

EFI Policy Brief 7

Irina Prokofieva
Sven Wunder
Enrico Vidale

Pagamenti per Servizi Ambientali:

una nuova strategia per le
Foreste del Mediterraneo?



Prefazione

I pagamenti per servizi ambientali (o ecosistema) (PES) costituiscono un meccanismo di incentivazione sempre più comune. I proprietari o i gestori sono pagati per la fornitura di certi servizi ambientali, o per una particolare strategia di gestione della foresta che generi dei servizi ambientali, dagli utenti o beneficiari di tali servizi, per esempio un'azienda idrica che cerca di proteggere il proprio bacino imbrifero.

La Quinta Conferenza Ministeriale sulla Protezione delle Foreste in Europa del 2007 ha impegnato gli stati firmatari a “facilitare lo sviluppo e l'attuazione di misure, che possono includere strumenti economici tipo i pagamenti per servizi di ecosistema allo scopo di ampliare e diversificare le basi finanziarie per una gestione sostenibile delle foreste e mantenere le funzioni protettive delle stesse”. Anche le misure di pagamento agro-ambientali e per le foreste esistenti nella UE hanno dei punti di somiglianza con gli schemi PES. Eppure esistono oggi pochi PES nella regione del Mediterraneo.

Gli obiettivi di questo documento informativo di politica sono quelli di delineare la conoscenza attuale dei PES, discutere la loro potenziale applicabilità e individuare le sfide che i politici, i pubblici funzionari e i ricercatori devono affrontare per realizzarli con successo.

Questo documento è stato compilato nell'ambito dei progetti SylvaMED e NEWFOREX. SylvaMED: Mediterranean Forests for All [Foreste del Mediterraneo per Tutti] è un progetto europeo di cooperazione finanziato dal Fondo di Sviluppo Regionale Europeo sotto il programma MED. Il progetto cerca di facilitare l'integrazione innovativa delle merci e servizi forestali nelle politiche regionali dimostrando il potenziale del PES e degli strumenti basati sul mercato per lo sviluppo sostenibile delle comunità rurali mediterranee. NEWFOREX: “Nuovi modi di valutare e commercializzare le esternalità forestali” è un progetto di ricerca europeo finanziato dal 7° Programma Quadro della UE (convenzione di sovvenzione n° 243950). Esso mira a sviluppare nuovi metodi per valutare le esternalità forestali, stimare i costi della loro fornitura, e selezionare e progettare dei metodi basati sul mercato per la loro internalizzazione.



La valutazione economica dell'intera gamma di beni e servizi forestali, e la progettazione di innovativi strumenti basati sul mercato, sono necessari per assicurare la fornitura di importanti servizi ambientali forestali che attualmente non sono catturati dai mercati.

Ramon Tremosa
Membro del Parlamento Europeo



Colmare il divario tra conservazione e sviluppo

Oltre il 65% del valore economico complessivo delle foreste del Mediterraneo deriva da prodotti e servizi forestali non legati all'uso del legno. Eppure la maggior parte di questo valore resta fuori dei mercati tradizionali, e non viene restituito ai proprietari e agli attori che possono decidere sull'uso del bosco e fornire dunque un servizio ambientale dello stesso.

Gli approcci tradizionali di gestione ambientale (per esempio le aree protette) sono importanti, ma spesso insufficienti quando prevalgono pesanti compromessi fra gli interessi di conservazione e quelli dello sviluppo. I pagamenti per servizi ambientali (PES) possono essere strumenti utili per colmare il divario tra conservazione e sviluppo.

I PES hanno di recente attirato una considerevole attenzione dei politici sia nei paesi in via di sviluppo che nei paesi sviluppati, dove sono cresciuti programmi pilota sui PES a piccola scala e a livello nazionale.

In questo documento di politica esaminiamo il concetto del PES e ci concentriamo sulla loro possibile applicabilità nella regione mediterranea.



