

PAGAMENTI PER I SERVIZI ECOSISTEMICI

I contributi della Gestione Forestale Sostenibile



**DAVIDE PETTENELLA
GIORGIA BOTTARO**

Università degli Studi di Padova
TeSAF - Dipartimento Territorio e
Sistemi Agro-Forestali

Negli ultimi anni l'attenzione verso i Servizi Ecosistemici e la loro valorizzazione è aumentata esponenzialmente. Per Servizi Ecosistemici (SE) si intendono tutti quei beni e servizi che gli ecosistemi forniscono e che supportano il benessere umano¹⁾. La classificazione del Millenium Ecosystem Assessment, ripresa nel TEEB²⁾, è stata perfezionata nell'iniziativa della Commissione Europea chiamata CICES³⁾. Questa classificazione, ormai giunta alla sua quinta revisione, è quella di riferimento per le statistiche e le politiche di settore, tanto da essere impiegata nei sistemi nazionali di contabilità ambientale⁴⁾ e

in quelli di mappatura dei SE⁵⁾.

In base allo schema CICES si distinguono tre macro categorie di SE

- **servizi di approvvigionamento**, nel caso delle risorse forestali: legname, prodotti forestali spontanei non legnosi⁶⁾, acqua;
- **servizi di regolazione e mantenimento**, quali il controllo dell'erosione del suolo, la purificazione dell'acqua, l'assorbimento dell'anidride carbonica, ecc.;
- **servizi culturali**, legati al supporto di attività turistiche, ricreative, sportive, culturali, la conservazione dei valori paesaggistici, ecc..

1) Si tratta dei "prodotti e servizi forniti dagli ecosistemi che direttamente o indirettamente comportano benefici al genere umano": vd. www.millenniumassessment.org

2) The Economics of Ecosystems and Biodiversity www.teebweb.org

3) Common International Classification of Ecosystem Services - <https://cices.eu>

4) System of Environmental Economic Accounting (SEEA)

<https://seea.un.org/content/about-seea>

5) Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES) <https://biodiversity.europa.eu/maes>

6) Si tratta di tutti i prodotti di origine biologica ad uso alimentare e non, derivati dalla foresta o da altri terreni boscati e da singoli alberi, escluso il legno in ogni sua forma (D.leg. 3 aprile 2018, n. 34. Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali. Articolo 3, comma 2, lettera d).

Le iniziative di classificazione dei SE sono motivate dalla crescente attenzione agli impatti dello sviluppo economico e alla necessità di valutare il valore del Capitale Naturale, delle sue funzioni e servizi come misura corretta del benessere attuale e delle generazioni future. Molti dei SE, pur avendo un valore anche economico ampiamente riconosciuto, non hanno un sistema di prezzi e quindi un mercato che sia in grado di creare forti motivazioni alla loro protezione e all'aumento della loro offerta. Per questa ragione è cresciuta nell'ambito dei processi decisionali per la conservazione e la valorizzazione degli ecosistemi forestali un'attenzione all'attivazione di strumenti convenzionali (incentivi e agevolazioni fiscali) e soprattutto di nuovi strumenti quali i Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (*Payments for Ecosystem Services* - PES) volti ad aumentare l'offerta di SE.

Cosa sono i PES

La definizione dei PES più utilizzata internazionalmente è quella data nel 2005 da WUNDER⁷⁾, e rivista dallo stesso nel 2015⁸⁾, che definisce i PES come forme contrattuali tra almeno un **fornitore** (proprietario del terreno o gestore dello stesso che, grazie al pagamento, si impegna a sostenere l'offerta di un ben definito SE) e almeno un utilizzatore **beneficiario** (generalmente soggetti privati, loro associazioni o forme di rappresentanza, che in assenza del PES non sarebbero in grado di beneficiare del SE). **Il rapporto tra i due soggetti è su base volontaria ed è regolato da una transazione economica.** Essendo i PES sostanzialmente forme contrattuali tra almeno due parti, tali strumenti possono prescindere da una normativa specifica. Infatti i PES osservati in Italia sono stati attivati anche prima che si avviasse la discussione su una normativa nazionale che ne regolasse l'applicazione. Esempi di questi PES sono gli interventi di **manutenzione di aree forestali** (pulizie, eliminazione di piante pericolose, piantagioni anche per la fissazione di Carbonio - le cosiddette "Kyoto forests", creazione di aree pic-nic, punti di osservazione della fauna, percorsi attrezzati, ecc.) effettuati da gestori di aree forestali su pagamento di sin-



gole imprese o associazioni interessate ad un uso ricreativo, sportivo, educativo, culturale di aree boscate.

