



for a living planet®

Valorizzare la natura

Idee innovative per promuovere la biodiversità tramite misure di economia di mercato

SINTESI

Rapporto commissionato dal WWF Svizzera

29 gennaio 2010

Nota editoriale

Modalità di citazione consigliate

Autore: Ecoplan

Titolo: Valorizzare la natura

Sottotitolo: Idee innovative per promuovere la biodiversità tramite misure di economia di mercato

Sintesi

Committente: WWF Svizzera

Luogo: Berna

Anno: 2010

Accompagnamento WWF

Walter Vetterli

Kurt Eichenberger

Partecipanti al workshop del 5 novembre 2009 a Berna

Claudia Bommer (SECO)

Martin Bossard (Bio Suisse)

Astrid Zabel (PF di Zurigo)

Simon Lanz (UFAG)

Werner Müller (ASPU / BirdLife Svizzera)

Dr. Daniela Pauli (Forum Biodiversità Svizzera)

Dr. Raimund Rodewald (Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio)

Andrea Ryffel (PF di Zurigo)

Walter Vetterli (WWF)

Kurt Eichenberger (WWF)

Sandra Limacher (UFAM, direzione del progetto Strategia Biodiversità)

Andreas Hauser (UFAM)

Bruno Rööslì (UFAM)

Gruppo di progetto Ecoplan

Felix Walter (direzione del progetto)

Patrick Scheuchzer

Christof Rissi

Il presente rapporto esprime il parere degli autori, che non concorda necessariamente con quello del committente o degli organi di accompagnamento.

Ecoplan

Ricerca e consulenza
economica e politica

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Berna

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Casella postale

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Valorizzare la biodiversità: come e perché

Oltre ad avere un valore di lascito e un valore di esistenza, la biodiversità fornisce al genere umano numerosi beni e servizi, le cosiddette «prestazioni ecosistemiche» (beni e servizi degli ecosistemi). Tali prestazioni sono alla base della vita e delle attività umane. L'agricoltura, ad esempio, trae vantaggio dall'impollinazione effettuata dalle api, l'economia energetica utilizza acqua, legno e biomassa, l'industria farmaceutica sfrutta specie con proprietà curative e risorse genetiche, il turismo usa a scopo pubblicitario la qualità del paesaggio caratterizzato da una varietà di specie ed ecosistemi.

Nella maggioranza dei casi, per le prestazioni ecosistemiche non viene pagato alcun prezzo poiché si tratta di beni pubblici («Ne approfittano tutti e non lo si può impedire»). La biodiversità produce un beneficio esterno che non viene compensato dal mercato. Chi compromette le prestazioni ecosistemiche con le proprie attività causa costi esterni di cui non risponde («Sfruttare o danneggiare senza pagare»). Qui di seguito sono presentate le conseguenze della mancanza di meccanismi di prezzo.

- Dato che le prestazioni ecosistemiche non incidono sui prezzi, spesso a livello di mercato non esistono incentivi né per tutelarle e promuoverle (ad es. attraverso una gestione delle foreste in armonia con la natura) né per evitare che vengano compromesse (ad es. con l'emissione di inquinanti). Questo tipico «fallimento del mercato» sotto il profilo economico contribuisce in modo sostanziale al sovrasfruttamento e al danneggiamento della biodiversità.
- Dato che per la maggior parte delle prestazioni non esiste alcun indennizzo a favore della biodiversità, i soggetti che dovrebbero attuare misure di salvaguardia e promozione delle prestazioni ecosistemiche non dispongono dei mezzi necessari. Per questo motivo il fallimento del mercato sopra descritto è stato finora corretto, in piccola parte, con fondi pubblici limitati provenienti per lo più dallo Stato.

Per contrastare gli effetti negativi sulle prestazioni ecosistemiche è necessario attribuire a queste ultime un valore finanziario ed esigere che questo venga rispettato. Un migliore utilizzo delle prestazioni può essere ottenuto integrando gli obblighi e i divieti già esistenti con strumenti di indennizzo e finanziamento. Stabilire un prezzo con strumenti dell'economia di mercato servirebbe

- a favorire comportamenti rispettosi della biodiversità (come il mantenimento di zone naturali protette),
- a risarcire coloro che rinunciano a utilizzi alternativi a favore della biodiversità (sfruttamento estensivo dei terreni agricoli, conservazione di superfici libere ecc.)
- oppure a scoraggiare le attività dannose per la biodiversità (impermeabilizzazione del suolo, frammentazione degli habitat, apporti di inquinanti ecc.).

Per un'applicazione efficiente dei meccanismi di indennizzo e finanziamento è indispensabile conoscere gli attori interessati: soggetti che influiscono positivamente sulla biodiversità, soggetti che influiscono negativamente sulla biodiversità e soggetti che la sfruttano.