Joel Behr / www.fotolia.com



K-U Hässler / www.fotolia.com

I programmi PES sono stati usati dai fornitori di acqua per proteggere i bacini idrografici da cui drenare l'acqua. I pagamenti sono fatti ai proprietari terrieri che adottano pratiche sostenibili di gestione che giovano alla fornitura d'acqua.

Cosa sono i Pagamenti per Servizi Ambientali (PES)?

Il PES è definito come una transazione volontaria dove almeno un compratore di servizi ambientali acquista un ben definito servizio ambientale, o un uso della terra che promette di garantire tale servizio, da almeno un fornitore di servizi ambientali se e soltanto se il fornitore del servizio garantisce la fornitura del medesimo.

Il PES ha tre caratteristiche principali:

1. Una chiara focalizzazione sui risultati ambientali: i PES sono fortemente orientati sui risultati.
2. Accordi volontari, spesso negoziati: i PES sono personalizzati e flessibili.
3. Condizionalità nel rapporto contrattuale: i fornitori di impegnano in azioni che portano alla fornitura del servizio, e i compratori al pagamento – con meccanismi di monitoraggio e sanzionamento per garantire la conformità.

Gli schemi PES differiscono per scala, da piccole iniziative locali ad accordi globali internazionali.

Variano anche il numero e la forma istituzionale di compratori, fornitori di servizi ambientali e intermediari (p.e. singoli proprietari di terre, comunità, società private, NGO, amministrazione pubblica). Differiscono notevolmente anche le specifiche del servizio ambientale e dell'uso della terra, e i meccanismi usati per raccogliere fondi dai compratori e distribuirli ai fornitori.



Cilles Touboulie / www.fotolia.com

Il programma PES di Vittel ha persuaso gli agricoltori a riconvertirsi ad un allevamento di bestiame da latte a basso impatto, ivi inclusi l'abbandono dell'agrochimica, il compostaggio dei rifiuti animali e la riduzione del patrimonio zootecnico.

Studio di caso: Vittel (Acque Nestlé)

L'imbottigliatore di acque minerali Vittel ha avviato un programma PES fin dal 1993 nel suo bacino di 5.100 ettari ai piedi delle Montagne dei Vosgi nell'est della Francia, per mantenere alta la qualità delle falde acquifere. Il programma paga tutti i 27 agricoltori del bacino imbrifero della 'Grande Source' perché adottino le migliori pratiche nell'allevamento di bestiame da latte. È realizzato tramite Agrivair, un'agenzia agricola di ampliamento creata da un acquirente che

possiede una solida base locale ed ha la fiducia degli agricoltori.

Il programma ha una concezione abbastanza complessa, combinando pagamenti in contanti condizionali con assistenza tecnica, rimborso dei costi incrementali della manodopera agricola, e persino degli accordi per subentrare nella gestione dei terreni e concedere diritti di usufrutto agli agricoltori. I contratti sono a lungo termine (18–30 anni), i pagamenti variano

a seconda dei costi di fornitura del servizio di ogni singola fattoria, e l'uso della terra e la qualità dell'acqua sono rigorosamente monitorati in modo continuo.

I costi totali (escludendo i costi di transazione dell'intermediario) hanno superato i 24,25 milioni di euro tra il 1993 e il 2000, ovvero all'incirca 980€/ha all'anno. Questo equivale a 1,52€/m³ di acqua imbottigliata prodotta.

