



Programma quadro per il settore forestale

Presupposti e proposte operative

31 ottobre 2007

Gruppo di lavoro: Luca Cesaro (Inea), Stefano Cilli (Mipaaf-Inea), Raoul Romano (Inea), Luigi Servadei (Mipaaf-Ismea), Camillo Zaccarini (Mipaaf-Ismea), Nicola Zucaro (Mipaaf-Ismea).



INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	6
2.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE.....	6
2.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO COMUNITARIO	7
2.3 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE.....	10
2.4 IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE.....	12
3. LO STATO DELLE FORESTE E L'ANALISI DELLA FILIERA FORESTA LEGNO.....	16
3.1 INFORMAZIONI STRUTTURALI ED ECONOMICHE DEL SETTORE FORESTALE (IFNC).....	16
3.2 STATO DELLE FORESTE.....	19
3.3 IL RUOLO MULTIFUNZIONALE DELLE FORESTE	21
4. POLITICHE ATTIVATE E TENDENZE FUTURE.....	23
4.1 LE FORESTE NELLA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE	23
4.2 CONSERVAZIONE DELLA NATURA (BIODIVERSITÀ) E DEL PAESAGGIO	24
4.3. CAMBIAMENTO CLIMATICI E ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO.....	27
4.4 FUNZIONE PROTETTIVA DELLE FORESTE	29
4.5 MONITORAGGIO ECOSISTEMI, INQUINAMENTO PROBLEMI FITOSANITARI.....	30
4.6 FILIERA FORESTA-LEGNO E BIOENERGIE (MOBILE-CARTA-ENERGIA).....	31
4.7 IL LAVORO NEI CANTIERI FORESTALI	34
4.8 TEMATICHE TRASVERSALI	36
5. CRITICITA'/OPPORTUNITA' PER IL SETTORE	38
5.1 ANALISI SWOT DEL SETTORE FORESTALE	38
6. CONCLUSIONI, PROSSIMI PASSI, PROPOSTE OPERATIVE	40



1. INTRODUZIONE

La legge n. 296 del 27 dicembre 2006, "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*" prevede (comma 1082 dell'unico articolo) la proposizione di un **Programma quadro per il settore forestale** finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.

L'obiettivo della finanziaria 2007, è sicuramente impegnativo, si tratta di una previsione di portata storica per un settore sempre più importante per i bisogni della società moderna. A livello di principio oggi il ruolo delle foreste è ampiamente riconosciuto, grazie alle esternalità che esse generano in termini di beni e servizi materiali e immateriali di fondamentale importanza per l'umanità. Basta ricordare la produzione di materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente, la depurazione dell'aria, l'emissione di ossigeno e l'assorbimento di anidride carbonica nell'atmosfera, la depurazione e regimazione delle risorse idriche, il consolidamento dei suoli e dei versanti, il contributo alla contenimento dei fenomeni di desertificazione, la conservazione della biodiversità animale e vegetale, la fornitura di prodotti secondari sempre più apprezzati e di servizi turistico-ricreativi e igienico-sanitari. Inoltre le foreste caratterizzano paesaggisticamente il territorio, sono fonte di relax, di distensione, di ristoro fisico e psichico, di contemplazione, conservando i valori spirituali e culturali cui sono associati.

Al riconoscimento di questo ruolo non ha però fatto seguito una analoga attenzione per quanto riguarda la destinazione di risorse e di strumenti adeguati per accrescere e migliorare la redditività delle operazioni silvicolture e di conseguenza la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Non bisogna infatti dimenticare che le foreste, seppure considerate un bene in grado di fornire servizi di "pubblica utilità" sono in massima parte di proprietà privata (64%), e sono pertanto gestite secondo obiettivi principalmente di carattere economico. Anche nei contesti di proprietà pubblica, in particolare nelle proprietà comunali (27%) *la convenienza economica della gestione forestale è uno dei prerequisiti per una gestione attiva del patrimonio boschivo.*

La possibilità di realizzare un documento di programmazione organico, in grado di favorire tutte le sinergie possibili per il settore nonché di convogliare e coordinare al meglio le risorse già presenti ed anche di individuarne altre aggiuntive, rappresenta una grande opportunità, che si concretizza a 20 anni dal primo **Piano forestale nazionale (PFN)**, realizzato sulla base di quanto previsto dalla legge n. 752 dell'8 novembre 1986, (Legge Pluriennale di spesa per il settore agricolo) ed approvato dal CIPE il 2.12.1987. Si trattò del primo documento nazionale che riconosceva obiettivi, autonomia e specificità al settore forestale in modo distinto dal Piano Agricolo Nazionale. Già allora il bosco veniva inteso come risorsa naturale rinnovabile in grado di svolgere molte funzioni oltre la produzione legnosa.

