



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Alice Fabriani\***

*Il capitale naturale e la capacità produttiva degli ecosistemi: strumenti-  
presupposto per una programmazione efficiente e dialogata del processo di  
transizione energetica*

**A.A. 2020**

## **Sommario**

*1. Introduzione. Il ruolo del capitale naturale (CN) nel processo di transizione energetica e nello sviluppo dell'economia territoriale secondo il modello dell'economia circolare - 2. Definizione di capitale naturale e servizi ecosistemici; l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia - 3. La proposta. Cosa fare per rendere il CN e l'approccio ecosistemico strumenti di programmazione dell'azione pubblica, in dialogo con le imprese e la società civile - 3.1. Segue. Una proposta per il settore pubblico: verso lo statuto dei "beni comuni" per una concezione produttiva degli ecosistemi. I SE come "Servizi ecosistemici di Pubblica utilità" (SEPU) - 3.2. Segue. Il ruolo delle imprese - 4. Conclusioni*

## **Abstract**

Il presente elaborato analizza il ruolo della *natura in salute* nel processo di transizione energetica, mediante l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia, che si rivela essere strumento efficiente di programmazione. Ne deriva che il capitale naturale è ottenibile con la conservazione della capacità produttiva degli ecosistemi, ma soprattutto mediante l'utilizzo economico e razionale delle risorse ecosistemiche. Si propone una riforma dello statuto giuridico degli ecosistemi, che stabilisca le condizioni, i diritti e i doveri dei soggetti privati in ordine all'utilizzo del CN.

## **1. Introduzione. Il ruolo del capitale naturale (CN) nel processo di transizione energetica e nello sviluppo dell'economia territoriale secondo il modello dell'economia circolare**

1. La transizione energetica e lo sviluppo dell'economia territoriale sono questioni che si inseriscono nel processo del cd. Sviluppo sostenibile<sup>1</sup>, del quale ne costituiscono tappe intermedie di realizzazione. Il macro obiettivo di sviluppo sostenibile (che vive nella triplice dimensione economica, sociale ed ambientale) è dunque la cornice di riferimento del processo di transizione energetica e comporta che in esso vi sia il coinvolgimento di una molteplicità d'interessi, di soggetti e di strumenti. Il processo di transizione energetica tende per sua natura a formare oggetto di decisioni e politiche pubbliche, che per essere realizzate in modo efficiente devono essere supportate dall'iniziativa economica privata. Per tale ragione si ritiene che la fase logistica e di programmazione di dette politiche ed iniziative debba essere impostata in modo tale da consentire il dialogo e il confronto delle volontà e degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nel processo. Ne risulterà un piano d'azione rivolto al raggiungimento di obiettivi condivisi, in cui il confronto dei soggetti chiamati ad attuarlo permette di determinare ruoli e competenze e d'individuare gli strumenti e i mezzi di cui si dispone. In via generale, nel dialogo tra imprese ed Istituzioni è emerso che il problema dell'inefficienza delle politiche pubbliche è inscindibilmente legato ad una programmazione incapace di stabilire *ex-ante* compiti, ruoli, competenze e di localizzare in modo chiaro gli

---

<sup>1</sup> ONU Assemblea Generale Ris.70/1, 25 Settembre 2015 - *Agenda ONU 2030*.

investimenti. Nel caso delle politiche pubbliche atte a realizzare il processo di transizione energetica l'investimento del settore privato è irrinunciabile e l'assenza di un chiaro quadro normativo di riferimento ne rappresenta la più intima ragione d'inefficienza. Infatti, si tratta di strategie ed investimenti produttivi di benefici apprezzabili sul medio-lungo periodo che quindi, per essere stimolati nella predisposizione, necessitano di una cornice normativa e progettuale durevole nel tempo, resistente all'instabilità dei governi nell'amministrazione di territorio e cittadinanza.