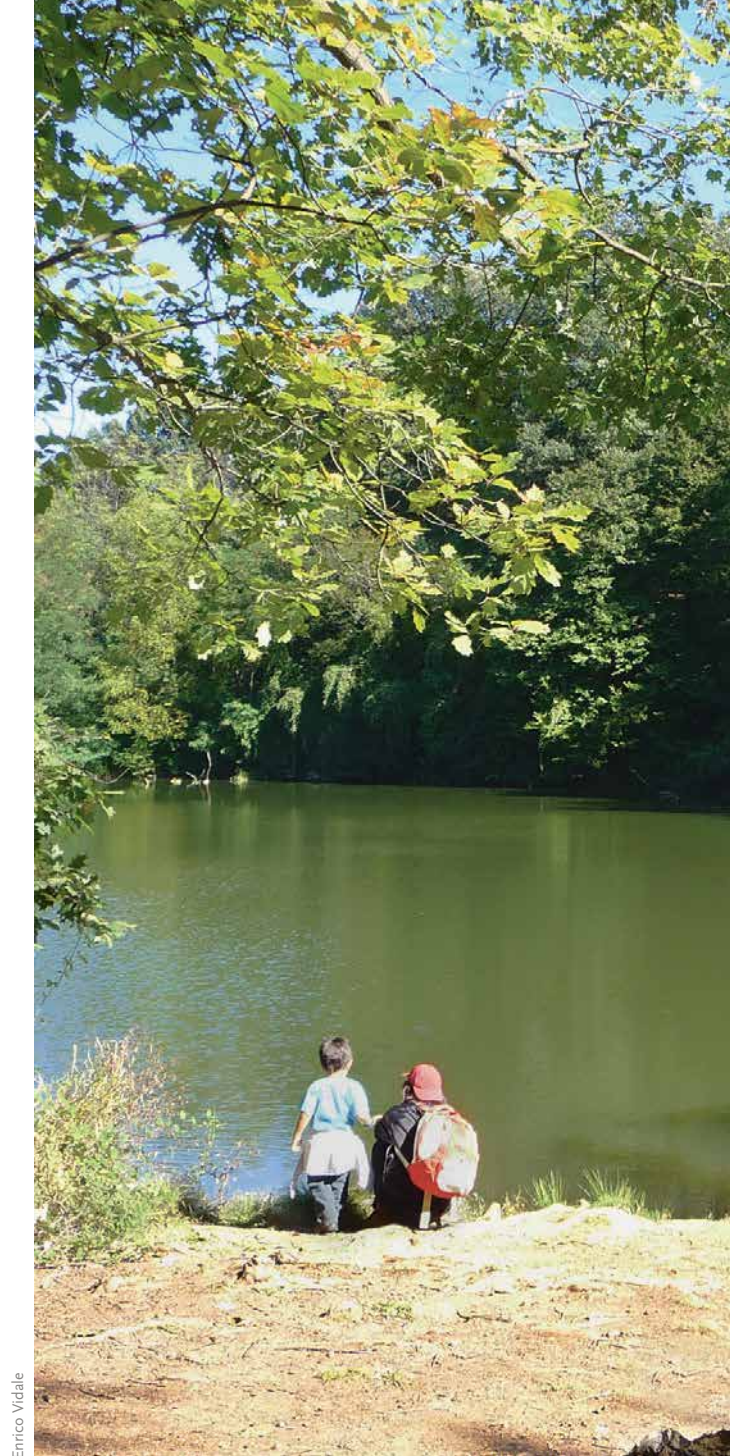


Stadi principali di sviluppo del PES. Adattato da Forest Trends et al (2008) e Brink (2011).

Concezione e Attuazione

Affinché gli schemi PES raggiungano i loro potenziali benefici, devono essere concepiti in modo attento e ponderato, in considerazione del contesto socioeconomico, ecologico, legale e istituzionale. Le attività pilota sono utili per identificare gli impatti e fissare i limiti della realizzazione, ed è possibile anche tener conto

dei problemi di distribuzione nelle regioni più svantaggiate. Come qualsiasi altro meccanismo innovativo della politica, il fatto di apprendere attraverso l'implementazione di progetti e di programmi pilota in tutto il mondo, è essenziale per avere poi la possibilità di affinarne l'attuazione con il tempo.





Ulises Sepulveda / www.fotolia.com

Alcune zone sono molto più preziose per usi alternativi (p.e. suoli fertili per l'agricoltura con facile accesso stradale), perciò i tassi di pagamento dovrebbero essere flessibili.