In campo internazionale probabilmente il caso applicativo più noto di PES è quello legato ai **pagamenti REDD** (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* - riduzione delle emissioni legate ad attività di deforestazione e di degrado delle foreste) promossi inizialmente nell'ambito del mercato non istituzionale degli investimenti di riduzione delle emissioni e ufficialmente inclusi nell'Accordo di Parigi del 2015 in attuazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici. I pagamenti REDD prevedono, secondo procedure tanto articolate quanto complessi sono i problemi per l'impostazione di efficaci ed equi sistemi di PES, che le comunità locali che si impegnano in progetti di difesa delle foreste siano compensate in misura corrispondente al valore delle emissioni evitate.

Un caso particolare di PES è quello legato alla **certificazione della buona gestione forestale** secondo gli schemi FSC (*Forest Stewardship Council*) e PEFC (*Programma for the Endorsement of Forest Certification schemes*). In questo caso è evidente che esiste una scelta volontaria da parte del proprietario che porta

all'offerta di una serie di SE. Quanto al pagamento questo è rappresentato dal vantaggio di mercato legato alla certificazione dell'azienda e dei suoi prodotti e servizi, vantaggio che si concretizza in un valore reputazionale per l'organizzazione certificata, nella possibilità di avere una *market share* protetto (cioè una clientela fidelizzata in quanto richiede legname certificato) e, talvolta, un *premium price*, cioè una componente aggiuntiva del prezzo che varia molto, in un *range* 0-20% del prezzo ordinario di mercato. Questi vantaggi economici vanno calcolati al netto dei costi per il proprietario forestale, i costi connessi al mettere in atto un sistema di gestione collegato ad uno *standard* che va oltre quanto richiesto dalla legge e quelli legati alla certificazione. Quanto al legame diretto tra fornitore e beneficiario, questo rapporto esiste grazie al sistema di tracciabilità dei prodotti (anch'esso certificato) mentre, per la componente di valore reputazionale, il legame è meno diretto. È interessante ricordare che gli schemi FSC e PEFC sono nati per certificare i servizi di approvvigionamento, ma FSC ha da poco sviluppato degli *standard* specifici per altri 5 SE (tutela della biodiversità, regolazione ciclo dell'acqua e del carbonio, tutela del suolo, offerta di servizi turistico-ricreativi) e

7) Wunder S., 2005. *Payments for environmental services: some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper, 42, p. 24.

8) Wunder S., 2015. *Revisiting the concept of payments for environmental services*. *Ecological Economics*, 117, p. 234-243.

recentemente un'associazione di proprietari forestali italiani è stata per la prima volta a livello mondiale certificata in base a questo *standard*.

PES “puri” e “quasi-PES”

A fianco di questi casi di PES “puri” sono presenti numerosi esempi di “quasi-PES” (o “PES-like” nella terminologia inglese) in cui **l'interazione tra offerente e beneficiario è in qualche modo condizionata da specifiche norme di legge**. Un esempio di “quasi-PES” *ante litteram*, ovvero sviluppato ben prima che si iniziasse a riflettere sul tema PES, è quello del **sovra-canone per la produzione di energia idroelettrica** dove il beneficiario della disponibilità della risorsa idrica (il gestore di una centrale idroelettrica) è chiamato a pagare la comunità del bacino imbrifero montano di captazione. Rispetto ad un PES puro, in questo caso il pagamento è obbligatorio ed è basato su criteri di pagamento cogenti definiti per legge (L. 959/1953 e successive modifiche e integrazioni). Potrebbe anche essere discusso il fatto che, nel caso di questo quasi-PES, non sono i gestori dei terreni i beneficiari diretti, quanto indirettamente tutti i residenti locali rappresentati dai loro amministratori democraticamente eletti.