In questa sede si sostiene che la programmazione di politiche pubbliche e strategie di sviluppo efficienti per stimolare il processo di transizione energetica siano quelle che nella suddetta fase dialogata di programmazione considerino, come strumento di cui dispongono per essere realizzate, il ruolo del capitale naturale (CN), il quale è apprezzabile nella dimensione *statica* delle risorse naturali, ma soprattutto in quella *dinamica*, cioè nella capacità di queste di produrre i cd. beni e servizi ecosistemici (BSE).<sup>2</sup> *La natura in salute* e la considerazione del CN di cui dispone un territorio, sono strumenti-presupposto per la riuscita del detto processo. La considerazione di fondo è che un ambiente salubre produce benefici per il genere umano in modo automatico. *Automatico* non è sinonimo di *gratuito*: paradossalmente, non attribuire un valore economico alla natura non la rende "accessibile a tutti", anzi; non attribuirle un valore significa ignorare che debba essere "remunerata, retribuita", per mezzo di investimenti, affinché venga mantenuta la sua capacità produttiva. Lo sviluppo *green* dell'economia territoriale può essere raggiunto solo se tutte le componenti della ricchezza e del benessere di un territorio sono considerate e razionalmente utilizzate. Una di queste componenti, per troppo tempo trascurata, è proprio il CN: non incluso nella definizione del PIL, il CN deve essere valorizzato per mezzo di investimenti che consentano un uso razionale delle risorse naturali. Nel contesto della transizione energetica, che è anche quello dell'economia circolare, programmare investimenti e politiche pubbliche misurandoci solo con il PIL non è più sufficiente e anzi, risulta una scelta programmatica socialmente ed economicamente fallimentare.<sup>3</sup>

Sintetizzando i concetti sopra esposti, si ritiene che un processo di transizione energetica non fallimentare debba poter contare su di una concezione giuridica del *bene ambiente* nella sua accezione dinamica e su di un quadro normativo che stabilisca le condizioni di una

---

<sup>2</sup> Vedi tra gli altri: Rapporto della Commissione Europea, *Beni e Servizi Ecosistemici*, Ufficio Pubblicazioni UE, 2010; Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia*. (2017).

<sup>3</sup> Sul punto si veda anche: A. Lalli, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale (Anno 50 – N.195-196, 1°-2° Trimestre 2017) (Roma, EDISTUDIO s.r.l.).

convivenza costruttiva tra interessi tradizionalmente contrapposti (quali l'ambiente e gli interessi economici del settore privato) e ponga le basi per una dimensione sociale dell'attività economica privata. Il CN diventa strumento di programmazione efficiente, incluso nei piani strategici di un'impresa coinvolta nel processo di transizione energetica che considera i benefici economici derivanti da un corretto uso della natura; il CN assurge a parametro di valutazione della correttezza dell'attività economica che sfrutta beni o servizi essenziali per l'intera collettività, favorendo anche l'adesione dell'opinione pubblica al fenomeno delle cd. privatizzazioni dei beni e servizi pubblici. In via astratta, si pensi alla realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti: avere uno statuto giuridico della dimensione dinamica del bene ambiente, che stabilisce diritti e doveri dei soggetti che esercitano la propria attività economica grazie alla capacità produttiva dell'ambiente, significherebbe per la P.A. contare su criteri di selezione dell'impresa idonea a costruire l'impianto che guardano principalmente alla capacità dell'attività economica dell'impresa di implementare il CN, come sua diretta conseguenza.<sup>4</sup>

2. La transizione energetica è occasione di sviluppo dell'economia territoriale se si attua secondo il modello dell'economia circolare. Questo modello economico richiede l'interazione tra operatori economici pubblici e privati e fa dell'*ambiente in salute* un presupposto del loro agire razionale e non un'esternalità che influisce negativamente sul mercato.<sup>5</sup> Affinché tale modello possa concretamente funzionare e le politiche pubbliche del processo di transizione energetica non essere considerate fallimentari quando hanno come scopo il benessere della natura, è necessario rinnovare la concezione giuridica, economica e sociale dell'ambiente e del rapporto uomo-natura. Il processo di sviluppo sostenibile non ammette una tutela ambientale di tipo statico e meramente protezionistico, perché l'ambiente è un fattore che deve necessariamente interagire con quello economico e sociale all'interno di un sistema circolare. Una visione produttiva del bene ambiente consentirebbe di programmare e orientare l'azione di Istituzioni, imprese e cittadini all'uso razionale della natura, che significa consentirne lo sfruttamento economico, ma al tempo stesso, per mezzo di investimenti, conservarne lo *status quo* e implementarne le capacità produttive. In questo

---

<sup>4</sup> Si osservi l'iniziativa dell'impresa ENI, che consapevole di utilizzare le risorse ambientali per svolgere la propria attività d'impresa, sceglie di compensare le emissioni residuali di Co2 del *buisness* tramite un progetto di riforestazione (8 milioni di ettari di suolo in Africa).

