

"Foreste per la società – La società delle foreste.
Innovazione nel settore forestale per uno sviluppo sostenibile"
21 ottobre 2011, Città di Castello

Laura Secco e Davide Pettenella

Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali – Università di Padova

Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche

Il 2011 Anno Internazionale delle Foreste può essere utilizzato non soltanto come momento celebrativo ma anche come occasione per una riflessione critica sulla politica forestale in Italia. In questa prospettiva si può partire da una considerazione molto generale: nella percezione generale degli italiani e dei decisori pubblici non c'è il riconoscimento che l'Italia sia un "paese forestale". In effetti la superficie boscata è raddoppiata negli ultimi 50 anni, arrivando a coprire più di un terzo del territorio nazionale, con una estensione ragguardevole in termini assoluti (oltre 10 milioni di ettari ovvero più del doppio della superficie forestale austriaca e otto volte quella svizzera) e una estensione relativa superiore a quella della Francia e della Germania (Forest Europe, 2011). La prima forma di utilizzo del suolo italiano è la foresta. Nonostante il più che giustificato allarmismo rispetto alla perdita di suolo agricolo a seguito dei processi di urbanizzazione, va ricordato che in termini quantitativi la più rilevante forma di cambiamento di destinazione d'uso del suolo verificatasi negli ultimi decenni in Italia sia l'espansione naturale delle foreste su suoli agricoli. Oltretutto questa superficie, nonostante gli incendi, è destinata ad aumentare a seguito del processo – ben lontano dall'essere interrotto – di abbandono dell'agricoltura di montagna e collinare. Probabilmente se Stendhal ritornasse a visitare l'Italia a distanza di poco meno di due secoli da quando ebbe a scrivere "*gli italiani odiano le loro foreste*", scriverebbe qualcosa del tipo "*gli italiani vivono in un paese forestale, ma non lo sanno*".

La scarsa percezione di questa presenza è legata in gran parte al processo di perdita di interesse economico nella gestione dei boschi. Nella contabilità nazionale il valore aggiunto del settore forestale è calcolato pari allo 0,01% di quello totale (0,9% del valore aggiunto del settore primario) (INEA, 2011). Causa prima di questi dati è la scarsa competitività della produzione nazionale di legname ad uso industriale in un mercato che, anche in questo settore, ha subito radicali processi di globalizzazione e di delocalizzazione (Dal Bosco *et al.*, 2011). Negli ultimi due decenni c'è stata tuttavia una ripresa di interesse in un segmento di mercato che fino agli anni '70 sembrava destinato alla scomparsa: la legna ad uso energetico. Sono aumentati i prelievi interni, ma non al passo dei consumi e l'Italia è diventata il primo importatore mondiale di legna da ardere e il quarto di cippato e residui in legno¹. L'offerta interna potenziale, ma ancor più quella effettiva, è scarsamente conosciuta ed manifestamente sottostimata (Andrighetto e Pettenella, 2011). Anche in questo caso non sembra che i responsabili delle politiche di settore percepiscano tale dinamica di mercato e gli effetti che può avere sulla gestione dei boschi (torniamo al regime ceduo? Valorizziamo questa domanda per interventi di miglioramento degli altofusti? Adeguiamo i servizi di monitoraggio dei prelievi? Controlliamo questa filiera che è prevalentemente locale, basata sul lavoro irregolare e pagamenti in nero?).

La forbice crescente tra il valore delle produzioni commerciali e quello delle esternalità positive collegate ai servizi ambientali delle foreste non ha eguali in altri settori: un terzo del territorio che produce 0,01% della "ricchezza" italiana, ma dalla cui presenza dipendono servizi e attività economiche fondamentali come la tutela idrogeologica, la conservazione della biodiversità, la

¹ Nel solo 2010, anno di crisi economica, il valore dell'import di residui è aumentato del 145%; si potrebbe fare della facile ironia ricordando che è possibile che la Germania abbia esportato in Italia residui in legno estratti dalla differenziazione dei rifiuti di Napoli.

quantità e qualità delle risorse idriche, il turismo, ... Per ampiezza e profondità dei problemi il settore forestale è in effetti la migliore palestra per l'impostazione delle politiche di *governance* di uno sviluppo sostenibile che sappia colmare il *gap* tra le esigenze di benessere sociale e i meccanismi del libero mercato. Peraltro, considerato in sé, il settore forestale è uno dei pochi settori economici in cui si possano immaginare condizioni di sviluppo basate sul concetto di "sostenibilità forte"².

