

Commodification o giustizia ambientale? I PES come strumento di governance del valore della natura

Davide Marino

Abstract. Il testo ripercorre i concetti fondamentali legati al dibattito sui servizi ecosistemici: Servizi Ecosistemici (SE), Capitale Naturale (CN), Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (PES), nel quadro del Socio-Ecological System (SES) che rappresenta il riferimento teorico di maggiore spessore in cui collocare il lavoro scientifico e politico sull'economia ecologica. A partire dalle critiche mosse al GDP (PIL in italiano) e ai sistemi di contabilità tradizionali, vengono illustrati nuovi strumenti e metodologie funzionali a misurare il benessere e la ricchezza della società attraverso un modello condiviso che include la rendicontazione del capitale naturale e dei servizi ecosistemici ad esso associati. Viene approfondito lo strumento dei PES e analizzata la possibilità che venga utilizzato per un riequilibrio territoriale e di giustizia sociale prospettando scenari futuri di riappropriazione da parte dei lavoratori e dei consumatori (e quindi dei produttori e dei consumatori finali di SE) della tecnologia e del sapere (e quindi della capacità di utilizzare il Capitale Naturale).

Parole-chiave: Capitale Naturale, Pagamenti per i Servizi Ecosistemici, Socio-Ecological System (SES), valutazione economica dell'ambiente, Capitalocene.

1. Le premesse concettuali

La letteratura scientifica sul tema dei servizi ecosistemici è ormai ricchissima e si fonda su una concettualizzazione ampiamente accettata. Tuttavia quando si tocca il tema del 'valore (economico) della natura' il dibattito non sempre è caratterizzato da uniformità di vedute.¹ Diviene quindi necessario – soprattutto in un ambito multidisciplinare – richiamare i concetti fondamentali, a partire dai quali articolare il confronto, ripercorrendo, se pur brevemente, alcuni passaggi chiave: Servizi Ecosistemici (SE), Capitale Naturale (CN), Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (PES).

¹ In diversi contesti si discute se i concetti di CN, SE, PES possano – alla fine – essere funzionali a specifici gruppi di interesse. Non può essere questa la sede per sintetizzare tale discussione ma si vuole solo segnalare un bel dibattito recentemente provocato da un articolo di George Monbiot (2018) sul Guardian del 18 Maggio 2018, cui ha risposto il progetto europeo EKLIPSE.

Le definizioni di SE sono molteplici ma si può fare riferimento ad un recente articolo (COSTANZA *ET AL.* 2017) che ha celebrato i vent'anni del concetto di SE ed ha focalizzato l'attenzione su un passaggio chiave: la specie umana usa le risorse naturali per la propria sopravvivenza ed il proprio benessere. Sottolineando che *“it is important to distinguish between ecosystem processes and functions, on the one hand, and ecosystem services on the other”*, e richiamando la definizione del MEA (2005) per cui i SE sono le caratteristiche ecologiche, le funzioni che direttamente o indirettamente contribuiscono al benessere umano, gli autori proseguono sottolineando che *“they only exist if they contribute to human wellbeing and cannot be defined independently”*. Costanza e colleghi richiamano anche approcci differenti per i quali il concetto di SE è *“troppo antropocentrico ed utilitaristico”*, ma mettono in luce che

the notion of ecosystem services implies recognition that humans depend for their wellbeing and their very survival on the rest of nature and that Homo sapiens is an integral part of the current biosphere”.

In questo quadro, anche qui seguendo un approccio ormai consolidato nella letteratura scientifica (COSTANZA, DALY 1992; HAINES-YOUNG, POTSCHEIN 2009; DAILY 1997, MEA 2005), i SE sono originati dal Capitale Naturale (CN), definibile come lo *stock* di risorse naturali a sostegno del funzionamento degli ecosistemi. Anche in questo caso l'articolo citato afferma, pragmaticamente, che *“the term ‘capital’ is useful to reconnect the human economy with its ecological dimensions”*.