<sup>5</sup> Per approfondire sul tema dell'"economia ecologica" si veda: Ministero dell'Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia. Allegati Tecnici. Allegato A: "Il capitale naturale, origini e riconoscimento"*; A.1: *"Teoria ecologica ed economica: il riconoscimento del valore del capitale naturale come asset fondamentale per lo sviluppo e il benessere delle società umane"* (2017) pag.94.

senso avremmo politiche pubbliche capaci di contrastare, ad esempio, il fenomeno della scarsità delle risorse naturali, la cui esistenza è il presupposto di qualunque iniziativa intrapresa nel settore energetico. Questo fenomeno, secondo i modelli economici tradizionali, influisce negativamente sui meccanismi di formazione del prezzo. Con l'adozione di un nuovo modello economico, dove il benessere della natura è presupposto di funzionamento, l'uso delle risorse naturali diviene lo strumento per aumentarne l'offerta. Alla luce di quanto detto, se è vero che il processo di transizione energetica richiede infrastrutture ed investimenti, è altrettanto vero che la natura è la prima infrastruttura che deve funzionare, la prima infrastruttura su cui investire: l'efficienza del processo di transizione si misura sulla capacità della natura di produrre benefici, grazie e nonostante l'intervento antropico di sviluppo di nuove infrastrutture e tecnologie. Il degrado ambientale rappresenta un'enorme perdita in termini economici e di benessere sociale. La resilienza della natura, tramite il diritto, deve poter entrare nelle logiche dell'agire degli operatori del mercato, poiché ne costituisce il presupposto fisiologico.<sup>6</sup>

**3.** L'attuale contesto socio-economico, caratterizzato dall'emergenza COVID-19, non scalfisce la premessa della proposta, anzi, la rafforza e la sostiene. Per esemplificare, uno dei pochi settori produttivi che non ha subito un arresto di fronte all'emergenza sanitaria è stato proprio il settore agricolo, in diretto contatto con la capacità della natura di offrire il cd. servizio ecosistemico di approvvigionamento. Senza voler affermare l'esclusiva rilevanza del CN rispetto ad altre tipologie di capitale, questa situazione offre l'occasione per riflettere non solo sull'innegabile ruolo primario che spetta alla corretta considerazione giuridica, economica e sociale della natura per la ripartenza del Paese e la programmazione di politiche pubbliche efficienti nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, ma anche sulla capacità della stessa di sopravvivere alle crisi economiche e sociali.

## **2. Definizione di capitale naturale e servizi ecosistemici; l'approccio ecosistemico di legislazione ed economia**

Il capitale naturale (CN) è definito come "l'intero stock di beni naturali (organismi viventi, aria, acqua, suolo, risorse geologiche) che contribuiscono a fornire beni e servizi di valore, diretto e indiretto, per l'uomo e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso

---

<sup>6</sup> In via esemplificativa, se un Comune chiede a CDP un investimento per la riqualificazione di un parco cittadino, dovrà fare i conti con il fatto che CDP è un'impresa che opera gestendo razionalmente i risparmi dei cittadini e che investirà solo se prospetta un "ritorno economico e finanziario" dell'operazione. Si ritiene che CDP debba poter includere nel discorso del "ritorno economico" anche i benefici economici che può produrre un *parco in salute*.

da cui sono generati”<sup>7</sup>, mentre i servizi ecosistemici (SE) sono definiti come “l’insieme dei benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano”<sup>8</sup>. Gli ecosistemi forniscono beni e servizi di carattere vitale per l’essere umano; con particolare riferimento ai SE, questi sono stati classificati in 4 categorie, in base alla funzione da essi svolta rispetto ai bisogni dell’uomo: approvvigionamento, regolazione, supporto e culturale. I SE sono definiti come “benefici multipli”, il cui valore è economicamente e socialmente apprezzabile: essi si traducono, per esempio, nella possibilità per l’uomo di servirsi di acqua potabile, di utilizzare le montagne per godere di una giornata di trekking, nell’impercettibile servizio di regolazione dei gas, che gestisce immissione ed emissione nell’atmosfera di elementi chimici (l’anidride carbonica, strato di ozono, ecc.) che permettono all’uomo di respirare aria pulita e vivere grazie a un clima bilanciato. Se è vero che questi benefici sono offerti dagli ecosistemi al genere umano, non è altrettanto vero che sono forniti senza un prezzo e in modo illimitato. La conservazione degli ecosistemi e della biodiversità è necessaria per mantenere l’offerta di tali beni e servizi. Come non è pensabile fornire un servizio di trasporto pubblico senza disporre di apposite autovetture, o senza operare su di esse la giusta manutenzione, così non è pensabile che l’ecosistema eroghi beni e servizi in modo duraturo se è alterato, distrutto e non mantenuto. In questo senso, si guarda con favore il recente *approccio ecosistemico* che permea la legislazione e i modelli economici odierni, fondato sul riconoscimento dell’ecosistema come *unità-base* da cui prendere le mosse perché l’ambiente sia considerato nella sua dimensione produttiva. È un approccio normativo che, integrandosi con nuovi modelli economici, ammette una modalità di conservazione delle risorse naturali che passi per la possibilità di sfruttare economicamente l’ecosistema.<sup>9</sup> I concetti di CN e BSE sono in uso nella terminologia giuridica ed economica e questo li rende strumenti concretamente utilizzabili per programmare le politiche pubbliche nel processo di transizione energetica.