La complessità dei problemi, unita alla domanda di azione politica, a fatto sì che il settore forestale sia stato e sia tuttora oggetto di numerose iniziative di *governance* su scala internazionale promosse dall'*United Nations Forum on Forests* della Commissione per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, dalle Conferenze Interministeriali per la Protezione delle Foreste in Europa (ora "*Forest Europe*", organizzazione che ha in fase di definizione la prima Convenzione legalmente vincolante per il settore forestale) e dalla stessa Unione Europea. Al di là della normativa sullo sviluppo rurale e sulla tutela della biodiversità, l'Unione Europea ha approvato per il settore forestale il programma FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) per la regolamentazione della produzione ed esportazione di legname tropicale e il Regolamento sulla *Due Diligence* per il controllo della legalità dell'origine di tutti i prodotti legnosi immessi sul mercato europeo. A questi interventi si sommano quelli legati all'attuazione di un'ampia serie di convenzioni internazionali: sulla lotta ai cambiamenti climatici, sulla difesa della biodiversità, sul commercio di legname tropicale, sul contrasto della desertificazione, sulla protezione delle specie minacciate di estinzione,

...

Nel ricco quadro di iniziative internazionali sopra delineato le istituzioni statali italiane dovrebbe assumere un ruolo di cerniera, di momento di trasmissione delle istanze e delle modalità di attuazione delle politiche, facendo da ponte tra gli organismi internazionali e le Regioni e Province autonome che, in base alla Costituzione, hanno competenze esclusive nel settore forestale. La graduale proiezione degli uffici e del personale verso le istanze che maturano all'estero, la collaborazione interministeriale nel riconoscere e promuovere gli interessi nazionali nelle diverse sedi internazionali, l'intensificarsi del ruolo di informazione e animazione delle istituzioni decentrate e della società civile dovrebbero essere gli elementi fondanti dell'azione dell'amministrazione centrale dello Stato.

La realtà è abbastanza diversa.

Qui si tocca un nodo problematico fondamentale del settore forestale e uno dei fattori su cui sarebbe più opportuna un'azione rinnovata di *governance*: per centocinquanta anni la politica forestale italiana si è basata sull'idea di uno Stato "forte", posto a difesa dei boschi, contro una popolazione rurale affamata di terreni da coltivare e pascolare. Uno Stato che, con strumenti di comando e controllo (il 98% dei boschi italiani è sottoposto a vincolo idrogeologico) e senza forme di compensazione, ha cercato di tutelare i servizi pubblici offerti dalle foreste. Vincolo e gestione diretta delle risorse per mantenere le esternalità positive: queste sembrano essere state le due azioni politiche prevalenti. In Italia il 40% del patrimonio forestale è di proprietà pubblica, senza alcuna significativa forma di concessione in gestione a privati; il settore pubblico impiega circa 70mila operai forestali; gestisce e controlla aziende faunistiche e venatorie, decine di piccoli vivai, imprese di sistemazione idraulico-montana, centri di educazione ambientale, centri di formazione tecnica, perfino un sistema di certificazione volontaria (la versione italiana del PEFC – *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes*) che in altri paesi si è sviluppato per iniziativa dei proprietari privati e in Italia è invece gestito e controllato da alcune Regioni e Province Autonome.

Un'azione moderna delle istituzioni pubbliche nella gestione delle risorse forestali dovrebbe valorizzare le funzioni di indirizzo generale, riducendo la gestione diretta delle risorse, stimolando la partecipazione delle imprese e della società civile alla valorizzazione delle risorse, ponendo l'accento sugli strumenti volontari, sulle moderne forme contrattuali di incentivazione, riducendo al

² Nello sviluppo economico basato su criteri di sostenibilità forte si ipotizza di mantenere costante nel tempo lo *stock* di capitale naturale, il quale è considerato non sostituibile con capitale artificiale.

minimo gli strumenti di comando e controllo. Tutta la tematica dei "pagamenti per servizi ambientali" è invece in Italia praticamente inesplorata.