CN e SE si inscrivono in un modello – spazialmente esplicito – che rende possibile evidenziare flussi di materia, energia, informazione, reazioni e controreazioni tra i due sistemi fondamentali del Pianeta: quello ecologico e quello sociale; il secondo interagisce con il primo sia attraverso le pressioni che genera, sia attraverso i benefici che ne riceve, ed ancora mediante le politiche di gestione. I due sistemi possono essere studiati nelle loro interazioni attraverso un meta-sistema, il *Socio-Ecological System* (SES) che rappresenta il riferimento teorico di maggiore spessore in cui collocare il lavoro scientifico e politico.

Il modello del SES permette di analizzare le interazioni che si instaurano tra le diverse forme di capitale nei sistemi socio-economico ed ambientale; in particolare:

- il CN che include gli ecosistemi e la cui formazione non è dovuta all'intervento umano (COSTANZA, DALY 1992);
- il Capitale Culturale (che in questa accezione comprende il Capitale Sociale) costituito dalle reti sociali, dalle norme, dalle istituzioni che consentono la cooperazione umana (PUTNAM 1995);
- il Capitale Economico, prodotto dagli uomini, che include i beni finali ed intermedi usati per la produzione ivi compreso il capitale finanziario.

La complessa relazione tra queste tre forme di capitale genera flussi diversi di SE. È infatti possibile affermare che il territorio e la sua gestione rappresentino l'esito coevolutivo delle relazioni tra le diverse forme di capitale. Un processo adattativo reso possibile da specifiche forme di conoscenza e di cultura in cui è ricompresa la gestione dei beni ambientali. Pratiche produttive tradizionali, regolazione tradizionali nell'uso dei beni comuni (es. usi civici), ed altre forme più recentemente introdotte, tra cui le politiche per la conservazione e la valorizzazione della biodiversità e del paesaggio, hanno prodotto e possono dare vita ad attività economiche *nature-based* (vedi fig. 1).

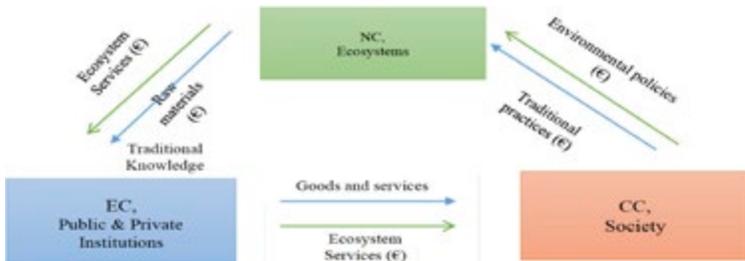


Figura 1.

2. La necessità di nuovi strumenti di gestione

Se è vero che oggi – dopo *Twenty years of ecosystem service* – abbiamo un quadro teorico consolidato da cui prendere le mosse, è utile ricordare che l'evoluzione recente del rapporto società-natura – e la lettura che ne ha fatto l'economia dell'ambiente e, in particolare, l'approccio dell'*Ecological Economics* – è stata interessata da un progressivo mutamento della riflessione scientifica e degli atti di indirizzo politico molto ben riassunta da Georgina Mace in un articolo di alcuni anni fa (2014).

La Mace osserva che si è passati da un approccio alla conservazione, affermatosi negli anni '60, che privilegiava la tutela degli habitat naturali, con un *focus* sulla conservazione delle specie e senza la presenza dell'uomo, al Millennium Ecosystem Assessment (MEA 2005) che ha focalizzato l'attenzione sugli ecosistemi anziché sulle specie. Più recentemente poi è cresciuta la consapevolezza che l'uomo è parte integrante dell'ecosistema con un approccio alla conservazione interdisciplinare che coniughi aspetti sociali economici ed ambientali (Mace 2014). Nel corso di questo processo diversi studiosi (MEADOWS *ET AL.* 1972; GEORGESCU-ROEGEN 1978; COSTANZA *ET AL.* 1997; DALY, COBB 1994) hanno contribuito a creare un nuovo approccio teorico che includa nei modelli economici il valore del CN e contabili sia i costi sia i benefici correlati al suo utilizzo. L'indicatore più diffuso della crescita economica, il GDP (*Gross Domestic Product*) o PIL (Prodotto Interno Lordo) in italiano, infatti non include nel suo computo informazioni indispensabili per la valutazione del benessere umano, come i beni e i servizi fuori mercato tra cui quelli ambientali, fornendo al decisore politico una visione distorta dello sviluppo.

