

6. Gestione e valorizzazione dei SE: i Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (PES)

Già alla fine degli anni '90 del Novecento, Costanza et al. (1997) asserivano che, nonostante gli ecosistemi siano un elemento fondamentale, i SE, ovvero i contributi degli ecosistemi ai benefici goduti dalle popolazioni, “non vengono catturati dai mercati e non vengono quantificati in termini comparabili ai servizi economici e ai prodotti industriali, e molto spesso non vengono neanche considerati nelle decisioni politiche”. Da allora, si stanno ormai diffondendo in tutto il mondo programmi di gestione e mantenimento dei SE che fanno ampio ricorso a operatori locali, pubblici e privati.

I SE si qualificano, infatti, da un punto di vista economico, come esternalità positive per il territorio e per la collettività, per le quali è possibile prevedere dei meccanismi di compensazione, attraverso una remunerazione ai fornitori di tali servizi.

In generale gli strumenti economici definiti nell'ambito delle politiche ambientali per la gestione delle esternalità sono molteplici e molto diversificati. È comunque possibile individuare due raggruppamenti principali:

- Strumenti di regolamentazione (politica fiscale; definizione di vincoli, soglie e obblighi);
- Strumenti basati su incentivi e meccanismi di mercato (Jack, Kousky e Sims, 2008), generalmente a adesione volontaria.

Fra i due raggruppamenti, tuttavia, esiste una nutrita casistica di strumenti intermedi e sfumature, che è possibile sintetizzare in tre gruppi di strumenti: bastoni, carote e sermoni (Bemelmans-Videc et al. 1998). La tabella alla pagina successiva riporta gli strumenti principali.

Negli ultimi decenni si è sviluppato un progressivo passaggio dagli strumenti di regolamentazione (bastoni), agli strumenti basati su incentivi e compensazioni (carote), e si è notata un'augmentata partecipazione a iniziative a adesione volontaria legate alla creazione di nuovi mercati. In base a questa tendenza emerge la percezione di:

- Maggiore efficacia ed efficienza degli strumenti incentivanti rispetto a quelli di regolamentazione;

- Maggiore efficacia nella creazione di nuovi mercati e del ruolo proattivo del settore privato e della società civile, nell'ambito delle politiche pubbliche di offerta di servizi pubblici e comuni, e in particolare di quelli ambientali (Giupponi, Galassi e Pettenella, 2010): questo aspetto conduce verso il rafforzamento degli strumenti patteggiati di governance;
- Impulso allo studio e alla sperimentazione di progetti di governance che usano gli strumenti dei PES, che mirano a stimolare la produzione di esternalità positive, trasformandole in veri e propri prodotti scambiabili sul mercato.

Tab. 4. Principali strumenti per la promozione dell'offerta di SE (fonte: Brotto et al., 2017).

Categoria	Strumenti	Costi diretti*	Costi di transazione*	di Approccio
Bastoni (<i>stick</i>): regolamentazione passiva	Tasse e altri obblighi fiscali; vincoli e soglie; zonizzazioni; permessi, licenze, quote e sistemi di autorizzazione etc.	Relativamente bassi	Relativamente bassi	Dall'alto (Top down)
Carote (<i>carrots</i>): stimolo attivo, su base volontaria, allo sviluppo di attività economiche	Esenzioni, detrazioni e deduzioni fiscali	Relativamente alti	Relativamente bassi	Dall'alto (Top down)
	Incentivi e compensazioni, prezzi e tariffe agevolate	Relativamente alti	Relativamente bassi	Dall'alto (Top down)
	Ridefinizione dei diritti di proprietà	Generalmente bassi	Relativamente bassi	Dall'alto (Top down)
	Pagamenti per Servizi Ambientali (PES) o quasi-PES	Bassi-nulli	Legati al ruolo giocato	Misto
	Politiche di acquisto responsabile; compravendita diretta	Relativamente alti	Bassi	Misto
	Crediti e debiti di emissione e relativi strumenti di scambio (aste)	Nulli	Bassi	Misto
	Definizione di standard, certificazioni volontarie, etichettature	Nulli	Nulli (bassi)	Dal basso (Bottom up)
	Sponsorizzazioni, donazioni... (filantropia)	Nulli	Nulli	Dal basso (Bottom up)
Sermoni (<i>sermons</i>): informazioni	Informazione, assistenza tecnica e attività correlate (ricerca e sperimentazione); consultazione dei portatori di interesse	Relativamente alti	Bassi	Misto

* Per costi diretti si intendono i costi collegati all'impegno di fondi pubblici; per costi di transazione si fa riferimento ai costi di gestione dello strumento per il settore pubblico (erogazione, negoziazione, controllo etc.).