Strumenti già esistenti

Per salvaguardare e promuovere le prestazioni ecosistemiche, che nella maggioranza dei casi non sono direttamente spendibili sul mercato, esistono non solo diversi e ben collaudati strumenti di indennizzo e di finanziamento, ma anche molti nuovi approcci e svariate possibilità di ottimizzazione. La seguente tabella offre una panoramica degli strumenti attualmente disponibili in Svizzera, accompagnati da esempi.¹

Tabella 1 Strumenti già esistenti di indennizzo e finanziamento per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità in Svizzera

Strumenti statali di indennizzo e finanziamento	Esempi
Aiuti finanziari e indennità per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità	Pagamenti ecologici diretti in agricoltura (ad es. contributi per la compensazione ecologica)
Fondo svizzero per il paesaggio: assegna contributi a fondo perso per progetti concreti finalizzati alla conservazione dei paesaggi rurali tradizionali	Tutela del paesaggio terrazzato della Porta Romana nella regione di Bad Ragaz / Pfäfers (SG)
Tasse d'incentivazione e/o finanziamento: tasse su prodotti ed emissioni dannosi per l'ambiente	Tassa sui COV e tassa sul CO ₂
Utilizzo di quote d'imposta con destinazione vincolata per la biodiversità e la tutela della natura	Parziale utilizzo dell'imposta sulle barche a motore per la protezione dalle piene e la valorizzazione delle acque nel Canton Soletta
Canoni per i diritti d'acqua a favore dei fondi di rinaturazione: per la valorizzazione e la rinaturazione dei corsi d'acqua	Fondo di rinaturazione del Canton Berna e del Canton Ginevra
Finanziamento di misure di conservazione e promozione tramite una fondazione	Fondazione Tenger del Cantone di Sciaffusa, che finanzia acquisti di terreno per la valorizzazione degli habitat
Fondi per misure sostitutive in caso di permessi di dissodamento e/o progetti di costruzione: impiego delle entrate derivanti dai permessi di dissodamento e dai contributi sostitutivi per progetti di costruzione a scopo di tutela della natura e del paesaggio	Fondi per la tutela della natura e del paesaggio del Canton Lucerna
Fondi finanziati da tasse: le entrate derivanti da tasse (ad es. per la patente di caccia) confluiscono in fondi per la protezione della natura e dell'ambiente	Danni causati dalla selvaggina e fondi di conservazione nel Cantone di Glarona
Sovrapprezzo sull'energia elettrica per corrente pulita – fondi ecologici: le entrate del fondo ecologico vengono impiegate per la valorizzazione delle acque	Fondi ecologici della BKW nel Canton Berna
Marchi: per prodotti che contribuiscono alla conservazione e alla promozione della biodiversità	Bio Suisse o FSC

¹ Strumenti in parte raggruppati, sulla base di ricerche proprie e di un'inchiesta condotta presso gli uffici cantonali competenti e le sezioni dell'UFAM.

Potenziali di ottimizzazione e nuovi possibili strumenti

Grazie all'analisi degli strumenti esistenti, a ricerche bibliografiche e a un workshop di esperti (per la lista dei partecipanti vedere la nota editoriale) è stato possibile individuare potenziali di ottimizzazione degli strumenti esistenti e nuovi possibili strumenti. La seguente tabella presenta una sintesi di tali strumenti con un elenco non esaustivo di esempi.

Tabella 2 Potenziali di ottimizzazione e nuovi possibili strumenti di indennizzo e finanziamento per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità

Potenziali di ottimizzazione di strumenti / approcci esistenti	Esempi
<p>Eliminazione degli incentivi negativi: ottimizzazione delle sovvenzioni in senso lato, ovvero maggior orientamento delle sovvenzioni esistenti verso la biodiversità ed eliminazione degli incentivi negativi che favoriscono e promuovono comportamenti dannosi.</p>	<p>Pagamenti diretti generali per la detenzione di animali da reddito e i contributi di superficie, ulteriore sviluppo dei pagamenti diretti agricoli, esenzione fiscale del cherosene per i trasporti aerei internazionali</p>
<p>Ulteriore sviluppo degli indennizzi per le prestazioni ecosistemiche: da una parte bisogna determinare i potenziali di sviluppo di indennizzi particolarmente efficienti, dall'altra è necessario stabilire se gli indennizzi già esistenti siano sufficienti a garantire la salvaguardia e la promozione delle prestazioni ecosistemiche della biodiversità nonché il mantenimento e la cura delle aree protette oppure se in generale tali prestazioni debbano essere meglio indennizzate. In quest'ultimo caso va anche chiarito chi dovrà pagare gli indennizzi supplementari.</p>	<p>Promozione di indennizzi volontari (ad es. il «centesimo per l'outdoor», ossia il centesimo per il tempo libero all'aperto, indennizzi per la cura dei boschi ecc.)</p>
<p>Ulteriore sviluppo / ottimizzazione delle misure sostitutive / di compensazione per i danni arrecati alle prestazioni ecosistemiche: regolamentazioni giuridicamente più vincolanti per le misure sostitutive e di compensazione, promozione più attiva e flessibilizzazione oppure introduzione sul mercato di certificati o costituzione di un fondo svizzero per le misure sostitutive.</p>	<p>Raggruppamento di superfici e provvedimenti per le misure sostitutive, mercato delle superfici sostitutive</p>
<p>Destinazione vincolata di maggiori quote d'imposta per la biodiversità e la tutela della natura: maggiore utilizzo di quote d'imposta con destinazione vincolata per misure a favore della biodiversità.</p>	<p>Estensione a tutte le acque svizzere della destinazione vincolata dell'imposta sulle barche a motore a favore della tutela ambientale, imposta sull'utilizzazione delle superfici</p>