In anni più recenti, il ruolo del CN e dei SE è stato ribadito in diverse strategie promosse in ambito internazionale e nazionale, in cui i SE sono stati posti al centro della rivisitazione dei Sistemi di Contabilità Nazionali (*System of National Accounts*). Dalle critiche mosse al GDP e ai sistemi di contabilità tradizionali, infatti, è nata la necessità di disporre di nuovi strumenti e di metodologie funzionali a misurare il benessere e la ricchezza della società attraverso un modello condiviso che non può trascendere dalla rendicontazione del capitale naturale e dei servizi ecosistemici ad esso associati.

Ripercorrendo tale concettualizzazione, le politiche internazionali ed europee² che intercettano i temi dei SE e del CN hanno tracciato alcuni passaggi chiave per la loro gestione; che si possono sintetizzare in:

² Senza pretesa di esaustività si possono citare: il Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente; "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta. La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020"; la direttiva sulle Infrastrutture verdi "Rafforzare il capitale naturale in Europa".

- procedere ad una mappatura dei SE sui territori nazionali, valutandone i valori economici;
- integrare il valore economico dei SE nei sistemi di contabilità e rendicontazione a livello di UE e di Stati membri entro il 2020;
- promuovere l'impiego di strumenti finanziari innovativi, basati sul mercato, quali i "Pagamenti per i SE" (PES).³

Questo modello di politica – elaborato sulla base della conoscenza scientifica e del riconoscimento da parte della società del valore dei SE – è ancora in gran parte da attuarsi. Se da un lato la conoscenza dei meccanismi che legano il CN, i SE ed il benessere umano sembra oramai consolidata, l'uso – alle diverse scale istituzionali – delle informazioni all'interno dei sistemi contabili e decisionali è tutto da costruire. In questo quadro la diffusione dei PES è di fatto ostacolata da serie carenze normative. Infatti la Legge 28 Dicembre 2015, n. 221, che all'articolo 70 ha introdotto i PSEA,⁴ non è stata seguita dai decreti attuativi. Eppure la norma è stata abbastanza innovativa, soprattutto perché ha riconosciuto in modo esplicito ed implicito il ruolo dei soggetti pubblici e privati e di diverse forme di capitale sociale ed economico nell'assicurare, in combinazione con il CN, i flussi di SE.

³ L'adozione di sistemi di contabilità ambientale che includono la valutazione dei SE è stata alla base del Progetto Life+ Making Good Natura (<<http://www.lifemgn-serviziosistemici.eu/IT/home/Pages/default.aspx>> - 02/2020) che è stato concepito in risposta all'art. 8 della Direttiva Habitat e fornisce utili spunti nell'ambito dell'art. 70 della Legge 221/2015, che incentiva l'adozione di Pagamenti per i Servizi Ecosistemici ed Ambientali (PSEA) al fine di migliorare la gestione dei SE. Il Progetto ha avuto infatti come scopo la definizione di un modello di governance improntato sull'implementazione di meccanismi di PES e di autofinanziamento per la gestione dei siti agro-forestali della Rete Natura 2000. Il modello, attraverso la sperimentazione nei 21 siti pilota del progetto, ha voluto fornire al decisore pubblico gli strumenti per contribuire a raggiungere gli obiettivi specifici di conservazione declinati nei piani di gestione e nelle misure di salvaguardia.

⁴ Quanto previsto dalla Legge 221 era stato ripreso, precisato ed ampliato dal Disegno di legge 4144 che intendeva riformare la Legge quadro sulle aree protette. Al di là della valutazione complessiva della Legge – sulla quale si sono registrate posizioni discordanti – l'articolo in questione avrebbe costituito una base normativa solida.