---

<sup>7</sup> Ministero dell’Ambiente per la tutela del territorio e delle risorse marine, *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia. Capitale Naturale e Servizi Ecosistemici: definizioni e classificazioni* (2017) parte I: Introduzione, p.15.

<sup>8</sup> MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C.

<sup>9</sup> Fra gli altri: MEA - Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington D.C.; TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2007-2011), in <http://www.teebweb.org>; Assemblea Generale - ONU, Ris.70/1, 25 settembre 2015, *Agenda 2030* (2015); Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992); TUE, TFUE, Direttiva 92/43/CEE, Direttiva 79/409/CEE, Decisione 93/626/CEE, Comunicazione della Commissione (Bruxelles, 3.5.2011, COM(2011) 244), *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale; strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020. Allegato*; L. 28 dicembre 2015, n.221G.U. n.13 del 18 gennaio 2016 recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”; SNIB – Strategia Italiana per la Biodiversità in <https://www.minambiente.it/pagina/la-sfida-2011-2020-la-biodiversita>; D.P.R. n.34 del 2018, “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”.

### **3. La proposta. Cosa fare per rendere l’approccio ecosistemico e il CN strumenti di programmazione dell’azione pubblica, in dialogo con le imprese e la società civile**

Il processo di transizione energetica costringe il decisore pubblico e l’operatore economico privato a confrontarsi fra loro e, soprattutto, a confrontarsi con nuovi strumenti d’azione. Per la riuscita del processo si ritiene che settore pubblico e privato debbano abbandonare, rispettivamente, i ruoli tradizionalmente ricoperti di “custode” dei beni naturali e di soggetto chiamato alla sola massimizzazione del profitto, agendo in modo concordato. L’esperienza ha mostrato che gli investimenti del settore privato rivolti (anche indirettamente) alla valorizzazione del CN, hanno formato oggetto dei piani industriali solo in costanza di un comportamento collaborativo e premiale delle Istituzioni. Questo sforzo di comprensione dell’importanza della natura e del CN non può essere sporadico, ma deve essere posto in essere con una certa sistematicità e con la maggiore responsabilità e consapevolezza di tutti i soggetti coinvolti nel processo di transizione energetica. Infatti, il passato disinteresse giuridico ed economico nei confronti del profilo economico dei beni comuni, quali sono le risorse ambientali e gli ecosistemi, è alla base del degrado ambientale e dell’ingente perdita di capitale naturale. Lo stesso capitale che si ritiene essenziale per la riuscita del processo di transizione energetica. Si tratta di beni caratterizzati dalla *non rivalità* e *non escludibilità* nella fruizione da parte della collettività, caratteristiche che hanno motivato la scelta di attribuirli “in proprietà”<sup>10</sup> ad enti pubblici; questa scelta garantista ha costituito un enorme ostacolo alla definizione di politiche rivolte ad un uso razionale delle risorse naturali, alla possibilità di costruire per esse un mercato capace di generare investimenti che ne sostengano il funzionamento. Per correggere tali inefficienze appare opportuno leggere le categorie giuridiche ed economiche esistenti in armonia con la logica sottesa al processo di transizione energetica e allo sviluppo sostenibile. Ad esempio, i servizi ecosistemici (SE) potrebbero costituire un veicolo di monetizzazione dei benefici derivanti dalla natura, uno strumento per individuarne il valore di scambio, rendendo possibile la costruzione di un mercato regolamentato, in cui avviene lo scambio di detti servizi. Il CN, in quanto possibile strumento di programmazione del processo di transizione energetica, è capace di incentivare le iniziative del settore privato, perché quando il CN è oggetto d’investimento razionale e sistematico è capace di generare a sua volta capitale, non solo naturale, il quale potrà essere

---

<sup>10</sup> Nel senso in cui un bene è di proprietà quand’è imputabile a un soggetto di diritto – secondo lo schema di un diritto soggettivo sacro e inviolabile, il quale ha anche il potere di godere e disporre del bene in questione. Sul punto si veda: A. Lalli, *Beni Pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività* (Napoli, Jovene Editore, 2015) Prefazione, p. XIII.