Lezioni apprese

Per concepire un PES ben funzionante devono essere considerate alcune “lezioni apprese”:

1. Puntare a zone di minaccia/influenza

Dato che i PES sono volontari, i fornitori di servizi possono offrire delle aree di terra dove non esiste alcuna minaccia ambientale reale. Tuttavia, è importante sviluppare una linea di base individuata chiaramente dal punto di vista spaziale – dove in assenza di un PES comparirebbero minacce ambientali od opportunità di miglioramento – e individuare spazialmente il

PES utilizzando tale linea di base per ottenere un maggiore beneficio ambientale.

2. Puntare a zone con elevato servizio

Molti servizi ambientali sono distribuiti irregolarmente sul territorio (p.e. una richiesta di protezione di bacino imbrifero vicino a grandi città). È importante mappare l'offerta e la domanda e puntare su aree con alta priorità dove inserire un PES.

3. Pagare dei prezzi su misura

I costi di fornitura del servizio possono variare in modo sostanziale fra i possessori delle risorse (es. proprietari dei boschi), perché alcune aree sono molto più preziose per usi alternativi. Pagare a tutti i fornitori di servizi lo stesso prezzo per ettaro può escludere i possessori di risorse con alti costi di opportunità, perciò i prezzi del PES potrebbero essere decisi su misura.



Goodluz / www.fotolia.com and Fixart / www.fotolia.com

Le tecnologie innovative possono aiutare a ridurre i costi di monitoraggio ed applicazione.

4. Rafforzare la condizionalità

Alcuni schemi PES mancano di adeguati monitoraggi e sanzioni, rendendo difficile la misurazione dei benefici e la valutazione di efficacia. Inoltre, essi possono essere poco applicabili per mancanza di un processo di controllo. Si dovrebbe valutare la conformità ai cambiamenti di gestione dell'uso della terra e anche la fornitura effettiva del/i servizio/i per essere in grado di affermare che i programmi sono efficaci.

5. Assicurare un coordinamento istituzionale delle politiche

È cruciale che tutte le istituzioni di diverso livello territoriale coinvolte nell'attuazione delle diverse fasi di applicazione del PES, come finanziamento, contrattazione e monitoraggio, siano coordinate. Il coinvolgimento del governo è spesso necessario per garantire che gli obiettivi del PES non siano compromessi da politiche contraddittorie.

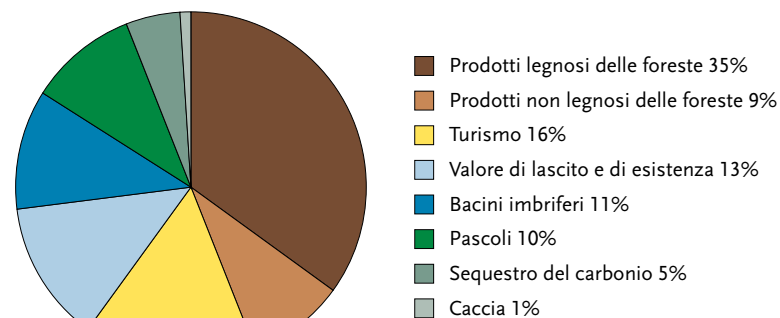
6. Limitare i costi delle transazioni

Nello schema PES bisogna coprire anche i costi di organizzazione, comunicazione, negoziazione, monitoraggio e applicazione, e tutti gli altri costi tranne i pagamenti effettivi. Alti costi di transazione possono ridurre lo stanziamento disponibile per pagare la fornitura del servizio. Tecnologie innovative come una tecnologia di telerilevamento per il monitoraggio, sistemi di sanzionamento per aumentare la conformità, integrazione o stratificazione di servizi di ecosistema, meccanismi di scambio basati su mediatore, o partire da programmi esistenti di sviluppo della comunità, possono ridurre i costi.



Javier Castro / www.fotolia.com

Il Valore Economico Totale delle Foreste del Mediterraneo



Adattato da Merlo e Croitrou, 2005.

