ora, questi temi limitatamente ai paesaggi rurali e forestali rispetto alla scelta di definire un sistema PES nelle politiche relative, distinguendo (Cooper *et al.*, 2009; COM(2010) 672/5) le prassi che indirettamente possono generare beni collettivi (vitalità rurale, benessere degli animali, tradizioni, sicurezza alimentare o qualità della produzione) da quelle attività gestionali che influiscono di per sé nell'erogazione dei flussi (*stricto sensu*) di quei beni e servizi che gli ecosistemi ed i paesaggi tendono a generare (suolo/fertilità; eco-diversità; acqua; paesaggio; cambiamento climatico; qualità dell'aria).

Nel primo caso i beni e servizi non si determinano semplicemente da un'offerta mercantile individuale, ma anche da quella reciprocità non strumentale senza la quale le comunità degradano il capitale civile sul quale poggiano. Nel secondo caso le attività correlate si collocano interamente nell'ambito dell'obiettivo "gestione sostenibile delle risorse naturali" e si possono inquadrare in due categorie:

1. attività di gestione colturale e/o territoriale tali da consentire una erogazione da parte degli ecosistemi/paesaggi di beni/servizi;
2. attività di gestione colturale e/o territoriale tali da consentire la riduzione del rischio di perdita o diminuzione dell'erogazione di beni/servizi da parte degli ecosistemi/paesaggi (controllo del rischio di incendi, di perdita di fertilità e/o sostanza organica per erosione e dissesto, di perdita di biodiversità, ecc.).

Lo spettro di criticità che collegano beni pubblici e politiche di Sviluppo rurale è ampio (Franco, 2011) e qui ci limiteremo al problema dall'assenza di prezzo delle "esternalità", senza il quale il servizio offerto è difficilmente remunerabile in maniera trasparente. Infatti, per inquadrare la dimensione economica dei servizi legati alle **attività 1** e/o coerentemente ai bisogni della società, risulterebbe quantomeno utile





Un paesaggio arido e incolto, punteggiato da cardi e con una quercia sullo sfondo; è povero solo apparentemente, in quanto il suo indice di biodiversità è assai più alto dei limitrofi campi coltivati. (Foto di Alessandra Reggi).

stimare (i) il valore del flusso di beni/servizi che si intendono gestire e (ii) la distribuzione della consapevolezza associata a questo valore nella collettività chiamata a sostenere il costo (i *tax payers* europei).

Se sulla distribuzione della consapevolezza di ruolo e funzioni dei beni pubblici le indicazioni sono chiare a scala europea e locale (EC, 2010; Franco & Luiselli, 2011), per il resto non ci siamo perché, a fronte dello schema PES dichiarato, gli strumenti messi in campo sono insufficienti. Sintetizziamo la questione: le **attività (1 e/o 2)** sono svolte se i benefici economici (dell'agricoltore/forestale) sono superiori ai costi (e.g. Cooper *et al.*, 2009); non è proprio così, perché molte attività sono svolte per motivi puramente culturali che sfuggono al modello a razionalità consequenziale standard (Tempesta, 1993; Marangon & Tempesta, 1996; Franco *et al.*, 2001).

Ma assumiamo la semplificazione e distinguiamo due casi:

- Si preserva la collettività da “esternalità” negative in base a dei limiti di legge (applicazione del principio del *polluter pays* all'**attività** al punto **2**; i costi sono a carico dell'azienda).
- La collettività remunera il servizio con pagamenti (incentivi, compensazioni) per mantenere i beni in base a degli obiettivi – aumentare, migliorare, mantenere (applicazione del principio del *provider gets* all'**attività** ai punti **1 e/o 2**; i costi sono a carico della collettività).

Nel primo caso gli obiettivi sono quantitativamente stabiliti (limiti di emissione, buone pratiche minime) e si corrisponde un premio per il rispetto di una norma; ciò indebolisce la credibilità del meccanismo sia presso i *tax payers* sia nei diversi contesti negoziali. Questa debolezza si consoliderà nella prossima programmazione, che sposterà il meccanismo al ben più ricco I pilastro con un “greening” del Pagamento unico aziendale.