Il PFN individuava come Obiettivo guida *la valorizzazione economica e funzionale delle foreste*, e come obiettivo prioritario *il potenziamento economico del sistema forestale con il coinvolgimento diretto di capitali e attività dei privati*, che si sviluppava in tre obiettivi specifici e relative azioni:

1. intervento pubblico a scopo protettivo e conservativo dei boschi e delle aree naturali degradate;
2. maggiore integrazione tra agricoltura e foreste;



3. sviluppo di una più stretta collaborazione tra foreste e industria del legno; incremento dell'auto approvvigionamento.

Le varie azioni furono articolate in orizzontali, di competenza dell'Amministrazione centrale, e altre azioni di competenza delle Regioni. Le azioni previste si possono inquadrare in due gruppi di politiche principali, quella finalizzata al *potenziamento delle imprese forestali e della filiera legno* e quella per il *potenziamento delle infrastrutture*. Il PNF, pur essendo stato il primo documento programmatico del sistema foresta-legno a livello nazionale, non ha trovato un'applicazione concreta e completa. Tra i principali motivi si possono individuare:

- scarsa dotazione finanziaria (500 miliardi di lire in 5 anni);
- non corrispondenza con analoghi strumenti di programmazione in ambito regionale;
- scarso coinvolgimento dei privati anche per i vincoli posti dalle normative;
- scarsa sensibilità delle organizzazioni agricole (sindacati);
- scarsa sensibilità degli Amministratori in genere sulle problematiche forestali.

Il contesto politico e normativo nazionale, ma soprattutto comunitario in questi ultimi 20 anni è sensibilmente cambiato. I concetti di **Gestione Forestale Sostenibile** ed il **ruolo multifunzionale della gestione** sono stati ulteriormente rafforzati. Il ruolo delle foreste, con l'approvazione della strategia forestale europea e con l'inclusione di alcune politiche forestali nella più ampia categoria delle politiche di sviluppo rurale, è stato molto rafforzato e così anche il livello di spesa pubblica destinata al settore forestale.

In questo contesto è quindi necessario interrogarsi su quali siano i bisogni del settore forestale sia in termini di intervento pubblico che, forse più rilevante, in termini di coordinamento delle diverse politiche, ridefinizione dei ruoli e delle competenze dei diversi soggetti che agiscono nel settore, revisione e semplificazione della normativa e dei documenti di programmazione. Si tratta di un compito estremamente impegnativo, che sicuramente non potrà concludersi in breve tempo e che dovrà realizzarsi con la partecipazione ed il confronto di tutti i soggetti (istituzionali e non) attivi nel settore, attraverso opportune forme di coinvolgimento e partenariato.

Il presente documento vuole rappresentare un primo elemento di analisi e discussione che potrà essere utilizzato come base di confronto nella successiva fase di partenariato. Il documento è stato redatto da un gruppo tecnico che ha operato presso il MIPAF nel periodo Agosto-Ottobre 2007. Il mandato ricevuto era di formulare un documento tecnico che potesse costituire una base di lavoro e discussione per individuare i presupposti necessari per la formulazione di un **Programma quadro nel settore forestale**. L'attenzione è stata posta in particolare sui seguenti elementi:

- La conoscenza del settore forestale, in particolare del contesto normativo e strategico di riferimento, a livello internazionale, europeo e nazionale, con particolare riferimento alle norme ed ai documenti di programmazione vigenti ed attivi a livello regionale;
- L'analisi della situazione produttiva, ambientale e sociale della filiera foresta legno, con particolare riferimento all'individuazione dei punti di forza e delle debolezze del settore;