Quercia da sughero, Andalusia

Foreste mediterranee

Le foreste e i boschi mediterranei coprono 73 milioni di ettari – all'incirca l'8,5% della superficie della regione. Oltre al legname, forniscono numerosi prodotti forestali non legnosi (sughero, pinoli, funghi e tartufi, piante aromatiche e medicinali, ecc.), servizi di tutela di ecosistemi di pregio (bellezza dei panorami e turismo, sequestro del carbonio, miglioramento del

microclima, ecc.), e sono eccezionalmente ricchi in termini di diversità biologica. Le foreste mediterranee sono cruciali per la sostenibilità della risorsa strategica naturale più scarsa – l'acqua. Esse giocano un ruolo importante nel proteggere i bacini imbriferi, regolare le portate stagionali e migliorare la qualità dell'acqua.

Eppure le zone boschive mediterranee sono

fra gli ecosistemi forestali più vulnerabili della terra. Sono esposte a difficili condizioni climatiche, pressioni umane durature e ricorrenti incendi, che provocano il loro degrado e desertificazione. Si ritiene che i previsti cambiamenti climatici e socioeconomici accrescano le minacce esistenti e contribuiscano all'espansione delle condizioni mediterranee su nuove aree.



Ogni anno si perdono miliardi di euro a causa degli incendi boschivi.



All'est e al sud del Mediterraneo, l'eccesso di pascolo e il dissodamento per l'agricoltura portano ad un rapido degrado delle foreste.

Un tesoro minacciato

Incendi boschivi

Ogni anno nel Mediterraneo scoppiano 50.000 incendi e bruciano 500.000 ha. Il 2,6% dei grandi incendi rappresentano il 75% della superficie incendiata.

Cambiamento dell'uso della terra

Nell'Europa mediterranea la copertura forestale aumenta, anche per una scarsa gestione dovuta all'abbandono delle aree rurali, mentre il sud e l'est del Mediterraneo soffrono una rapida deforestazione dovuto alle variazioni climatiche (1,1% all'anno).

Cambiamento del clima

Su scala globale, c'è stato un aumento delle temperature dello 0,76°C negli ultimi 150 anni, mentre in Spagna, ad esempio, la temperatura è aumentata di 1,53°C solo negli ultimi 30 anni.

Biodiversità

Le foreste mediterranee ospitano all'incirca 25.000 specie di piante vascolari (50% sono specie endemiche), e possiedono un alto grado di ricchezza arborea e endemismo (290 specie di alberi indigene con 201 endemiche).

Acqua

Oltre il 50% della popolazione della regione (quasi 240 milioni di abitanti) vive in condizioni di tensione riguardo all'acqua con <math><1.000\text{ m}^3\text{ pro capite}^{-1}\text{ all'anno}^{-1}</math>. 60 milioni affrontano gravi carenze d'acqua (<math><500\text{ m}^3\text{ pro capite}^{-1}\text{ all'anno}^{-1}</math>). Entro il 2050, l'ultima cifra indicata può raggiungere i 290 milioni di persone soltanto nel sud e nell'est del Mediterraneo.



C. Birot

Uno schema PES attuato nel bacino del tutto boschivo e soggetto a incendi vicino al lago artificiale di La Verne (St Tropez, Francia) convoglia i fondi verso attività di prevenzione, riducendo l'erosione del suolo e migliorando la qualità delle acque potabili.



Elge / www.fotolia.com

Uno schema PES nella Girona (Spagna) incoraggia la conservazione delle foreste mature.

Opportunità per i PES nel Mediterraneo

Nella regione mediterranea, i pagamenti per servizi ambientali restano relativamente rari. Gli esempi più noti e documentati sono schemi PES per la conservazione della biodiversità e la gestione di bacini imbriferi. Eppure per la loro diffusa applicabilità, i PES hanno buone possibilità di migliorare particolari aspetti ambientali:

- promuovere una gestione forestale adattiva in regioni dove la scarsa redditività delle foreste porta all'abbandono della terra, quindi abbassamento del rischio incendi, aumento

del controllo dell'erosione e dell'efficienza nell'uso dell'acqua;

- incentivare la conservazione delle foreste in regioni dove esiste deforestazione e conversione del suolo verso usi più redditizi della terra (p.e. agricoltura).

