



Francesco Marangon e Stefania Troiano
**Politica, istituzioni e biodiversità: la sfida
del valore reale della natura**

Parole chiave: Biodiversità, Valutazione ambientale, Sviluppo sostenibile

Keywords: Biodiversity, Environmental assessment, Sustainable development

Contenuto in: Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?

Curatori: Silvana Serafin e Marina Brollo

Editore: Forum

Luogo di pubblicazione: Udine

Anno di pubblicazione: 2012

Collana: Donne e società

ISBN: 978-88-8420-713-5

ISBN: 978-88-3283-050-7 (versione digitale/pdf)

Pagine: 239-245

DOI: 10.4424/978-88-8420-713-5-19

Per citare: Francesco Marangon e Stefania Troiano, «Politica, istituzioni e biodiversità: la sfida del valore reale della natura», in Silvana Serafin e Marina Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, pp. 239-245

Url: <http://forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/donne-e-societa/donne-politica-e-istituzioni-varcare-la-soglia/politica-istituzioni-e-biodiversita-la-sfida-del>

POLITICA, ISTITUZIONI E BIODIVERSITÀ: LA SFIDA DEL VALORE REALE DELLA NATURA

Francesco Marangon e Stefania Troiano

Introduzione

L'ambiente naturale garantisce all'umanità una vasta gamma di benefici. Alimenti, acqua, fibre, materie prime, assorbimento di anidride carbonica, controllo dell'erosione del suolo non sono che i principali. Il benessere umano dipende strettamente dalla presenza di questi 'servizi dell'ecosistema', che generalmente si configurano come beni pubblici, senza mercato e senza prezzo, e raramente sono inclusi nelle valutazioni a carattere economico della ricchezza. Di conseguenza, il capitale ambientale è spesso soggetto ad uno sfruttamento intensivo e non compatibile con i tempi di rigenerazione naturali, che produce la progressiva riduzione della biodiversità e con essa del benessere umano¹.

L'ambiente svolge tre macro-funzioni economiche: garantisce la presenza di risorse che alimentano i processi di produzione e consumo, assorbe i residui generati da tali processi e fornisce l'habitat e le risorse per garantire la vita a tutte le specie. Queste funzioni hanno un valore economico e monetario, tuttavia raramente esso è riconosciuto dai mercati.

La riduzione del benessere collettivo dovuta alla diminuzione in termini quantitativi e qualitativi delle risorse ambientali non è compiutamente ed opportunamente contabilizzata nei modelli tradizionali di valutazione della ricchezza di una collettività. Al contrario, lo sfruttamento intensivo dei beni e dei servizi ambientali contribuisce allo sviluppo economico e quindi il depauperamento del capitale naturale è generalmente considerato necessario ed utile per l'aumento della ricchezza in termini economici.

È importante invece approfondire il valore economico dei servizi dell'ecosistema, con strumenti di stima e modelli di contabilità che tengano in debito

¹ P. Kumar (ed.), *The economics of ecosystems and biodiversity: Ecological and economic foundations*, London and Washington, Earthscan, 2010.

conto i benefici assicurati dalla tutela delle risorse naturali. Solo in questo modo le politiche pubbliche volte alla tutela ed al miglioramento del benessere collettivo possono essere considerate complete ed orientate allo sviluppo sostenibile di lungo periodo.

Sono stati elaborati a questo proposito indicatori di qualità della vita, schemi di contabilità e metodi di valutazione del benessere collettivo che comprendono sia elementi economici che sociali ed ambientali². Le misure tradizionali del benessere si limitano infatti a considerare solo elementi che trovano valorizzazione monetaria nel mercato ed escludono pertanto il computo dei benefici generati dalla tutela delle risorse naturali.

La crescente attenzione per i servizi forniti dagli ecosistemi ha indotto a sviluppare modalità di valutazione del benessere alternative a quelle strettamente economiche, più complete e meglio rispondenti ad una logica di sviluppo sostenibile. Esse sono accomunate dal tentativo di esprimere in termini monetari il valore di beni e servizi ambientali che generalmente non transitano per il mercato.