- L'analisi delle politiche attualmente implementate nel settore forestale, con approfondimenti sulle politiche di sviluppo rurale e sulle possibili integrazioni delle diverse azioni attualmente programmate nell'ambito delle linee finanziarie che destinano risorse al settore;
- Una valutazione degli strumenti (sia normativi che di incentivazione) a disposizione del settore nei prossimi periodi di programmazione, includendo sia le politiche attuate per mezzo di cofinanziamento comunitario, che quelle attuate a livello nazionale o regionale con risorse proprie;
- Un' analisi dei punti di forza e di debolezza del settore
- La formulazione di alcune proposte strategiche che, a partire dalla situazione descritta ed analizzata nei punti precedenti, possano costituire una prima base di discussione e confronto tra i soggetti che a vario titolo dovranno essere coinvolti nel processo di concertazione nonché per la formulazione di un piano di settore.
- Una prima stesura di possibili raccomandazioni, che in questa fase sono da intendere come una lista di presupposti necessari per produrre un quadro di riferimento dettagliato per la formulazione del piano. Sono inoltre affrontati in questa parte del documento i possibili interventi di adeguamento sia del quadro normativo che delle strutture di coordinamento e gestione a livello nazionale che possano rendere possibile l'adozione di opportune azioni volte alla condivisione e stesura del piano ed alla sua successiva attuazione.



2. CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE

A partire dal Vertice mondiale di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo, pur non essendo state oggetto di una specifica Convenzione, le foreste hanno acquistato un ruolo sempre più di rilievo nelle scelte politiche. Questo ruolo viene ufficialmente riconosciuto nell'ambito di Agenda XXI, nella Convenzione sulla biodiversità e nella Convenzione sui cambiamenti climatici. I principali riferimenti internazionali sono:

- **Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED)**, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, che ha dato concretezza al concetto di Gestione Forestale Sostenibile (GFS), definendone le tre principali dimensioni: *ecologica* (conservazione delle risorse boschive), *sociale* (impatti sociali positivi) ed *economica* (efficienza nell'organizzazione dell'offerta dei prodotti o dei servizi forestali), e i “Principi forestali”, volti ad ottenere un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di tutte le tipologie di foreste. Tali principi accompagnano il capitolo 11 di Agenda XXI, dedicato alla strategia contro la deforestazione;
- **Convenzione sulla Biodiversità**, sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata con la legge n. 124 del 14 febbraio 1994. In particolare nel corso della *Sesta conferenza delle parti firmatarie della Convenzione sulla Biodiversità*, tenutasi all'Aja nel 2002, è stata adottata la decisione VI/22 che nell'allegato I definisce un programma di lavoro per la conservazione della biodiversità forestale, considerata elemento insostituibile per la complessiva conservazione della Biodiversità, anche in relazione al rapporto foreste-clima e che ribadisce più volte l'importanza della gestione forestale sostenibile;
- **Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici**, adottata a New York il 9 maggio 1992, e in successivo **Protocollo di Kyoto** del dicembre 1997, che ne rappresenta uno degli strumenti attuativi, viene riconosciuto alle foreste un ruolo significativo nelle politiche di stabilizzazione del clima per la loro capacità di fissazione del carbonio;
- **Proposte d'azione del comitato intergovernativo sulle foreste (IPF 1995-97) e del Forum intergovernativo sulle foreste (IFF 1997-2000)**, per la promozione di politiche nazionali ed internazionali per una GFS, che hanno trovato seguito a partire dal 10 ottobre 2000 nel **Programma pluriennale di lavoro del Forum delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF)**;
- **Processo Paneuropeo delle Conferenze Ministeriali sulla Protezione delle foreste in Europa (MCPFE)**, che ha fatto proprio il concetto di GFS, così come definito dalle risoluzioni di Strasburgo (1990), Helsinki (1993), Lisbona (1998) e Vienna (2003). In particolare la **Risoluzione H1 di Helsinki** del 1993, chiede l'attuazione nelle politiche nazionali di una «*gestione corretta e un uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e a un tasso di utilizzo tali da mantenere la loro diversità biologica, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e una potenzialità che assicuri, adesso e in futuro, rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale tali da non comportare danni ad altri ecosistemi*».



- **Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla desertificazione (UNCCD)** del 17 giugno 1994, ratificata con la legge 4 giugno 1997, n. 170;
- **Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate da estinzione**, della flora e della fauna (CITES), firmata a Washington il 3 marzo 1973 e ratificata con la legge 19 dicembre 1975, n. 874;

2.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO COMUNITARIO

Le foreste pur rappresentando una risorsa di particolare rilievo per l'Unione Europea, non sono state mai oggetto di una politica specifica, anche se la Comunità ha tuttavia attuato negli anni diverse azioni forestali, includendole in altre politiche, quali in primo luogo quelle agricola ed ambientale.