Studio di caso: Girona

Questo programma PES, che funziona dal 2008 nella provincia catalana della Girona (nordest della Spagna), mira a promuovere la biodiversità

conservando il patrimonio boschivo (boschi che non sono stati attivamente gestiti negli ultimi 50–100 anni). Ai proprietari dei boschi sono offerti dei pagamenti in cambio dell'impegno a lasciare i boschi alla loro naturale evoluzione per 30 anni. Il programma è finanziato dal bilancio provinciale e da donatori privati; i beneficiari possono essere sia proprietari terrieri privati che Comuni. La ricompensa che ricevono è destinata a compensare la perdita di profitti calcolata utilizzando un piano di gestione forestale approvato.



La Diga di Ridracoli. Dalla costruzione della diga, i più grossi problemi sono stati l'interramento della diga e gli elevati livelli di azoto, problemi che interessano direttamente la durata di vita della diga e il costo di purificazione delle acque.

Studio di caso: Romagna Acque S.p.a.

Romagna Acque S.p.a. è un consorzio di comuni che gestisce le risorse idriche nell'area dell'Emilia Romagna trasferendo acqua potabile dagli Appennini alle città della costa. Quasi il 50% della produzione d'acqua della società è legata a un bacino idrico di Bagno di Romagna.

Uno studio commissionato dalla società ha dimostrato che alcune pratiche di gestione

forestale potrebbero ridurre l'erosione dei suoli, determinando un beneficio complessivo di 10.000m³/anno in termini di erosione evitata (in origine 42.000m³/anno), oltre a migliorare la qualità delle acque. Nel 2001, la società ha messo in opera uno schema di pagamento per incoraggiare i proprietari di boschi (pubblici e privati) ad adottare queste pratiche di gestione forestale. L'ammontare del pagamento iniziale

è stato di circa 200 €/ha, sceso a 100 €/ha dopo un paio d'anni, che corrispondevano al 7% e al 3% delle entrate della fattura dell'acqua. Oggi, quasi tutta la superficie dell'area di raccolta (5.200 ha) è coperta dallo schema, che coinvolge la maggioranza dei proprietari di boschi della regione. Esso genera un flusso monetario annuale di 0,5-1M€.

Il sostegno agli schemi PES è necessario



I PES sono uno strumento politico originale e spesso attraente di politica, con forti possibilità di integrare fondi pubblici e privati per affrontare le sfide che affrontano le foreste del Mediterraneo, e quindi meritano una maggiore attenzione. Con la forte focalizzazione sui risultati e la condizionalità dei pagamenti, i PES differiscono in maniera significativa dai sussidi e sovvenzioni pubbliche tradizionali.

- **L'aumento di consapevolezza sulle questioni dei PES fra i politici, responsabili delle decisioni, proprietari terrieri e gli altri relativi interessati, è un passo avanti essenziale nella promozione del loro uso nella regione.**
- La base conoscitiva sui PES dev'essere estesa, sulla base della valutazione degli schemi funzionanti, sia nella regione che fuori.
- **Lo sviluppo di una rete di studi pilota PES e il coordinamento fra tutti i paesi per sperimentare differenti approcci in luoghi diversi offrirebbero dei benefici a tutti migliorando l'efficienza dei fondi assegnati.** E questo deve essere associato all'identificazione e alla disseminazione delle migliori pratiche.
- **Sono necessarie anche delle linee guida a supporto della progettazione e attuazione dei PES, che riconoscano i ruoli dei diversi attori coinvolti nella loro implementazione.**