L'impiego di questi metodi non si propone di assegnare un valore assoluto alle risorse naturali, quanto piuttosto di garantire l'assegnazione di un valore misurabile a beni e servizi che altrimenti rimarrebbero del tutto esclusi dalle stime del benessere.

La riduzione della consistenza del patrimonio naturale ha dirette ripercussioni sui processi economici che vengono sistematicamente sottostimate. Rendere visibile alla collettività il valore del capitale naturale è importante per realizzare percorsi di sviluppo sostenibili nel lungo periodo.

Nel presente contributo si vuole in primo luogo richiamare i principali risultati di un rilevante progetto di ricerca internazionale sull'economia degli ecosistemi e della biodiversità, che ha voluto in diverse sue parti richiamare l'attenzione della politica e delle istituzioni, dal locale al globale, sulla questione del valore della natura. Successivamente il testo offre in sintesi due esempi di come tale prospettiva si venga a concretizzare da un lato nel caso della valutazione monetaria dei benefici ambientali associati all'istituzione di un'area protetta, con particolare riferimento al caso del Friuli Venezia Giulia; dall'altro, nel caso si voglia monetizzare il flusso dei benefici derivanti dalla tutela e valorizzazione del paesaggio rurale, un classico esempio di bene pubblico portatore di valori senza prezzo³.

² F. Marangon, *Politiche economiche e sviluppo sostenibile*, in S. Serafin - M. Brollo (eds.), *Dialogare con le istituzioni*, Udine, Forum, 2008, pp. 105-112.

³ F. Marangon (ed.), *Il paesaggio: un valore senza prezzo*, Udine, Forum, 2007.

Economia degli ecosistemi e della biodiversità

I ministri dell'Ambiente delle principali economie mondiali, riunitisi in occasione del vertice di Potsdam in Germania nel marzo 2007, hanno concordato sulla necessità di promuovere uno studio globale sui benefici economici della biodiversità biologica, che metta a confronto i costi dell'eventuale perdita di biodiversità con quelli di misure conservative efficaci. Lo studio che ne è scaturito dal titolo *Economia degli ecosistemi e della biodiversità* (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB), è un'iniziativa della Commissione europea e della Germania, in collaborazione con numerosi altri partner. Lo studio ha innanzitutto presentato un primo tentativo di produrre un quadro quantitativo globale e ha valutato la perdita annuale dei servizi ecosistemici in 50 miliardi di euro. Secondo la relazione, se l'attuale scenario dovesse rimanere immutato il costo in termini di perdita della sola biodiversità terrestre entro il 2050 sarebbe pari al 7% del PIL, con una sostanziale perdita nei servizi forniti dagli ecosistemi marini.

Nel corso dei lavori della 10ª Conferenza delle parti (COP) della Convenzione sulla diversità biologica, svoltasi a Nagoya in Giappone nell'ottobre 2010, sono stati resi noti i risultati finali dello studio TEEB nel documento finale riassuntivo dal titolo *Mainstreaming the economics of nature*. Il gruppo di studiosi che si sono impegnati nel TEEB, e che sono tra i migliori specialisti al mondo nella valutazione dei sistemi naturali, è estremamente consapevole della difficoltà di fornire valutazioni monetarie agli straordinari servizi che gli ecosistemi offrono al benessere ed alle economie delle società umane. Hanno comunque cercato di fare ordine nella massa di studi ed analisi che sono stati realizzati in merito individuando anche alcuni esempi dei valori per i vari ambienti naturali relativamente ai servizi che essi offrono all'umanità.

Lo studio TEEB si conclude con dieci raccomandazioni⁴:

1. Rendere pubblici gli impatti provocati sulla natura e assumerne la responsabilità (ogni valutazione sulla biodiversità dovrebbe includere questi due elementi imprescindibili).
2. Migliorare la contabilità nazionale includendovi il valore economico dei flussi dei servizi ecosistemici e dei cambiamenti nel capitale naturale.
3. Dare priorità immediata alla compilazione di una rendicontazione concreta e coerente delle riserve forestali e dei servizi ecosistemici.
4. Includere nella contabilità aziendale fattori esterni quali i danni ambientali.