Ad esempio, nell'attuazione degli impegni per il Protocollo di Kyoto, l'Unione Europea ha dal 2005 messo in atto un mercato delle quote di carbonio (l'*European Trading Scheme*) che, in attuazione del principio "Chi inquina, paga", impone ad una ventina di settori industriali *energy intensive* un onere finanziario direttamente proporzionale alle loro emissioni di CO₂. Il meccanismo coinvolge le imprese che sono responsabili di circa la metà delle emissioni di CO₂ e del 40% di quelle dei gas di serra. Nel bilancio nazionale al settore forestale si è attribuito invece più del 10% del ruolo di riduzione delle emissioni. In questo caso però il principio complementare "Chi produce esternalità positive, è compensato" non trova applicazione. Logica vorrebbe che, se uno Stato, per raggiungere lo scopo di ridurre le proprie emissioni, usa due strumenti simmetrici e complementari (una politica delle riduzioni e una politica della fissazione di Carbonio negli ecosistemi forestali) e per uno crea degli strumenti di tassazione, per l'altro crei degli strumenti di compensazione. L'esito sembra un po' paradossale: un trasferimento netto di risorse da un settore "debole" (le foreste) ad uno "forte" (l'industria).

Un altro esempio può essere fatto in relazione alle risorse idriche. Benché prevista dalla Legge Galli e dalla legislazione di alcune Regioni, la compensazione dei gestori dei terreni nei bacini di captazione delle risorse idriche ad uso potabile è stata attivata solo in Piemonte e Veneto. Eppure sembrerebbe opportuno dare un messaggio chiaro ai consumatori di acque potabili del tipo: "*Gestiamo bene non solo una rete acquedottistica, ma gestiamo bene tutto il bacino di captazione, controllando e sostenendo economicamente le forme di uso più corrette del territorio (forestale) dal quale proviene l'acqua che vi forniamo*". Insomma, porre attenzione non solo alla logistica della fornitura, ma anche alle modalità di "produzione" del bene, un messaggio che, nel caso di prodotti alimentari, sembrerebbe addirittura scontato nelle politiche di informazione dei consumatori.

Di queste modalità avanzate di gestione delle risorse forestali c'è in effetti scarsa esperienza nel nostro paese, mentre abbiamo un record a livello di Unione Europea: per l'azione di vigilanza e controllo nel settore forestale l'Italia ha sei corpi di polizia forestale (l'ultimo corpo di polizia forestale negli altri paesi dell'UE – quello portoghese – è stato trasformato in un servizio tecnico alcuni anni orsono), con una capillare distribuzione sul territorio nazionale (più di 1000 Stazioni forestali). Oltretutto molti degli enti pubblici che operano nel settore hanno grandi carenze nei sistemi di rendicontazione e *reporting*, per cui un controllo sociale della spesa pubblica e la verifica delle dimensioni e dell'efficienza ed efficacia della stessa sono operazioni impossibili. E' pertanto legittima la domanda se, in una fase di restrizione drammatica dei fondi pubblici in settori come l'educazione e la ricerca, non si possa fare un ragionamento sull'*accountability* delle istituzioni forestali e sull'opportunità della razionalizzazione e del riequilibrio tra funzioni di comando e controllo e quelle tecniche di stimolo e animazione dello sviluppo forestale.

Sarebbe certamente utile che, anche approfittando dell'Anno Internazionale delle Foreste, su questi temi si aprisse un confronto sereno e costruttivo, alla luce di quel processo di ricucitura dei rapporti tra cittadini e istituzioni pubbliche che tanto si è compromesso in questi ultimi anni.

Bibliografia

Andrighetto N., D.Pettenella, 2011. Le biomasse legnose a fini energetici in Italia: uno sleeping giant? *Agriregionieuropa*, 7 (24), p.18-22 http://agrireregionieuropa.univpm.it/pdf.php?id_articolo=757

Dal Bosco T., R.De Martin, Z.Rotondi (a cura di), 2011. La filiera del bosco legno arredamento. UNICREDIT, Laterza, Bari.

Forest Europe. 2011. State of Europe's Forests 2011. Status & Trends in Sustainable Forest Management in Europe. Forest Europe, UN-ECE, FAO, Oslo. www.foresteuropa.org/?module=Files;action=File.getFile;ID=1630

INEA, 2010. Annuario dell'agricoltura italiana. Vol. LXIII. Istituto Nazionale di Economia Agraria, ESI, Roma www.inea.it/public/it/pubblicazioni.php?action=1&scat=21