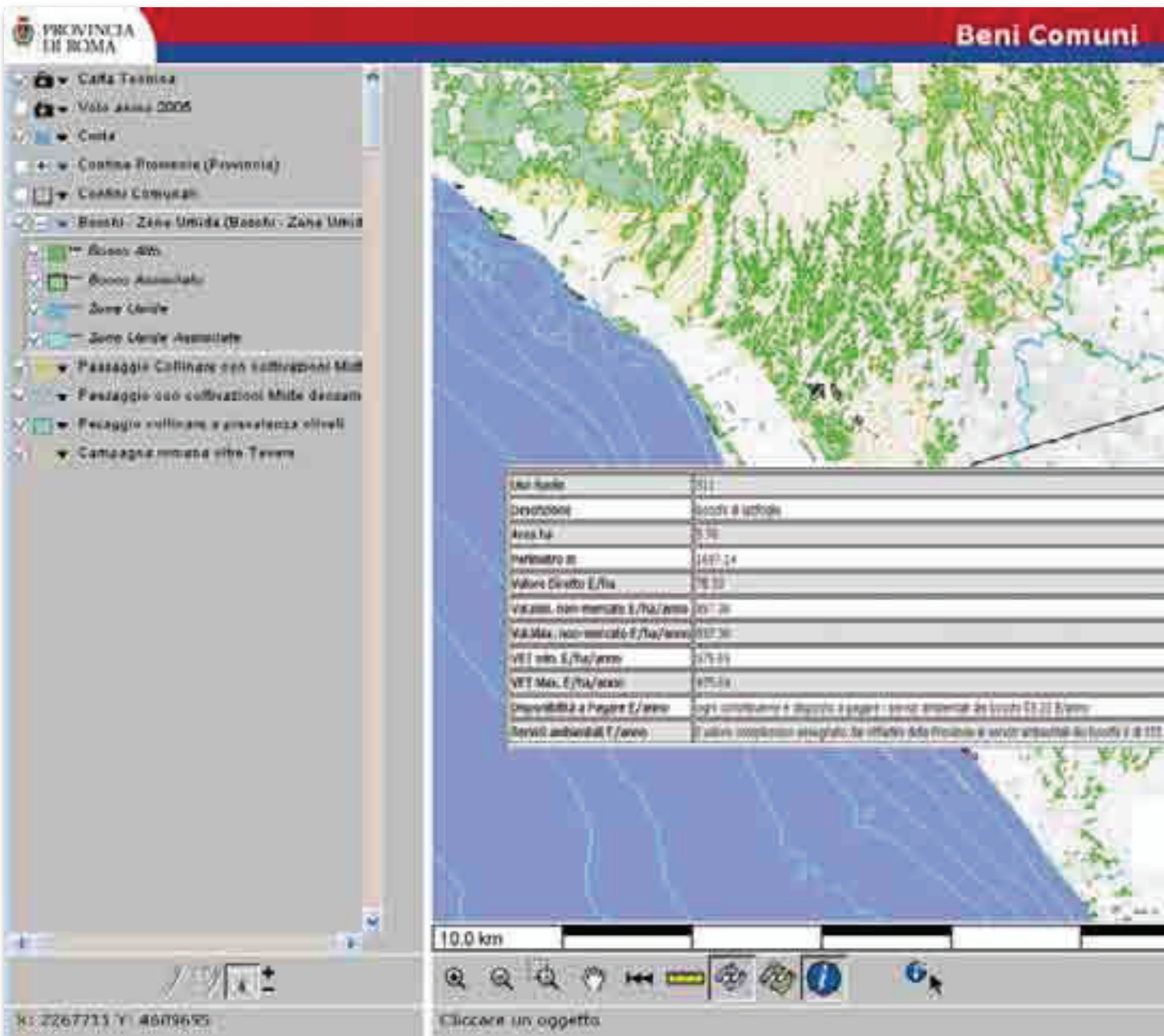
Nel secondo caso i *tax payers* pagano per vedere assicurati dei beni di non-mercato che, in mancanza di un prezzo, potrebbero andar persi. Oggi ciò avviene sulla base di assunzioni perlomeno ottimistiche (pagamenti a superficie per ottenere un'ampia gamma di risultati fisici, biofisici, biochimici, ecologici e culturali, enunciati ma sostanzialmente non misurabili) e non si vedono miglioramenti futuri. Infatti, considerando i beni/servizi più ecologicamente quantificabili delle **categorie 1 e/o 2** del paragrafo precedente avremo che, nello spazio delle attività gestionali remunerabili che va da non produrre “esternalità” negative a mantenere e/o migliorare la qualità ambientale e/o paesaggistica, mancano riferimenti o meccanismi che rendano esplicito il rapporto tra domanda e offerta, ovvero:

- quali sono le specifiche attività gestionali da remunerare ...
- per produrre quali beni (in termini quantitativi o al più quali-quantitativi) ...
- per quale valore al quale commisurare il prezzo pagato.

Se molti di questi fattori sfuggono dai regolamenti e dagli strumenti attuativi, paradossalmente sono gli stessi che compaiono in varia forma (norma, prescrizione, indicazione, obiettivo, misura, ecc.) in un gran numero di strumenti gestionali o di pianificazione a diverse scale (Regione, Provincia, Comune, Bacino, ecc.). Forse non è un caso che le misure (213, 214, 221, 224, 225) che avrebbero potuto innescare meccanismi PES nell'attuale programmazione sono state, chi più chi meno, fallimentari (RRN, 2011). Nella nuova programmazione, d'altronde, visto che lo sforzo di inquadrare più coerentemente le categorie di potenziali meccanismi PES alla normativa comunitaria (COM(2011) 627 del 12 ottobre 2011; artt. 26, 29, 31, 35) non si



I campi di grano maturo risaltano nel verde intenso delle spallette di vegetazione spontanea che fanno da cornice ad appezzamenti e proprietà. La tipologia geomorfologica è quella dei dolci pianori tufacei di Veio. (Foto Roberto Sinibaldi).



accompagna ad indicazioni metodologiche altrettanto coerenti, c'è da dubitare che i risultati saranno sostanzialmente diversi.

In conclusione, da un lato quasi nessuna misura dei Piani di Sviluppo rurale (PSR) finanzia il mantenimento di servizi/beni ecologici quantificandoli effettivamente, dall'altro le "quantità" di servizi ecosistemici finanziati (e.g. riduzione del rischio idrogeologico, stoccaggio di carbonio, controllo del rischio incendi, aumento della sostanza organica nei terreni, mantenimento della biodiversità, ecc.) non vengono sostanzialmente mai utilizzate nella gestione/pianificazione di questi stessi beni da parte degli enti preposti.

Processi bottom up e governance

Ripartiamo dal buon senso: (i) il valore di non-mercato dei beni comuni è percepito con consapevole chiarezza dai cittadini a livello europeo e locale, (ii) si possono conoscere



quali attività gestionali nonché quali attori generano il mantenimento (nel tempo e dove) di quali beni pubblici/comuni, (iii) gli stessi beni sono oggetto delle previsioni gestionali di più Enti e strumenti (Piani). Quello che continua a mancare sono i valori (di non-mercato) associati a questi beni che cittadini, agricoltori/forestali o operatori pubblici possano utilizzare per attivare accordi regolati tra chi compra e chi vende. Oltre, naturalmente, a una qualche volontà o capacità di *governance* del processo; ma anche in questo caso i cittadini conoscono i chi e i dove.

Se questi valori fossero resi disponibili in maniera credibile, ovvero da parte di organi a garanzia del pubblico interesse con metodi trasparenti e consolidati, allora potrebbero essere le iniziative degli attori socio-economici e della società civile a colmare la lacuna, spingendo ad accordi locali o premendo per una strutturazione coerente con le istanze dei cittadini e delle associazioni di categoria dei prossimi PSR. Oppure ancora a chiarire la relazione tra efficacia dell'investimento pubblico e gestione delle risorse naturali sul territorio, visto che sono fisicamente le medesime: quelle finanziate da un PSR, quelle gestite da un Parco naturale o da un'Autorità di bacino, o ancora dal servizio geologico di un qualche assessorato. Ovvero a stimolare dal basso la *governance* dei processi di gestione delle risorse naturali, in termini di trasparenza, partecipazione e *accountability* delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Nel caso di beni comuni espressi a livello di paesaggio (e.g. paesaggi culturali), poi, faciliterebbero l'individuazione di un esplicito rapporto tra il valore complessivo riconosciuto al paesaggio e il costo delle singole e specifiche azioni (gestione siepi, briglie, sistemi maritati, scoli, muretti e ciglioni, ecc.) necessarie alla sua gestione, che pertanto dovrebbero essere individuate e pianificate nel loro effetto per poter essere valutate nella loro efficacia ed efficienza (ad esempio, azioni finanziate in un PSR coerentemente con le previsioni di un PTRC o di un piano di rete ecologica, ecc.).