Nuovi strumenti di indennizzo e finanziamento	Esempi
<p>Mercati per le prestazioni ecosistemiche: per la creazione di mercati per le prestazioni ecosistemiche, i proprietari terrieri e le organizzazioni che contribuiscono a promuovere e conservare la biodiversità di una determinata zona ricevono i cosiddetti «biodiversity credits», a dimostrazione del loro impegno a favore di una rigenerazione e tutela della zona stessa. La vendita di questi crediti genera redditi e capitali a loro volta utilizzabili per la conservazione del territorio.</p>	<p>Creazione di un mercato dei certificati per l'utilizzazione delle superfici per progetti svizzeri di costruzione in zone preziose per la biodiversità; sistemi di commercio dei certificati per la conservazione delle zone ricche di biodiversità</p>
<p>Access and Benefit Sharing (ripartizione dei benefici derivanti dalle prestazioni ecosistemiche): le aziende che prendono e sfruttano risorse genetiche di una zona o di un territorio, ad esempio per ottenere un farmaco da una pianta medicinale, dovrebbero far affluire parte degli utili nella zona d'origine. L'indennizzo per lo sfruttamento delle risorse genetiche sarebbe poi impiegato in loco per la tutela della natura o lo sviluppo sostenibile delle risorse.</p>	<p>Tasse per la visita di zone paesaggistiche particolarmente meritevoli di protezione (Patrimonio mondiale dell'UNESCO, parchi nazionali ecc.) da destinare agli abitanti locali</p>
<p>Tasse per la biodiversità: oneri maggiori per i «beneficiari» della biodiversità e per chi produce effetti negativi sulle prestazioni ecosistemiche.</p>	<p>Tasse per l'utilizzazione delle superfici, «centesimo per la biodiversità», tassa per l'impermeabilizzazione del suolo</p>
<p>Riforma fiscale ecologica: sistema fiscale basato sul principio di causalità (il consumo energetico e i comportamenti dannosi per l'ambiente o la biodiversità vengono «puniti» mediante imposizione fiscale). In questo modo si incentiva la gestione oculata e rispettosa delle risorse naturali, con effetti positivi per la biodiversità.</p>	<p>Tasse ambientali o riforme fiscali ecologiche a livello nazionale e cantonale</p>
<p>Fondo svizzero per la biodiversità: come il FSP, un fondo per la biodiversità potrebbe sostenere misure e progetti di promozione della biodiversità o addirittura acquistare direttamente superfici (di interconnessione) rilevanti per la biodiversità.</p>	<p>Costituzione del Fondo in coordinamento con il FSP, finanziamento a lungo termine attraverso i fondi cantonali delle lotterie</p>
<p>Marchi per imprese / unità amministrative / catene di valore aggiunto rispettose della biodiversità: con l'introduzione di un marchio o con la possibilità di certificazione per chi rispetta la biodiversità, le imprese e le unità amministrative sarebbero maggiormente incentivate a ridurre le attività negative e ad aumentare quelle di conservazione e promozione della biodiversità.</p>	<p>Marchio «Città della biodiversità», certificazione per le imprese o le catene di valore aggiunto dei prodotti</p>

Valutazione

La seguente tabella offre una valutazione dei potenziali di ottimizzazione e dei nuovi strumenti presi in esame.