Attualmente la definizione più accreditata per i PES è quella di Wunder (2005) che indica come PES una transizione volontaria dove almeno un compratore (“buyer”) acquista un ben definito servizio ambientale (o un uso del suolo che garantisce tale servizio) da almeno un fornitore (“seller”) a condizione che il fornitore del servizio ne garantisca la fornitura.

Tale definizione implica che affinché si possa definire un PES devono essere rispettate cinque condizioni:

- L'individuazione di un ben definito servizio ecosistemico da scambiare;
- La presenza di almeno un compratore;
- La presenza di almeno un venditore;
- La volontarietà della commercializzazione del servizio ecosistemico;
- La garanzia di continuità nell'erogazione del servizio ecosistemico.

Tuttavia, non sempre le cinque condizioni sono rispettate, e spesso i PES sono attuati nell'ambito di un quadro normativo obbligatorio. Nei casi in cui manca il requisito della volontarietà si parla allora di “PES-like”, ovvero “quasi-PES”.

Nell'uso corrente il termine PES è una denominazione a ombrello che comprende tutta una serie di incentivi e meccanismi di mercato volti a tradurre valori ambientali non di mercato in reali incentivi finanziari per gli attori locali, affinché, tramite certificazioni volontarie, buone pratiche, comunicazione ambientale, promuovono e supportano il mantenimento delle molteplici funzioni ecologiche offerte dalla biodiversità e dal CN.

Si tratta di strumenti che mirano a modificare i comportamenti che hanno impatti negativi sugli ecosistemi e sui beni da essi prodotti: sono mirati ad introdurre un cambiamento comportamentale introducendo il valore economico dei SE nei processi decisionali. Sono strumenti che permettono di passare dalla semplice conservazione ad azioni di tutela attiva. Nella fornitura dei SE è centrale il ruolo dell'agricoltura, dato che gli agricoltori gestiscono attivamente ampie porzioni di ecosistemi rurali.

Gli schemi di PES sono altamente flessibile, non ne esiste un modello predefinito, ma ci sono molti modi possibili per strutturarli, a seconda del servizio specifico, della scala di applicazione, e del contesto di attuazione. Le fonti e meccanismi di pagamento variano, così come i fornitori e i beneficiari. Inoltre, i PES possono essere applicati a diverse scale geografiche. Lo schema alla pagina successiva riassume le principali tipologie di PES.

Tentare di monetizzare i SE attraverso l'individuazione di strumenti di mercato, compensazioni, incentivi e sussidi, tasse verdi, presenta quindi diversi vantaggi per le politiche pubbliche perché consente di:

- Apprezzare il beneficio o al contrario la sua eventuale perdita nel momento in cui si confrontano diversi scenari di utilizzo di un territorio, consentendo una comparazione economica complessa (che chiama in causa diversi elementi) e non solo qualitativa (ad esempio fra la realizzazione di un'area di laminazione, rispetto all'ipotesi di nuova urbanizzazione);

- Raggiungere obiettivi ambientali, altrimenti difficilmente raggiungibili (la cattura di CO₂ nel caso dei crediti di carbonio), l'aumento della biodiversità, la valorizzazione del paesaggio, ecc.;
- Generare una serie di “economie” di nuova natura, riconoscendo ad operatori economici locali (agricoltori in primis) che si occupano del mantenimento degli ecosistemi (e che di solito operano in condizioni di reddito svantaggiate) elementi di integrazione al reddito importanti e funzionali (non assistenziali), garantendo effetti collaterali di natura socioeconomica importante come la permanenza nelle aree montane o in zone periferiche per garantire presidio e vitalità.