⁴ F. Marangon - F. Visintin, *I vantaggi economici della gestione delle aree protette. Un modello di contabilità ambientale per il Friuli Venezia Giulia*, in *Ambiente e Energia Friuli Venezia Giulia*, 3 (2010), pp. 26-32.

5. Far rientrare nella normale prassi commerciale i principi 'impedire la perdita netta di biodiversità' oppure 'impatto positivo netto'.
6. Utilizzare i principi 'chi inquina paga' e 'recupero integrale dei costi' quali orientamenti autorevoli per riallineare i meccanismi di incentivo e le politiche fiscali. In alcuni contesti, il principio 'chi beneficia paga' può essere invocato a sostegno di nuovi incentivi positivi.
7. I governi si pongano l'obiettivo di rendere conto pienamente degli aiuti erogati onde evitare effetti incentivanti perversi.
8. Mirare a creare, su scala transnazionale, una serie di aree protette più estese, efficaci ed equamente gestite; in quest'ambito, la valutazione degli ecosistemi può essere d'aiuto.
9. Procedere al più presto all'attivazione del meccanismo REDD per la riduzione delle emissioni causate dalla deforestazione e dal degrado forestale.
10. Prendere in maggior considerazione – negli interventi a favore dello sviluppo e nelle politiche che incidono sull'ambiente – il fatto che le popolazioni più povere del mondo dipendono dai servizi ecosistemici.

La contabilità ambientale per le aree protette del Friuli Venezia Giulia

La decisione di proteggere e tutelare l'ambiente naturale, preservando i benefici garantiti dalle risorse naturali, contribuisce alla salvaguardia del benessere umano. L'istituzione delle aree protette è una delle modalità d'intervento che concorrono a conservare la biodiversità e l'ambiente naturale. La scelta di preservare intatta un'area naturale, piuttosto che utilizzare le risorse naturali in essa contenute per alimentare i processi di produzione e consumo, deve tenere conto del complesso di costi e benefici associati alla decisione.

L'elaborazione di schemi di contabilità ambientale è dunque importante a supporto delle politiche pubbliche per fornire una valutazione di tali costi e benefici. L'applicazione della contabilità ambientale permette di registrare le consistenze di capitale naturale e le sue variazioni nel tempo, individuando le attività umane che causano i maggiori impatti, e consentendo una migliore gestione del patrimonio ambientale. Essa consente di includere nelle decisioni di politica pubblica le variabili trascurate dalla contabilità ordinaria perché non hanno prezzo di mercato.

Recentemente sono state svolte alcune ricerche⁵ in cui ci si è proposti di individuare le difficoltà e le opportunità connesse all'applicazione di schemi di

⁵ F. Marangon - M. Spoto - F. Visintin, *An environmental accounting model for a natural reserve*, in S. Schaltegger - M. Bennett - R. L. Burritt - C. Jasch (eds.), *Environmental management accounting and cleaner production*, Dordrecht, Springer, 2008, pp. 267-282.

contabilità ambientale alle aree protette. Tenuto conto dei possibili metodi di valutazione monetaria dei benefici ambientali associati all'istituzione di un'area protetta, è stato presentato un particolare modello di contabilità ambientale pensato per le zone dedicate alla tutela del patrimonio ambientale. Si fa riferimento allo schema di contabilità ambientale elaborato dal Centro di ecologia teorica ed applicata⁶ (CETA) di Gorizia in modo specifico per le aree protette⁷.