Le esperienze di sviluppo spontaneo di PES puri e l'accresciuta necessità di stimolare l'offerta di SE ha portato il legislatore a stimolare la diffusione di forme di pagamento dei SE con l'approvazione di norme specifiche di inquadramento dei diversi SE (quindi con indicazioni di priorità), sulle condizioni di obbligatorietà del pagamento e sulle modalità di definizione dello stesso, offrendo o imponendo il ruolo di qualche soggetto (in genere pubblico) come regolatore delle transazioni, animatore o garante del rapporto contrattuale. Con l'approvazione di queste norme si va perdendo una chiara distinzione tra PES e sistemi convenzionali di incentivazione e si perde la soluzione di continuità tra **nuovi e tradizionali sistemi di supporto all'offerta di SE** (Figura 1), cosa di per sé non negativa in quanto la diversificazione dei SE, delle condizioni operative locali, ivi comprese la diversa consapevolezza e disponibilità volontaria a pagare per i SE, fa sì che non ci siano soluzioni univoche a problemi e condizioni complesse.

DEFINIZIONE DI PES: DAI PES PURI AGLI INCENTIVI CONVENZIONALI

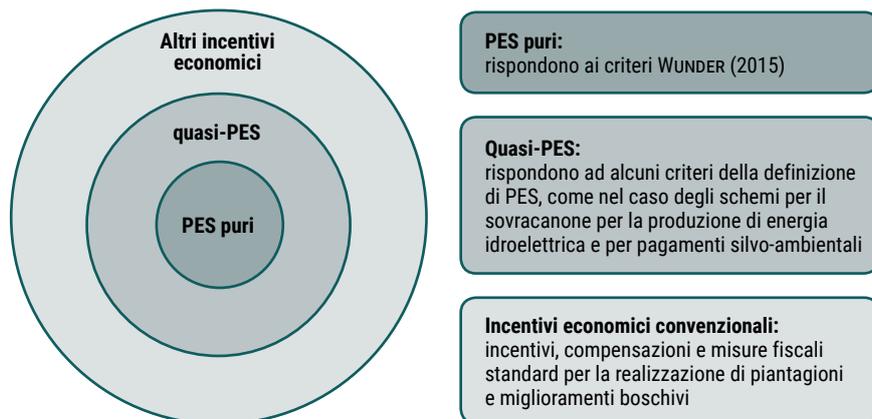


Figura 1 / Modalità di organizzazione dei pagamenti dei Servizi Ecosistemici.

Un esempio di quasi-PES tanto significativo quanto poco implementato è quello delle **norme sulla tariffazione dei consumi di acqua potabile** stabiliti dall'art. 24 Legge Galli (L. 36/1994), norme che, per compensare il SE offerto dalla buona gestione dei bacini di captazione, prevede che una quota di tariffa pagata dai consumatori di acque potabili sia versata alle Comunità Montane o agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni per eseguire interventi di tutela e di recupero ambientali. In questo caso la norma prevede che il beneficiario paghi direttamente per il SE consumato. La norma è di applicazione volontaria e in effetti è stata applicata sistematicamente solo nella Regione Piemonte. Si tratta comunque di un quasi-PES perché, come nel caso del sovracanone idroelettrico, il fornitore del SE non viene direttamente compensato.

Forme di quasi-PES sono state attivate tramite **i pagamenti silvo-ambientali nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale** nella presente programmazione 2014-20 (Misura 15.1) e nella precedente 2007-13 (Misura 225). I pagamenti sono effettuati dalla pubblica amministrazione (e non quindi dai beneficiari diretti) per interventi di miglioramento della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi forestali di grande pregio, il consolidamento della funzione protettiva e produttiva delle foreste in relazione all'erosione del suolo, all'assetto idrologico, al cambiamento climatico (fissazione di carbonio nella biomassa e risparmi energetici nella gestione

forestale), alla qualità delle acque e alle calamità naturali. Misure simili che hanno attivato forme di pagamento di SE offerti anche dai boschi sono quelle relative alle aree Natura 2000 e all'applicazione della Direttiva-quadro sulle acque (Misura 12) e i pagamenti per servizi agro-climo-ambientali (Misura 10). Va ricordato che, tra la farraginosità delle procedure amministrative e il ridotto ammontare del pagamento (definito sulla base del criterio dei costi aggiuntivi e non sul valore dei SE offerti), l'applicazione di questi quasi-PES è stata per ora molto contenuta.