3. I PES

Storicamente gli approcci utilizzati per mitigare l'impatto ambientale delle attività umane sono basati sul principio 'chi inquina paga', riconosciuto fin dagli anni '70 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), per il quale i costi ambientali sono a carico di chi produce externalità negative nel corso della propria attività. Il concetto di SE, invece, introduce il principio in base al quale chi produce externalità ambientali positive, quindi un SE, deve essere ricompensato e incentivato dal momento che genera benefici non solo per sé, ma per l'intera comunità (GÓMEZ-BAGGETHUN, RUIZ-PÉREZ 2011). Questo secondo meccanismo rientra nei cosiddetti PES, definiti da Wunder (2005) come "una transazione volontaria dove almeno un compratore ('*buyer*') acquista un ben definito servizio ambientale (o un uso della terra che promette di garantirlo) da almeno un fornitore ('*seller*'), a condizione che il fornitore del servizio ne garantisca la fornitura". Nel caso in cui tutti i criteri inclusi nella definizione siano soddisfatti si parla di PES-Core, se invece manca il requisito della volontarietà si utilizza il termine PES-Like (o, in italiano, tipo-PES).

A causa della scarsa applicabilità nella pratica della definizione di Wunder, Muradian *et Al.* (2010) ne hanno proposto un'altra versione focalizzando maggiormente l'attenzione sul carattere di bene pubblico dei SE e sull'opportunità d'internalizzare un'esternalità ambientale attraverso il PES. Secondo questa interpretazione il PES è uno strumento che migliora la fornitura di beni e servizi ecosistemici, modificando i comportamenti individuali e collettivi che altrimenti porterebbero al degrado degli ecosistemi e all'eccessivo consumo delle risorse naturali. In sostanza, il PES è un trasferimento di risorse tra diversi attori sociali (pubblici e privati) al fine di creare degli incentivi per far coincidere le decisioni individuali e collettive con l'interesse della società nella gestione del capitale naturale. A seconda del tipo di attori coinvolti si possono configurare diverse tipologie di PES, come mostrato nella figura 2. Gli schemi di pagamento possono differire anche per scala di applicazione (nazionale, regionale, locale), tipo di servizio o uso del suolo scambiato/regolamentato, per modalità di pagamento e per la presenza di effetti indiretti (socio-economici e/o ambientali).



Figura 2. Possibili tipologie di PES. Fonte: Marino, Palmieri 2017.

4. Possono i PES essere uno strumento equo di governance del valore della natura?

Il modello del SES, in cui i SE sono co-prodotti a partire da CN e CC, consente di tornare sul concetto, richiamato in apertura, di valore della natura. L'economia ecologica, per evidenziare come il valore della natura non possa essere confinato ai beni e servizi che passano attraverso il mercato, ha coniato il concetto di Valore Economico Totale (VET) che ricomprende anche i valori d'uso, ma non di scambio, e i valori di non uso. Le diverse categorie di SE, a loro volta, sono perfettamente riconducibili alle diverse componenti del VET. Potremmo quindi dire che la mappatura e la contabilizzazione dei SE produce una mappa del valore della natura.

Molti lavori scientifici assumono questo approccio, senza tuttavia proporre una valutazione dei meccanismi attraverso i quali si crea il valore né riflettere sulle interdipendenze tra le diverse forme di Capitale, ed in particolare su come il Capitale Economico (e finanziario) e/o il Capitale Culturale (in primo luogo il lavoro e le norme di gestione dei beni comuni a scala locale) producano e distribuiscano il valore.

Una delle chiavi per quest'analisi può essere quella territoriale. Anche se in Italia manca ancora una mappatura accurata e condivisa del valore economico dei SE, prime analisi quantificano una evidenza facilmente intuibile: la maggior parte del valore viene generata dagli ecosistemi e dai territori delle Aree Interne (AI). In particolare è stato stimato (BORGI 2017) che i 2/3 del valore dei SE prodotti a livello nazionale sia localizzato nelle AI, che rappresentano circa la metà dei Comuni italiani, il 60% della superficie e 1/4 della popolazione. Allo stesso tempo la domanda delle AI sarebbe pari a circa 1/5 del totale nazionale, con un surplus quindi che indirizza il flusso dei SE verso le aree urbane e il sistema metropolitano.