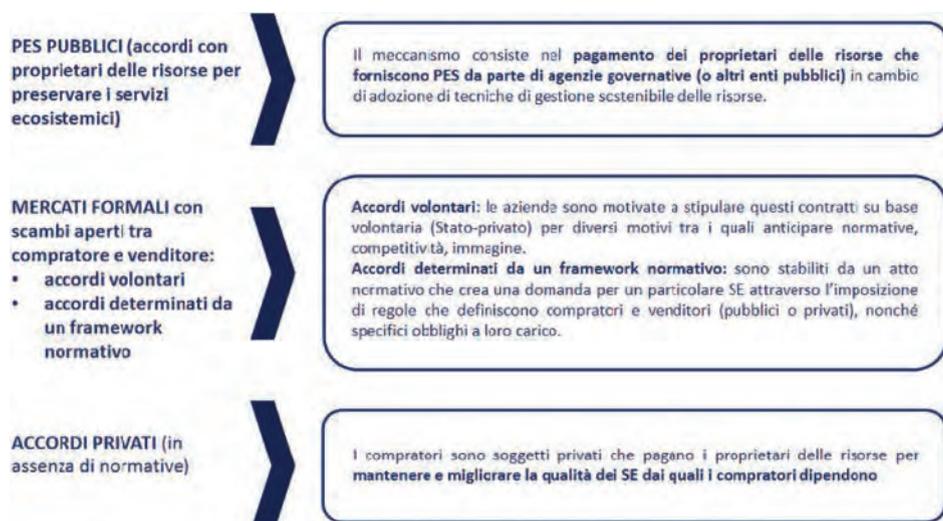


Fig. 10. Principali tipologie di PES (fonte: Croci e Lucchitta, 2016)

I PES sono una cosiddetta strategia *win-win*, ovvero che fornisce un doppio vantaggio: se attori pubblici o privati sostengono parte dei costi della gestione degli ecosistemi, remunerando i comportamenti già virtuosi (che fanno fatica a stare sul mercato) o i “mancati redditi” (sostenendo un cambiamento di pratiche), si stimola la fornitura virtuosa dei SE e la rigenerazione delle risorse, con vantaggi per tutta la società. È per questo essenziale collegare i PES a un progetto territoriale di ripristino, tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale: delle risorse naturali, delle aree agricole, dei paesaggi, dell'assetto socioeconomico.

Per poter attivare questo genere di azioni sono necessari tre elementi:

- La condizionalità, ovvero il principio secondo il quale ogni agricoltore per poter beneficiare dei pagamenti diretti è tenuto al rispetto di Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO) e buone condizioni agronomiche e ambientali;
- L'attivazione di agricoltura multifunzionale che fornisce altre funzioni oltre a quelle della produzione alimentare (ambiente, paesaggio, turismo, didattica etc.);

- La sottoscrizione di un contratto pubblico-privato con gli agricoltori previsto dal D.lgs 228/2001 per sostenere la multifunzionalità in agricoltura, che consente di stipulare contratti fino ad importi di 50.000 € all'anno per gli imprenditori agricoli e di 300.000 € per le cooperative agricole.

Un esempio riguardo la destinazione forestale di un territorio può aiutare a comprendere la logica dei PES. Mantenere la destinazione forestale in un'area genera benefici economici inferiori rispetto a quelli ottenibili con usi alternativi, ad esempio convertendo i terreni al pascolo.

Una più completa valutazione dei benefici deve quindi tener conto dei costi della deforestazione per la popolazione che vive a valle, determinati dal venire meno dei SE forniti dalla foresta, come ad esempio la purificazione delle acque, il controllo dell'erosione e il sequestro di CO₂ (servizi di regolazione).

L'introduzione di uno schema PES, a carico della popolazione residente, può rendere maggiormente attraente il mantenimento della copertura forestale, in modo che contribuisca al mantenimento dei SE, come mostra il grafico successivo.

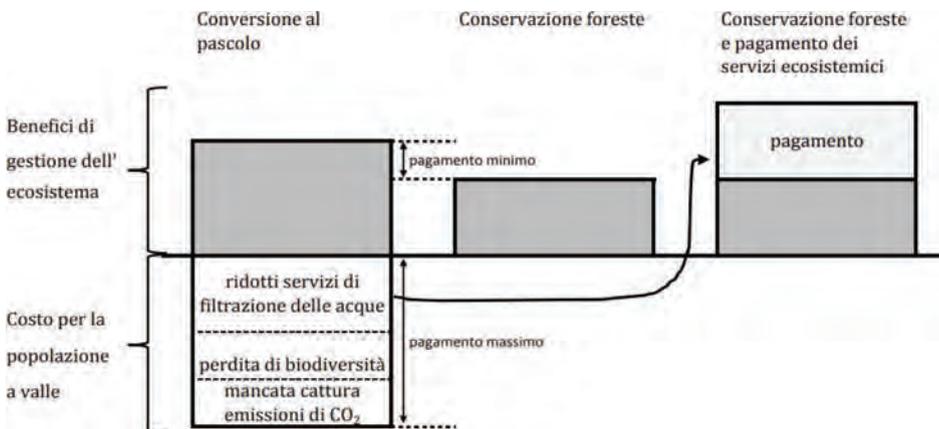


Fig. 12. Logica economica di un PES (fonte: Laboratorio REF, 2017)