Normativa recente sui PES

Rispetto alla normativa sui pagamenti per i servizi ecosistemici il legislatore italiano è stato quindi attivo, ma non particolarmente efficace in termini di concreta implementazione di nuovi sistemi pagamento. I PES sono stati formalmente introdotti nell'ordinamento giuridico italiano grazie all'art.70⁽⁹⁾ del Collegato ambientale della Legge di Stabilità del 2015 (D.L. 28 dicembre 2015). Il decreto attuativo per l'applicazione di questa norma è stato però accantonato in quanto si è preferito trattare operativamente la materia nella Legge sui Parchi e le Aree Protette in discussione nella scorsa legislatura, legge che però non ha completato l'iter di approvazione. L'art. 70 di inquadramento della materia afferma che, tramite l'emanazione di uno o

⁹⁾ In effetti la norma parla di “pagamenti dei servizi ecosistemici e ambientali” (PSEA, talvolta ripresi in letteratura e nelle norme e nelle proposte di legge sotto forma di PSA).

più decreti, senza oneri aggiuntivi per lo Stato, "siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche". Se questa norma dovesse essere applicata alla lettera, non meno di un terzo del territorio nazionale dovrebbe essere oggetto di una serie diversificata di pagamenti; la gran parte delle foreste italiane hanno, infatti, un ruolo positivo nella fissazione di anidride carbonica, nella regolazione del ciclo dell'acqua e nella tutela della stabilità dei suoli. La sensazione è quella di trovarci di fronte ad un caso, certamente non unico, di una **norma di principio che definisce obblighi senza definire meccanismi di implementazione e senza porsi i problemi economici connessi**.

La materia dei PES con specifico riferimento alle risorse forestali è stata ripresa dal più recente D.Lgs. del 3 aprile 2018, n. 34

(Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali, TUFF) che riallinea il concetto dei PES a quello maggiormente condiviso a livello internazionale. Nello specifico il decreto al com. 8 dell'art.7 stabilisce che le Regioni "promuovono sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali informando e sostenendo i proprietari, i gestori e i beneficiari dei servizi nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo degli accordi contrattuali". Si tratta quindi non di un'assunzione diretta di responsabilità nel pagamento, ma di un'affermazione del ruolo della pubblica amministrazione come animatrice e garante dei rapporti contrattuali che si vogliono favorire. In più, al successivo com. 9, si afferma che l'organizzazione di PES deve basarsi sul "rispetto dei seguenti principi e criteri generali:

- la **volontarietà dell'accordo**, che dovrà definire le modalità di fornitura e di pagamento del servizio;
- l'**addizionalità degli interventi** oggetto di PSE rispetto alle condizioni ordinarie di

offerta dei servizi;

- la **permanenza delle diverse funzioni di tutela ambientale presenti prima dell'accordo**".

Si tratta di 3 criteri che restringono il campo di attuazione degli schemi PES rendendo la loro implementazione più realistica. Il criterio dell'addizionalità implica, infatti, che l'oggetto del pagamento non può essere una pratica ordinaria storicamente consolidata nella gestione delle risorse forestali, ma soltanto un intervento che preveda **un effettivo miglioramento delle modalità di gestione** e, quindi, **una capacità di aumentare l'offerta di SE rispetto alle condizioni "business as usual"**.

Anche il criterio della permanenza delle condizioni è importante, in quanto blocca la possibilità di attuare PES legati a quegli interventi spot che hanno limitati impatti nell'offerta di SE. È il caso, ad esempio, dei pagamenti per la creazione di filari e siepi finanziati nel passato con misure dei Piani di Sviluppo Rurale che, terminato il periodo di impegno, hanno visto i proprietari convertire i terreni all'originario utilizzo agricolo.