preso in considerazione per la programmazione di ulteriori azioni ed iniziative, pubbliche e private: perché possa svolgere questa funzione, la metodologia predisposta dal TEEB<sup>11</sup> per la valorizzazione del CN, suggerisce alle Istituzioni un approccio concreto e dialogato con il settore privato per “cogliere, inserire il valore economico (in termini monetari e di benefici) nelle decisioni politiche” del CN, quale fase ultima del processo di valorizzazione della natura. Un esempio di quanto detto è offerto dalla politica pubblica integrata tra ENI e le Istituzioni Siciliane, che ha permesso la costruzione dell’impianto di bioraffineria di Gela, un impianto che fra gli altri, ha l’effetto di ridurre l’impatto dell’attività antropica sulla natura e l’effetto di generare capitale, non solo naturale: l’utilizzo di scarti alimentari per produrre materie prime genera capitale naturale, poiché un ambiente meno inquinato potrà produrre un quantitativo maggiore di beni e servizi a loro volta sfruttabili nell’espletamento di ulteriori attività economiche; crea occupazione; incide su una realtà “a sviluppo ritardato” accelerando il processo di sviluppo tecnologico e la creazione di infrastrutture utili alla *dimensione green* dello sviluppo economico territoriale.

La proposta di questo elaborato è costruita intorno a due ordini d’intervento, di cui sono coprotagonisti lo Stato, le Regioni e le imprese in dialogo fra loro.

Il primo consiste nella definizione dello statuto giuridico degli ecosistemi, considerati “beni comuni”<sup>12</sup>; questi beni sono attribuiti in “proprietà” ad un soggetto pubblico che, in quanto esponente degli interessi della collettività, è proprietario *perché* garante della loro gestione razionale e sostenibile, consistente nel diritto di offrire tali beni sul mercato e il dovere di farlo a determinate condizioni. Il secondo riguarda la costruzione di una disciplina giuridica per i servizi ecosistemici, sulla falsariga della disciplina dei “Servizi di pubblica utilità”, che in questa sede chiameremo “Servizi ecosistemici di pubblica utilità” (SEPU); tale disciplina risponderrebbe al fine di stabilire le condizioni di un mercato per i BSE, che potranno essere

---

<sup>11</sup> Si fa riferimento alle fasi di lavoro del programma TEEB, indirizzate agli Stati Nazionali, per come vengono descritte dal Comitato per il Capitale Naturale – MATTM, nel *Primo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia. Allegati Tecnici. Allegato B.2: TEEB -The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (2017), p.99: “[...] La principale finalità è fornire un apparato metodologico utile per integrare il valore economico della biodiversità e dei servizi ecosistemici, tradizionalmente trascurato, nelle scelte politiche a tutti i livelli. A tal fine viene proposto un approccio strutturato, basato su tre principi: **riconoscere, dimostrare/quantificare economicamente, cogliere/inserire nelle scelte politiche** il valore economico e dunque i benefici per l’umanità connessi agli ecosistemi ed alla biodiversità.”

<sup>12</sup> Per la definizione di bene comune si veda Cass., 16 Febbraio 2011, n.3811 e nello specifico p.14 in cui si legge: “[...] *Tuttavia dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. , e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela dell’umana personalità e del suo corretto svolgimento nell’ambito dello Stato sociale, anche nell’ambito del ‘paesaggio’, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della ‘proprietà’ dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.*”



scambiati compatibilmente con la funzione e conseguente proprietà pubblica di essi. È una disciplina che permette alle imprese, tramite concessione da parte dell'ente pubblico, di utilizzare economicamente un ecosistema e che pertanto deve stabilire qual è la parte del servizio che è pubblica (che ammette fondi di finanziamento esterni al mercato, quali sono le compensazioni o il rispetto di obblighi di diritto pubblico) e qual è privata/d'impresa (che si finanzia tramite il mercato, quindi tramite transazioni volontarie): in entrambi i casi il pagamento dei servizi ecosistemici diventa il principale strumento di finanziamento della natura. Ricordiamo, in questa sede, che il cd. Collegato ambientale (2015), fra le altre misure aveva introdotto la delega al Governo di emanare “schemi di remunerazione dei servizi ecosistemici”, i cd. PSE. Il Governo, per mezzo di decreti attuativi dell'art. 70 del citato decreto, avrebbe dovuto stabilire dei criteri standard per effettuare compensazioni e transazioni di mercato aventi ad oggetto i servizi ecosistemici. Questi decreti non sono mai pervenuti, forse proprio in ragione dell'assenza di una considerazione giuridica delle “cose ecosistemiche” come beni dotati di particolari caratteristiche, che necessitano un particolare regime giuridico, in assenza del quale non è possibile costruire un mercato per detti beni (secondo gli schemi ex art. 70). L'intervento riformatore del legislatore servirebbe a regolamentare le modalità attraverso cui la natura può essere commerciabile, ovviamente secondo criteri di sostenibilità ed evitando comportamenti opportunistici delle imprese concessionarie dell'ecosistema. Si tratterebbe di stabilire giuridicamente dei doveri in capo a chi è dato il diritto di sfruttare economicamente la natura, che è bene comune. In questo senso non è vero che più Stato equivale a meno mercato, perché la necessità di un quadro giuridico di riferimenti è avvertita nell'esperienza concreta di molte imprese coinvolte nel processo di transizione energetica; fra le altre, il caso di ENI, che nel raccontare l'esperienza di partenariato con la città di Venezia (che ha permesso di riciclare l'olio domestico di scarto come combustibile per la mobilità dei vaporetto), ha considerato favorevolmente la possibilità che ci fosse una cornice giuridica in cui inquadrare sistematicamente iniziative simili, garantendo all'impresa la sostenibilità economica dell'iniziativa.