Tabella 3 Possibilità di ottimizzazione / nuovi possibili strumenti e loro valutazione

Approcci / Strumenti	Efficienza / effetto incentivante	Rendimento finanziario	Equità causale / principio del «chi beneficia paga»	Semplicità d'esecuzione (fattibilità)	Consenso politico / effetti distributivi
Possibilità di ottimizzazione					
Eliminazione degli incentivi negativi / ottimizzazione delle sovvenzioni in senso lato	++	+	+	+	?
Ulteriore sviluppo degli indennizzi per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità	++	-	+	?	+
Misure sostitutive / di compensazione	+	+	++	+	--
Destinazione vincolata di maggiori quote d'imposta per biodiversità / tutela della natura	+	++ (canoni per i diritti d'acqua) + (altro)	+	+	--
Nuovi possibili strumenti					
Mercati per le prestazioni ecosistemiche	+	+	+	-	-
Access and Benefit Sharing (ABS)	+	+	++	-	-
Tasse per la biodiversità	++	++	++	+	--
Riforma fiscale ecologica	++	?	++	+	-
Fondo svizzero per la biodiversità	+	-	?	+	-
Marchi per la biodiversità	+	n/a	n/a	+	+

Legenda: ++ significa che il criterio corrispondente è rispettato, + in parte rispettato, - in parte non rispettato, - - non rispettato; ? effetto incerto o ambivalente, soprattutto perché dipende molto dalle modalità di realizzazione; n/a la valutazione dello strumento corrispondente non è possibile / utile.

- La maggior parte degli orientamenti sopra illustrati ha un chiaro **effetto incentivante** e quindi un impatto decisamente positivo sulla conservazione e la promozione delle prestazioni ecosistemiche della biodiversità.
- Tuttavia, per quanto concerne il **rendimento finanziario**, alcuni strumenti e alcune possibilità di ottimizzazione (soprattutto il Fondo svizzero per la biodiversità e, in parte, l'ulteriore sviluppo degli indennizzi per le prestazioni ecosistemiche, ma anche i marchi per la biodiversità) comporterebbero un forte aggravio del budget pubblico. A seconda della loro impostazione, la maggior parte degli altri strumenti ha il potenziale per generare entrate supplementari che si possono utilizzare per la conservazione e la promozione delle prestazioni ecosistemiche della biodiversità.
- Riguardo all'**equità causale e al rispetto del principio del «chi beneficia paga»**, praticamente tutti gli approcci risultano positivi, eccetto il Fondo svizzero per la biodiversità qualora venga finanziato attraverso il budget pubblico (principio per cui la comunità paga per il finanziamento) e i marchi per la biodiversità (ev. principio delle donazioni per il finanziamento).
- **Semplicità di esecuzione**: maggiori difficoltà di attuazione ed esecuzione si presentano solo per i mercati privati delle prestazioni ecosistemiche e per l'Access and Benefit Sharing, che possono avere anche una componente internazionale. L'ulteriore sviluppo degli indennizzi a favore delle prestazioni ecosistemiche della biodiversità non consente di determinare chiaramente l'onere esecutivo a seconda dell'impostazione.
- Le maggiori difficoltà si presentano quando si tratta di ottenere un **consenso politico** sulle possibilità di ottimizzazione e sui nuovi strumenti proposti. In generale, i marchi per la biodiversità e l'ulteriore sviluppo degli indennizzi per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità incontrano il massimo consenso delle parti interessate.

Conclusione in vista di un'attuazione pratica

Nel prossimo futuro in Svizzera potrebbero essere messi in atto gli strumenti e gli approcci di ottimizzazione qui di seguito elencati:

- eliminazione degli incentivi negativi e ottimizzazione delle sovvenzioni in senso lato;
- ulteriore sviluppo degli indennizzi per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità (ad es. il «centesimo per l'outdoor», indennizzi per il mantenimento e la cura delle aree protette ecc.);
- ulteriore sviluppo / ottimizzazione delle misure sostitutive / di compensazione per danni arrecati alle prestazioni ecosistemiche della biodiversità;
- destinazione vincolata di maggiori quote d'imposta per la biodiversità e la tutela della natura (compresa un'estensione della destinazione vincolata dei canoni per i diritti d'acqua a favore dei fondi di rinaturazione);
- esame dell'introduzione di tasse per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità (oneri maggiori per i «beneficiari» o per i soggetti che producono effetti negativi, ad es. mediante una tassa di utilizzazione delle superfici);

- marchi destinati a imprese e unità amministrative rispettose della biodiversità (inizialmente in misura minore a catene di valore aggiunto, a causa della maggiore complessità).

Considerate le maggiori difficoltà di attuazione ed esecuzione, la Svizzera potrà mettere in pratica questi altri strumenti e approcci di ottimizzazione solo nel lungo periodo:

- mercati per le prestazioni ecosistemiche della biodiversità (anche a livello internazionale);
- Access and Benefit Sharing (ABS);
- Fondo svizzero per la biodiversità;
- riforma fiscale ecologica (con particolare attenzione per le attività economiche che producono effetti sulle superfici, come l'edilizia)