Le AI sono un prodotto delle disuguaglianze regionali⁵ e, come dimostra un recente studio (ROSÉS, WOLF 2018), non sono un insieme “stabile” ma stanno aumentando. Il capitalismo della conoscenza e della globalizzazione tende ad accentrare il capitale finanziario ed i migliori capitali umani nella città. La ricchezza si accumula nelle mani di pochi, e si concentra in alcune aree, per lo più urbane. Il divario tra le AI e le aree sviluppate invece di decrescere si accentua, e si può misurare attraverso il *trade-off* tra il CN ed il Capitale Umano ed Economico.⁶ Le AI si caratterizzano come mix tra un *pieno* – di CN – e ed un *vuoto* di Capitale Umano e Economico: il valore del CN si origina nelle aree interne, ma viene distribuito ed accumulato nelle aree urbane.

E questa esemplificazione di carattere territoriale ci porta ad un punto di snodo essenziale. Le trasformazioni territoriali, così come la crisi ambientale che trova oggi il suo paradigma nel cambiamento climatico, sono “la conseguenza più evidente di secoli di dominio del capitale. Il cambiamento climatico è capitalogenico” (MOORE 2017, 29). Moore afferma che “la legge del valore è un modo di organizzare la natura”, perché è il capitalismo che organizza la natura e pertanto, al posto della recente ed oramai affermata visione della nostra era come era dell’Antropocene, propone di chiamarla Era del Capitalocene. l’Età del Capitale-nella-natura.

Sappiano che il prezzo (di mercato) non riflette il vero valore (economico-ambientale) di un bene o di un servizio e Moore sottolinea come quella che chiama “la natura a buon mercato” è tale perché non comprende le “varie attività di esseri umani ed extra-umani” non pagate dall’economia monetaria. Piuttosto, per Moore, “la legge del valore è co-prodotta nella rete della vita” (*ivi*, 71).

Il capitalismo è una pratica storica di dominio che si estende alla natura. In questo senso, il capitale ha sempre bisogno di produrre natura a basso costo, al fine di rilanciare continuamente il processo di accumulazione. In una recente intervista (AVALLONE, LEONARDI 2018),

⁵ Si potrebbe dire delle disuguaglianze tra polpa ed osso, o tra città e campagna, tema fondamentale – basti pensare a Sereni e Gramsci – nella storia economica e sociale italiana.

⁶ Questo porta ad un’evidente cambiamento nella produzione di SE (sintetizzando in modo estremo: meno cibo, più sequestro di carbonio) ed ha un impatto paesaggistico enorme: il paesaggio è la cartina al tornasole attraverso cui possiamo leggere trasformazioni territoriali epocali.

Moore ha dichiarato che “a buon mercato” non si riferisce solo al suo basso costo. L’espressione dovrebbe essere intesa piuttosto come riferita ad una strategia globale, in cui la riduzione del prezzo è subordinata a un degrado più generale, in termini di una “minore” dignità e rispetto per i soggetti dominati (donne, popoli colonizzati) e l’ambiente.

I SE possono rientrare perfettamente in questa narrativa. Basti pensare all’acqua “coprodotta nella rete della vita” dagli ecosistemi e dal lavoro dell’uomo, ivi comprese le norme di gestione del territorio in determinate zone, ma il cui valore, come merce, come servizio e come *asset* finanziario, viene consumato e si accumula in altre aree.

A questo punto possiamo tornare al quesito da cui ha preso le mosse questa riflessione: i PES possono essere intesi come uno strumento di riequilibrio nella distribuzione del valore? La risposta potrebbe essere cercata – secondo Barbero e Leonardi (2017), autori dell’introduzione al libro di Moore – nell’eco-socialismo, ovvero in “rapporti di produzione che privilegino lo sviluppo autonomo del lavoro neghentropico rispetto agli imperativi dell’accumulazione capitalistica”, ma soprattutto nella riappropriazione da parte dei lavoratori e dei consumatori (e quindi dei produttori e dei consumatori finali di SE) della tecnologia e del sapere (e quindi della capacità di utilizzare il CN). Il PES implica un prezzo ed il prezzo è l’indicatore del valore, quindi il valore lavoro dovrebbe comprendere l’ambiente e l’informazione, naturalmente su base territoriale.