### **3.1 Segue. Una proposta per il settore pubblico: verso lo statuto dei “beni comuni” per una concezione produttiva degli ecosistemi. I SE come “Servizi ecosistemici di Pubblica utilità” (SEPU)**

In ordine ai suddetti interventi, per quanto riguarda il settore pubblico, alla legge dello Stato spetterebbe ridefinire lo statuto giuridico degli ecosistemi (ex. Art. 117, c. 2°, lett. s)),

qualificandoli come beni comuni.<sup>13</sup> Secondo questo statuto, la Regione dovrebbe essere il soggetto proprietario degli ecosistemi presenti sul proprio territorio, che nella prospettiva di un utilizzo razionale delle risorse ambientali, si considera il soggetto più idoneo a dialogare con le imprese investite nel processo di transizione energetica. La Regione, in dialogo con le imprese, deve prima di tutto determinare lo stato di salute degli ecosistemi (nel senso di mappare il CN e i SE principali offerti dal proprio territorio) e stabilire in seconda battuta quali ecosistemi producono i servizi ecosistemici principali per il processo di transizione energetica, perché su detti ecosistemi occorre investire per dare impulso allo sviluppo dell'economia territoriale. La Regione potrà dare in gestione l'utilizzo degli ecosistemi, tramite accordi di natura non solo pubblica, a quelle imprese che dimostrino di saperne sfruttare il potenziale in un'ottica di sostenibilità, che potrà evincersi dalle proposte di concessione che esse presentano all'ente. Il diritto di sfruttare le capacità produttive delle risorse naturali è speculare al dovere delle Regioni, e in generale delle Istituzioni, di coinvolgere i cittadini nelle proprie decisioni, mediante un dibattito pubblico volto ad educare e informare la collettività sui benefici che si possono trarre da una gestione sostenibile delle risorse naturali e sul ruolo di produttore di detti benefici che spetta anche al consumatore nel suo piccolo. Proporre un investimento sulla natura che si sostanzia in azioni intese a sfruttarla e proteggerla al medesimo tempo potrebbe ridurre l'ostruzionismo della collettività alla realizzazione di grandi opere, infrastrutture e riconversioni industriali.

L'ecosistema deve assurgere giuridicamente a "bene comune" perché quelle caratteristiche di *non rivalità* e *non escludibilità* nell'utilizzo da parte della collettività possano essere mantenute nel tempo proprio grazie alla sua dimensione produttiva: implementare la resilienza della natura e la sua capacità di fornire beni e servizi, quindi capitale naturale, tramite lo sfruttamento economico accompagnato da investimenti. A tal proposito, si ritiene che l'ecosistema possa divenire oggetto di investimenti proprio per mezzo dei SE, i cui benefici prodotti per l'uomo sono economicamente valutabili. E qui si segnala il secondo intervento del settore pubblico.

Si propone la creazione delle condizioni di un mercato per i BSE, al cui fine si considera utile la somiglianza ontologica tra SE e SPU: a) presentano le stesse caratteristiche essenziali perché, al pari delle prestazioni pubbliche, anche le prestazioni offerte dalla natura devono

---

<sup>13</sup> Sullo statuto giuridico dei beni comuni si veda: Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo, Rel. N. 132 del 10 Novembre 2010 – Ricorsi nn. 18429, 18431, 18551, 18560 e 20371 del 2009; U. Mattei e F. Capra, *Ecologia del Diritto. Scienza, politica e beni comuni*. (Aboca, 2012, prima ristampa 2017); A. Di Porto, *I "beni comuni" in cerca di identità e tutela*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma, V. Zeno-Zenovich, *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno* (Roma, RomaTrE-Press, Novembre 2018).

poter essere fornite in modo concreto, costante nel tempo, secondo criteri di accessibilità universale; b) hanno la stessa finalità e rilevanza fondamentale per il benessere degli individui (se si riconosce la pubblica utilità del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, come può non riconoscersi la stessa pubblica utilità al servizio di approvvigionamento offerto dagli alberi da frutto o alla capacità del mare di produrre energia attraverso il moto ondoso?); c) l'erogazione può essere sostenuta da soggetti privati, purché vengano stabiliti a monte obblighi di diritto pubblico. Il modello di regolamentazione dei "Servizi ecosistemici di pubblica utilità" (SEPU) presenterà le seguenti caratteristiche.