Riferimenti bibliografici

- Birot, Y., Gracia, C. and Palahí, M. (2011) Water for forests and people in the Mediterranean region [L'acqua per le foreste e le persone nella regione mediterranea]. What Science Can Tell Us [Cosa ci può dire la scienza]. Istituto Europeo delle Foreste.
- Brink, P. ten (ed.) (2011) TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making [L'economia di ecosistemi e Biodiversità nella Politica Nazionale e Internazionale]. Earthscan
- Gorriz, E. and Prokofieva, I. (2011) Analysis of three economic incentives for the provision of forest goods and services in Catalonia (Spain), Spanish Journal of Rural Development [Analisi di tre incentivi economici per la fornitura di beni e servizi forestali nella Catalogna (Spagna)], vol. II, numero speciale 1, pp. 75–86.
- Forest Trends, The Katoomba Group and UNEP (2008) Payments for Ecosystem Services [Pagamenti per Servizi di Ecosistema]: Getting started - a primer [Per cominciare - l'abici].
- Merlo, M. and Croitoru, L. (2005) Valuing Mediterranean forests – towards total economic value [Dar valore alle foreste mediterranee - verso un valore economico totale]. CABI Publishing.
- Pagiola, S. and Platais, G. (2007) Payments for environmental services: from theory to practice [Pagamenti per servizi ambientali: dalla teoria alla pratica]. Banca Mondiale, Washington.
- Palahí, M., Mavsar, R., Gracia, C. and Birot, Y. (2008) Mediterranean forests under focus [Foreste mediterranee messe a fuoco]. International Forestry Review vol. 10(4), 676-688.
- Perrot-Maître, D. (2006) The Vittel payments for ecosystem services: a 'perfect' PES case [I pagamenti di Vittel per servizi di ecosistema: un 'perfetto' caso di PES]? Project Paper No.3. IIED, Londra.
- Pettenella D., Vidale E., Gatto P. and Secco L. (2011) Paying for Water-related Environmental Services: a survey on Italian PES mechanisms [Pagare per Servizi Ambientali legati all'Acqua: un'indagine sui meccanismi PES italiani]. IUFRO, International Symposium Multiple Forest Outputs [Esiti Forestali Molteplici del Simposio Internazionale]: Silviculture, Accounting and Managerial Economics [Silvicoltura, Contabilità ed Economia Manageriale]. Viterbo (Italia), 19–21 maggio.

Autori: Irina Prokofieva, Sven Wunder, Enrico Vidale

Autore corrispondente: Irina Prokofieva, irina.prokofieva@ctfc.es | Editori della serie: Ilpo Tikkanen, Risto Päivinen e Rach Colling

Traducteurs Carine Poncelet et Louis-Michel Duhon, Centre Régional de la Propriété Forestière Provence-Alpes-Côte d'Azur (CRPF PACA)
Pauline Marty et Michèle Lagacherie, Centre Régional de la Propriété Forestière Languedoc Roussillon (CRPF LR)

ISBN: 978-952-5453-96-6 (pdf)

© European Forest Institute 2012

Foto di copertina: Saku Ruusila

Esonero da responsabilità: Questa pubblicazione è stata prodotta con l'assistenza finanziaria dell'Unione Europea. Il contenuto di questa pubblicazione ricade sotto la responsabilità soltanto degli autori, e in nessun modo può essere inteso riflettere i punti di vista dell'Unione Europea.



Project Part-Financed
by the European Union
European Regional
Development Fund



EFI Policy Briefs



Informazioni non distorte, basate sulla scienza e rilevanti per la politica sono essenziali per prendere decisioni corrette. I Documenti Informativi di Politica dell'EFI esprimono le correnti questioni e sfide di politica delle foreste ed evidenziano le linee d'azione per risolverle con l'aiuto di ricerche.



EUROPEAN FOREST INSTITUTE

Torikatu 34, FI-80100 Joensuu, Finland
Tel. +358 10 773 4300, Fax. +358 10 773 4377
www.efi.int

Istituto Forestale Europeo (European Forest Institute – EFI) è un organismo internazionale istituito dagli Stati Europei. L'EFI conduce delle ricerche e fornisce supporto di politiche sui problemi connessi alle foreste. Esso facilita e stimola le prese di contatto sulle foreste e promuove la fornitura di informazioni non distorte e rilevanti per la politica sulle foreste e la silvicoltura. Inoltre patrocina la ricerca sulle foreste e le informazioni scientificamente corrette come base delle decisioni politiche sulle foreste.