Riferimenti bibliografici

- AVALLONE G., LEONARDI E. (2018), “Anthropocene? More like ‘Capitalocene’”, *Il Manifesto Global*, 10/6/2018, <<https://global.ilmanifesto.it/anthropocene-more-like-capitalocene/>> (02/2020).
- BARBERO A., LEONARDI E. (2017), “Introduzione”, in MOORE J.W. (2017), *Anthropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell’era della crisi planetaria*, Ombre Corte, Verona, pp. 1-7.
- BORCHI E. (2017), *Piccole Italie*, Donzelli, Roma.
- COSTANZA R., D’ARGE R., DE GROOT R., FARBER S., GRASSO M., HANNON B., LIMBURG K., NAEEM S., O’NEILL R., PARUELO J., RASKIN R.G., SUTTON P., VAN DEN BELT M. (1997), “Value of the world’s ecosystem services and natural capital”, *Nature*, vol. 387, n. 6630, pp. 253-260.

- COSTANZA R., DALY H.E. (1992), "Natural capital and sustainable development", *Conservation Biology*, vol. 6, n. 1, pp. 37-46.
- COSTANZA R., DE GROOT R., BRAAT L., KUBISZEWSKI I., FIORAMONTI L., SUTTON P., FARBER P., GRASSO M. (2017), "Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?", *Ecosystem Services*, n. 28, pp. 1-16.
- DAILY G. (1997), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington.
- DALY H.E., COBB J.B. JR. (1994), *Un'economia per il bene comune. Il nuovo paradigma economico orientato verso la comunità, l'ambiente e un futuro ecologicamente sostenibile*, Red Edizioni, Como (ed. or. 1989).
- GEORGESCU-ROEGEN N. (1978), "De la science économique à la bioéconomie", *Revue d'économie politique*, vol. 88, n. 3, pp. 337-382.
- GÓMEZ-BAGGETHUN E., RUIZ-PÉREZ M. (2011), "Economic valuation and the commodification of ecosystem services", *Progress in Physical Geography*, vol. 35, n. 5, pp. 613-628.
- HAINES-YOUNG R.H., POTSCHEIN M. (2009), *Methodologies for defining and assessing ecosystem services. Final report*, JNCC, London.
- MACE G.M. (2014), "Whose conservation?", *Science*, n. 345, pp. 1558-1560.
- MARINO D., PALMIERI M. (2017), "Investing in nature: working with public expenditure and private payments for a new governance model", in PARACCHINI M.L., ZINGARI P.C., BLASI C. (a cura di), *Re-connecting natural and cultural capital. Contributions from science and policy*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- MEA - MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005), *Ecosystems and human well-being: synthesis*, Island Press, Washington.
- MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W. (1972), *I limiti dello sviluppo. Rapporto del System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, Mondadori, Milano.
- MONBIOT G. (2018), "The UK government wants to put a price on nature – but that will destroy it", *The Guardian*, 15 Maggio 2018.
- MOORE J.W. (2017), *Antropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Ombre Corte, Verona.
- MURADIAN R., CORBERA E., PASCUAL U., KOSOY N., MAY P. (2010), "Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for ecosystem services", *Ecological Economics*, n. 69, pp. 1202-1208.
- PUTNAM R.D. (1995), "Bowling alone: America's declining social capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, pp. 65-78.
- ROSÉS J., WOLF N. (2018), "The return of regional inequality: Europe from 1900 to today", *VOX*, <<https://voxeu.org/article/return-regional-inequality-europe-1900-today>> (02/2020).
- WUNDER S. (2005), *Payments for Environmental Services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research, Jakarta.