Possibili soluzioni innovative: un caso concreto di policy

Con questo obiettivo un Ente di Coordinamento territoriale italiano, la Provincia di Roma, ha individuato le componenti di mercato e di non-mercato del Valore economico totale tre ambiti territoriali prioritari – boschi, paesaggio rurale, zone umide – riportandoli sul web-GIS della Provincia (<http://websit.provincia.roma.it:8080/Be->

Ecco come appare la schermata del web-gis. Nell'immagine si riportano, a titolo di esempio, le informazioni disponibili per le aree selezionate, in questo caso un boschetto (in rosso). Oltre al tipo di uso del suolo selezionato sono indicati i valori medi di uso diretto; i valori stimati (minimo e massimo) di non-mercato; il Valore Economico Totale dato dalla somma dei valori diretti e di non-mercato; la stima della disponibilità a pagare per singolo cittadino e a scala provinciale per il mantenimento dei servizi ecologici erogati dai sistemi ambientali considerati. Questi ultimi sono riportati, con altri layers informativi, sulla sinistra dello schermo. Sulle modalità di stima e di assegnazione dei valori ai livelli informativi del GIS ci si può riferire alla documentazione on-line (<http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/agricoltura/progetti/24919>).

nicomuni/; <http://www.opendata.provincia.roma.it/dataset/carta-dei-beni-comuni-della-provincia-di-roma>).

In questo contributo non rilevano le sfaccettature che animano il dibattito scientifico sui metodi di stima della componente di non-mercato dei servizi eco sistemici oppure le precauzioni che, rispetto ad uno studio orientato alla ricerca, sono necessarie nell'adozione di uno strumento di *policy*² (che implica l'assunzione di scelte inevitabilmente non definitive rispetto alle informazioni disponibili). Per il caso concreto citato tutto ciò è stato sviscerato nelle relazioni ufficiali disponibili *on-line* nel sito istituzionale (<http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/agricoltura/progetti/24919>; <http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/ambiente/progetti/24921>) e, in parte, pubblicato nelle riviste di settore (Franco e Luiselli, 2011, 2012, 2013). Ciò che qui conta è riportare il carico innovativo di una scelta di policy come quella concretamente realizzata, che si inserisce nell'alveo tracciato da documenti strategici come la *road map* per la *green economy* europea, la quale prevede che gli Stati membri si dotino obbligatoriamente di mappe dei servizi eco-sistemici valutandone i valori economici.

I valori resi pubblicamente disponibili potranno essere utilizzati come *benchmarks* per ogni scopo amministrativo, economico o sociale ammissibile da parte dei cittadini, delle loro organizzazioni (Ordini, ONG, associazioni di categoria) e delle Pubbliche Amministrazioni.

Tra gli scopi si potrebbero elencare, a mero scopo esemplificativo:

- il supporto a processi negoziati, come quelli relativi alle destinazione d'uso nell'ambito VAS;
- la definizione di valori di riferimento nella negoziazione di prezzi relativi a servizi ecosistemici nell'attivazione di schemi PES;
- la valutazione della significatività del deterioramento di un bene pubblico/comune;
- la negoziazione di prezzi adeguati ai servizi nell'implementazione a scala locale di politiche che prevedano meccanismi PES (rurale, acque);
- la valutazione ed il confronto tra investimenti territoriali;
- la stima del danno patrimoniale e dei costi di ripristino quando il bene danneggiato è prevalentemente pubblico e/o comune;
- la definizione di stime di impatto;
- la definizione di priorità nella gestione emergenze;
- ecc.