Il modello è stato sperimentato nell'ambito del sistema delle aree protette regionali del Friuli Venezia Giulia che sono pari al 7% dell'intero territorio regionale. A questo sistema si è voluto fare riferimento per la sperimentazione del modello di contabilità ambientale che è stato sperimentato su un parco regionale (Parco regionale delle Prealpi Giulie) e su due riserve regionali (Riserva regionale Foce dell'Isonzo; Riserva regionale Lago di Cornino). In ogni caso giova ricordare come la prima esperienza pilota di sperimentazione del modello si è avuta presso la Riserva naturale marina di Miramare⁸ già nel corso del 2005.

Attraverso il confronto tra il saldo dell'Ente gestore (ricavi e costi) ed il 'saldo ambientale' (benefici e costi ambientali) si evince come il beneficio netto, cioè la ricchezza prodotta in un anno dalle tre aree protette esaminate, ammonta a 9,4 milioni di euro, valore ampiamente positivo dovuto alla notevole quantità di flussi di benefici ambientali monetizzati. Considerando i benefici ambientali è possibile affermare che l'investimento pubblico non solo è totalmente coperto ma che l'amministrazione regionale per ogni euro investito nella conservazione e valorizzazione delle aree protette produce 6,22 euro di ricchezza in termini di benefici sociali a vantaggio della collettività.

Il paesaggio come bene economico senza mercato

Una crescita economica governata unicamente dalle forze del mercato genera sovente fenomeni di spreco delle risorse ambientali. Ciò è dovuto all'incapacità del mercato di allocare in modo efficiente tutti quei beni che, come nel caso del paesaggio⁹, assumono la natura di beni pubblici, che sono in tutto o in parte non

⁶ Nell'ambito del progetto 'Sistema Aree Regionali Ambientali Costituzione del sistema regionale delle aree naturali' (S.A.R.A.), cofinanziato a valere sul programma dell'Unione europea DOCUP Obiettivo 2, 2000/2006 azione 3.1.1., il CETA di Gorizia ha realizzato in nome e per conto della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia il modello di contabilità ambientale a cui si fa riferimento.

⁷ F. Marangon - F. Visintin, *I vantaggi economici della gestione delle aree protette*, cit.

⁸ F. Marangon - M. Spoto - F. Visintin, *An environmental accounting model for a natural reserve*, cit.

⁹ T. Tempesta - M. Thiene, *Percezione e valore del paesaggio*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

riproducibili, o che risultano essere l'esternalità di attività produttive di vario genere. Al fine di correggere i fallimenti del mercato generati da beni pubblici, sono state poste in essere misure che hanno cercato di controllare le trasformazioni paesaggistiche operate dai privati o, in taluni casi, dagli stessi enti pubblici. In tutti i casi, i beni pubblici comportano anomalie nel regolare funzionamento del mercato come strumento di efficiente allocazione delle risorse e da ciò nasce il problema di come ricondurre la loro offerta e domanda a condizioni fortemente desiderabili per il benessere della collettività. Va posto in evidenza che qualsiasi azione di tutela del paesaggio implica la formulazione di giudizi di valore. Con gli anni Ottanta, specialmente in Europa, ci si è progressivamente resi conto che, proprio a causa della natura economica del bene paesaggio, vaste zone (soprattutto rurali) avevano radicalmente mutato il loro aspetto senza che, peraltro, gli strumenti di piano potessero svolgere efficaci azioni di controllo. Si è così fatta strada l'idea che solo interventi di natura finanziaria – quali l'erogazione di contributi ai soggetti economici, in particolare agricoltori – potessero in qualche modo consentire di tutelare o riqualificare il paesaggio.