Dato l'*interesse pubblico* alla loro erogazione (possibile solo grazie al mantenimento dello stato di salute degli ecosistemi) si giustifica la creazione di un mercato regolamentato dalle autorità indipendenti e l'utilizzo dello strumento della concessione dell'ecosistema da parte della Regione proprietaria in favore dell'impresa che dimostri di avere un piano strategico sostenibile, che svolge un'azione che non è solo *rispettosa dell'ambiente*, ma che *sfrutta sostenibilmente l'ambiente* permettendo che questo continui a produrre CN; le regole del mercato sono stabilite ex-ante dal legislatore affinché i SE siano scambiati con il fine specifico di mantenerne le caratteristiche di non rivalità e non escludibilità nell'utilizzo. La regolamentazione giuridica dei SEPU potrebbe risolvere il problema della sostenibilità degli investimenti nelle risorse naturali, perché capace di stabilire le condizioni giuridiche per "invertire la rotta" nei classici meccanismi di fissazione del prezzo dei beni e servizi scambiati in regime di concorrenza; il prezzo pagato per l'uso sostenibile di una risorsa naturale sarà commisurato proprio all'uso sostenibile della stessa, con lo scopo di aumentarne l'offerta, cosicché l'utilizzo della natura diventa il principale strumento per investire sul mantenimento della stessa. Il prezzo pagato per tali servizi, che chiameremo *prezzo ecologico*, risponderà all'esigenza di mantenimento dei beni e servizi ecosistemici e non a ragioni di esclusiva massimizzazione dei profitti dell'operatore economico che li gestisce.

### **3.2 Segue. Il ruolo delle imprese.**

Avere un mercato per i BSE, seppur regolamentato, è funzionale non solo al fine di monitorare il CN di cui dispone il nostro Paese, ma anche al fine di considerare il profilo economico dei benefici che l'uomo trae dalla natura e che le imprese chiamate a collaborare al processo di transizione ambientale traggono dal buon funzionamento degli ecosistemi. Quest'ultime acquisiscono un ruolo di grande responsabilità, perché nell'utilizzare gli ecosistemi secondo criteri di sostenibilità offrono un servizio alla collettività presente e futura e contribuiscono a generare benefici in termini di resilienza delle infrastrutture verdi, con

l'effetto di implementare anche le altre tipologie di capitale. Al diritto dell'impresa socialmente responsabile di sfruttare la capacità produttiva degli ecosistemi, corrispondono dei doveri specifici. Nella proposta di riformare la concezione giuridica ed economica del bene ecosistema, e nella conseguente creazione di una disciplina *ad hoc* per i cd. SEPU, è intrinseca una logica d'azione integrata tra settore pubblico e privato; nell'utilizzo economico di un bene non escludibile e non rivale, deve potersi evincere la volontà delle imprese, nei rispettivi piani strategici, di assumersi l'impegno di contribuire al mantenimento di un ambiente salubre. Al diritto di sfruttare l'ambiente per poter espletare la propria attività d'impresa, deve corrispondere necessariamente il dovere di mantenere sostenibile la capacità produttiva degli ecosistemi. È richiesto uno sforzo nell'andare oltre le logiche del profitto economico di breve termine e di adottare modelli "socialmente accettabili nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile": la *natura in salute* deve essere il presupposto dell'agire razionale dei soggetti che operano nel processo di transizione energetica, considerando che ad essi si dà la possibilità di trarre profitto da beni (quali gli ecosistemi) da cui tutta la collettività non deve essere esclusa nell'utilizzo. Il processo di transizione energetica si attua in un contesto economico che è "sociale" nel fine, ma ancora "capitalista nei mezzi" e per essere realizzato ha bisogno di imprese responsabili nei confronti della collettività. Quanto detto è vero soprattutto se si ammette che le imprese possano sfruttare la capacità produttiva degli ecosistemi; queste possono essere concessionarie degli ecosistemi solo a determinate condizioni, fra cui il pagamento di un *prezzo ecologico*, che in astratto è il dovere di retribuire la natura e in concreto è il modo per investire su di essa affinché non smetta di produrre beni e servizi funzionali al benessere di tutta la collettività. Detto prezzo può assumere diverse forme: dalle compensazioni, alla previsione di una tassazione (pensando anche all'istituzione di appositi bilanci ambientali regionali, che raccolgono i proventi di detta tassazione, vincolati ad essere reinvestiti nelle infrastrutture *green*), finanche al pagamento diretto da parte del consumatore che sceglie l'impresa remunerativa della natura che sfrutta (nonostante questa offra beni e servizi a prezzi meno competitivi di altre imprese che non considerano nella propria strategia il ruolo del CN). Per stimolare lo sforzo del settore privato si ritiene che al di là della possibilità di sfruttamento economico degli ecosistemi per mezzo dello strumento delle concessioni a cui segua la pratica delle cd. compensazioni (utilizzabile per lo più per grandi imprese come Eni, Enel, Terna), debba darsi spazio al sistema delle transazioni volontarie di mercato. Infatti, quanto emerge dal dialogo con le imprese è che, allo stato dei fatti, il ruolo del CN assume importanza solo per le imprese che operano su scala nazionale e che hanno la possibilità d'investire sul CN, compensando tali investimenti con il profitto