Se strumenti come questo, magari supportati da strutture di coordinamento nazionale o locale (Agenzie, Reti, ...) fossero organizzati su base metodologica e comunicativa congruente a larga scala, probabilmente faciliterebbero la realizzazione concreta di obiettivi che le politiche di sviluppo, nonostante le dichiarazioni di obiettivo, non sono in grado di realizzare con approcci *top down*, almeno coerentemente con la velocità delle trasformazioni ecologico-ambientali ancor prima che socio-economiche.

2 Ricordiamo solo che in questi casi è buona norma adottare un approccio conservativo, dal punto di vista economico e della rappresentazione del capitale sociale, robusto, rispetto alle diverse metodologie adottate o adottabili, trasparente, per consentire la verifica pubblica degli aspetti ricordati e, allo strumento, di navigare sul mare del dibattito pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Cacciavillani I (1984). *Le leggi veneziane sul territorio, 1471-1789: boschi, fiumi, bonifiche e irrigazioni*. Signum, Limena, Italia, pp. 255.
- Cacciavillani I., 1990. *Le leggi ecologiche veneziane*. Signum, Limena, Italia, pp. 134.
- Cooper T., Hart K., Baldock D. (2009). *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy, London, pp. 351.
- EC, 2010. *The Common Agricultural Policy after 2013 – Public debate*. (online) URL: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_en.htm
- Engel S., Pagiola S., Wunder S. (2008). *Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues*. Ecological Economics, 65(4):663-674.
- Franco, D., Mannino, I., Zanetto, G. 2001. *The agroforestry networks role in the landscape socioeconomic processes: the potentiality and limits of contingent valuation method*. Landscape and Urban Planning, 4: 239-256.
- Franco, 2011. *Temi comuni tra politiche di sviluppo rurale presenti e future: prospettive di valutazione*. (online 1 November 2011) URL: http://www.danielfranco.org/pdf/denominatori_comuni_Sv_Rur.pdf
- Franco D., 2012. *Beni comuni, beni pubblici e pubblica amministrazione: il ruolo dell'azione collettiva*. Territori, 8: 1-7.
- 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., 2012. *Quanto valgono i beni comuni: un possibile uso nelle politiche di sviluppo locale*. Territori, 9: 32-43.
- 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.
- Marangon F., Tempesta T. (1996). *Farm income versus agricultural positive and negative landscape externalities. A multicriteria approach*. In Proceedings of VIII EAEE Congress, Redefining the Roles for European Agriculture, Edinburgh, 3-7 September.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2003. *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Island Press, Washington DC, USA.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC, USA.
- Nussbaum, M., 2000. *Women and Human Development*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 312.
- Olson, M. (1965). *Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, USA, pp. 176.
- Pagiola S., von Ritter K., Bishop J. (2004). *Assessing the economic value of ecosystem conservation*. The International Bank for Reconstruction and Development. Env. Dep. Paper n. 101. Washington D.C., USA. Pp. 58.
- 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 Economics, 54 (2): 185-202.
- Porter, D., Rassenti, S., Shobe, W., Smith, V.L. e Winn, A. 2009. *The Design, Testing and Implementation of Virginias NOx Allowance Auction*. Journal of Economic Behavior and Organization, 69: 190-200.
- Romano R. (eds.), 2011. *Codice Forestale Camaldolese. Le radici della sostenibilità*. INEA, Roma, Italia. (online) URL: <http://www.inea.it/prog/camaldoli/it/>
- RRN, 2011. *Analisi delle valutazioni intermedie regionali - Novembre 2011*. (online) URL: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6551>
- 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.
- Sen A., 1987. *On Ethics and Economics*. Basil Blackwell, Oxford, UK, Pp. 137.
- Sen, A., 1999. *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 366.
- TEEB, 2009. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature*.

Le morbide geometrie dei campi coltivati si susseguono nelle ondulazioni della Tuscia viterbese.

(Foto Roberto Sinibaldi).

- Tempesta T., 1993. *La valutazione del paesaggio rurale tramite indici estetico-visivi e monetari*. Genio Rurale. 2 (56): 44-54.
- 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>