La concessione di sussidi, per essere effettuata in modo efficiente, vuole però che la valutazione del paesaggio sia realizzata anche in termini monetari e non più (o non solo) su basi qualitative. Si è assistito così all'avvio di un filone di indagine mirato ad individuare metodi che permettano di attribuire un valore monetario al paesaggio¹⁰. I metodi di stima monetari possono essere ricondotti essenzialmente a due approcci¹¹: da un lato quelli incentrati sulle preferenze dichiarate (quali la Valutazione contingente) dall'altro quelli incentrati sulle preferenze rivelate (quali il metodo del Costo di viaggio ed il metodo del Prezzo edonico). Una lettura complessiva dei tentativi di valutazione monetaria svolti in Italia negli ultimi anni ha permesso di stimare che la 'Disponibilità a pagare' (DAP) media per famiglia per anno è pari a circa 60 euro; pertanto, tenuto conto della numerosità delle famiglie italiane, i benefici derivanti dalla conservazione dei paesaggi rurali tradizionali a livello nazionale può essere stimata in circa 1,3 miliardi di euro all'anno. Se si pensa che tramite tutte le misure agro-ambientali della Politica agraria comune dell'Unione europea in Italia sono stati erogati complessivamente 830 milioni di euro all'anno, si ricava che la spesa per la conservazione del paesaggio è molto più bassa dei benefici paesaggistici prodotti dal settore primario.

Le note difficoltà che negli ultimi anni hanno attraversato gli interventi pubblici in campo paesaggistico-ambientale, portano attualmente alla ricerca

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ F. Marangon - T. Tempesta (eds.), *La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche. Una riflessione alla luce della normativa comunitaria e nazionale*, Udine, Forum, 2011.

di strumenti che si propongono come alternativi rispetto ad una gestione basata sulla mera contribuzione diretta da parte della Pubblica amministrazione. Notevole è l'esperienza accumulata da alcuni Stati (Canada, Stati Uniti e diversi Paesi in via di sviluppo) nella realizzazione di schemi di pagamento a fronte della fornitura di servizi ecosistemici (*Ecosystem Services* - ESs), paesaggistico-ambientali. Parziale risulta essere, invece, lo sviluppo di questi strumenti nell'Unione europea.

In base agli studi sulla valutazione monetaria dei beni paesaggistico-ambientali prima ricordati, si è dunque valutata le possibilità di creazione di un mercato per gli ESs legati al paesaggio. È questo il caso dei *Payments for Ecosystem Services* (PESs), strumenti basati sul mercato utilizzati a favore della conservazione/valorizzazione dei servizi ecosistemici¹². I PESs a favore delle bellezze paesaggistiche prevedono un compenso a favore dei gestori del paesaggio che, svolgendo il loro compito, forniscono benefici, principalmente visivi e ricreativi, a favore di residenti, turisti, cacciatori o pescatori. Non sono comunque trascurabili altri benefici che possono derivare dal paesaggio (spirituali, religiosi, intrinseci, di esistenza, ecc.).

Fino ad oggi sono stati realizzati diversi PESs a favore delle risorse paesaggistiche. La maggior parte di essi consiste nell'intervento della PA a favore del paesaggio. Questa tipologia di PES non è in grado di raggiungere livelli di efficienza e di efficacia ottimali¹³.

Sulla base delle preferenze e della DAP espressa dai fruitori, in particolare per talune categorie di complementi del paesaggio, obiettivo prioritario diviene lo sviluppo di PESs alternativi rispetto a quelli finora prevalentemente sviluppati: si auspica la creazione di PESs finanziati direttamente dagli utenti. Tra questi schemi privati di PES a favore delle bellezze paesaggistiche prevalgono quelli attivati dalle imprese turistiche, che li stipulano al fine di assicurarsi la presenza di svariati complementi del paesaggio, che fungono da attrazioni turistiche. In questi casi, i gestori del paesaggio ricevono, direttamente dagli operatori turistici, un pagamento al fine di mantenere determinati utilizzi del suolo, o di proteggere o incrementare specifiche caratteristiche geo-morfologiche del paesaggio, o la presenza di specie gradite ai fruitori.

L'ambito di ricerca è ancora ampio e le indagini in corso porteranno a risultati che si prevedono di particolare interesse sia per gli operatori economici privati che per le istituzioni pubbliche locali.

¹² F. Marangon - S. Troiano, *I Payments for Ecosystem Services per la tutela e valorizzazione del paesaggio rurale*, in *Estimo e Territorio*, 10 (2009), pp. 40-47.

¹³ *Ibidem*.