derivante dall'attività d'impresa stessa. Per questo il legislatore deve stabilire *ex ante* le condizioni di utilizzo del CN, in modo tale da fornire un riferimento stabile anche per le piccole e medie imprese. Solo con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* il processo di transizione ambientale assume le vesti di un processo di transizione sociale.

#### **4. Conclusioni**

Il processo di transizione energetica e lo sviluppo dell'economia territoriale devono essere oggetto di politiche pubbliche attente al ruolo che gioca la natura in detto processo, non nel senso di ostacolare la creazione di nuove infrastrutture, ma di bilanciarne la creazione di nuove con il rispetto, mantenimento e uso sostenibile delle infrastrutture verdi esistenti, quali sono gli ecosistemi. Secondo il modello proposto, le suddette politiche dovrebbero avere come scopo primario quello dell'aumento costante dell'offerta delle risorse naturali, permettendone a tal fine un uso razionale. Non è impensabile pagare la natura, se il prezzo pagato da chi usufruisce dei beni e servizi da essa offerta (tanto il cittadino, quanto l'impresa che sulla base del funzionamento ottimale della natura sviluppa la propria strategia) è commisurato all'uso sostenibile delle risorse naturali. La natura, per mezzo degli ecosistemi, produce beni e servizi a cui deve accedere tutta la collettività. L'impresa coinvolta nel processo di transizione energetica può usare in modo esclusivo l'ecosistema, a patto che l'utilizzo dello stesso sia razionale e sostenibile: l'impresa garantisce la continuità nella capacità dell'ecosistema di fornire beni e servizi elaborando una strategia in cui è presente anche l'obiettivo di "investire/retribuire" la natura, includendo la capacità produttiva della natura in quei fattori che giovano al profitto dell'impresa. Al pagamento di quello che viene definito *prezzo ecologico* contribuiranno anche i consumatori finali, i cittadini, per i quali l'impresa rappresenta il soggetto che mantiene costante e universale l'offerta dei SEPU. Si tratta di un modello che si giova dell'utilità sociale dell'economia privata. La proposta di elaborare uno statuto giuridico degli ecosistemi quali beni comuni e, conseguentemente, una disciplina dei cd. SEPU è complessa, ma animata da una *cultura della cooperazione* nel dare una lettura diversa di strumenti e categorie esistenti nell'ordinamento. Una riforma dello statuto dei beni pubblici è stata già proposta,<sup>14</sup> ma oggi (a scongiurarne il fallimento nell'adozione) ha un obiettivo ben preciso: stabilire ruoli, compiti e competenze dei soggetti pubblici e privati in ordine alla gestione degli ecosistemi quali beni comuni certo, ma anche beni produttivi. I soggetti pubblici e segnatamente le Regioni, sono *proprietari* di detti beni

---

<sup>14</sup> Si veda sul punto il Disegno di legge delega redatto dalla Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia con D.M. 21 giugno 2007, presieduta dal prof. Rodotà per la riforma della disciplina dei beni pubblici.

perché, *intermediari* naturali tra questi e la collettività che amministrano, possano decidere le modalità di concessione dell'ecosistema all'impresa, imponendo obblighi di diritto pubblico proporzionati agli interessi del territorio che amministrano, garantendone l'uso sostenibile e con esso l'erogazione universale, non rivale e non escludibile dei SE; i soggetti privati, dal canto loro, coopererebbero con le Regioni, sulla base di un modello normativo prestabilito, per essere protagoniste della gestione sostenibile, ancorché economica, degli ecosistemi.