Nel 1986 vengono emanati i due principali regolamenti per la salvaguardia dell'integrità delle foreste europee dalle azioni antropiche (**Reg.ti CEE n. 3528/86 e n. 3529/86**), relativi alla protezione delle foreste nella Comunità, dall'inquinamento atmosferico e dagli incendi. Tali azioni sono proseguite nel corso degli anni (**Reg. CEE 2157/92 e Reg. CEE 2158/92** e succ. mod. e integrazioni), e sono stati rilanciati dal **Reg. CE n. 2152/03** relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (nell'ambito del quale sono monitorati l'inquinamento, gli incendi ed il cambiamento climatico globale), noto con il logo di "**Forest focus**" e valido fino al 2006 (la Continuità di tali azioni è assicurata dal nuovo **Reg. LIFE+**)

Le azioni di politica forestale dirette specificamente al territorio sono state, invece, sempre concepite come corollario della Politica Agricola Comune (**PAC**) e le relative misure, sono state individuate con il nome di "**misure di accompagnamento**". Per un decennio si è avuta un'applicazione di politiche forestale con obiettivi agricoli ed in particolare con l'imboschimento delle superfici agricole al fine di ridurre i surplus dell'agricoltura. Tali interventi, costosi e non sempre coerenti con gli obiettivi ambientali, in alcuni Paesi membri si sono dimostrati, non efficaci nella riduzione dei surplus agricoli.

Il 15 dicembre 1998, con l'approvazione della Risoluzione (1999/C/56/01) sulla **Strategia Forestale dell'Unione Europea**, il Consiglio afferma che "*l'UE può positivamente contribuire all'implementazione di una GFS e promuovere il ruolo multifunzionale delle foreste, riconoscendo agli Stati membri il ruolo e la responsabilità nella formulazione delle politiche forestali*". Viene quindi avviata una vera e propria **Strategia forestale comune**, rappresentata principalmente dal riordino delle azioni forestali portate avanti a vario titolo dalla Comunità e in accordo con gli impegni internazionali assunti in materia di foreste a Rio de Janeiro nel 1992, nonché con le **Conferenze Ministeriali MCPFE** (in particolare Helsinki nel 1993).

La Strategia comunitaria per le foreste trova riferimento puntuale in **Agenda 2000**, che inserisce tra i principi guida il favorire una gestione sostenibile delle foreste in sintonia con gli interventi di **Sviluppo Rurale**, nonché con una più mirata politica di sostegno dei redditi agricoli. Ciò si concretizza nel **Reg. (CE) n. 1257/99** in tema di agroambiente e di GFS, nonché le modifiche apportate in termini di estensivizzazione delle produzioni dai **Reg.ti (CE) 1251/99 e 1254/99**.



Con il **Reg. (CE) n. 1257/99** sono state attivate specifiche misure forestali riconducibili, da un lato, alla selvicoltura di pianura (imboschimenti a turno lungo, impianti produttivi, forestazione a finalità prevalentemente protettive o di conservazione), dall'altro ad un insieme eterogeneo di misure finalizzate al miglioramento economico, ecologico e protettivo delle foreste, agli interventi sulla filiera produttiva e ad interventi con specifica connotazione ambientale.

Tale impostazione è confermata dal nuovo **Reg. (CE) n. 1698/2005** sullo Sviluppo Rurale, che prevede nei vari assi in cui è articolato, una serie di misure forestali. Il settore forestale nel nuovo regolamento assume un ruolo più trasversale nell'attuazione delle politiche, risultando più integrato con le altre componenti dello sviluppo e la stessa multifunzionalità delle foreste assume un ruolo strategico, un valore aggiunto nell'ambito della realizzazione delle politiche di Sviluppo Rurale.

Con la **Relazione sull'attuazione della strategia forestale dell'UE** del 2005, (COM(2005)84) vengono esaminati i progressi compiuti dopo il lancio della Strategia forestale dell'UE del 1998, nonché i nuovi problemi ai quali il settore deve far fronte. Pur ribadendo la validità dei principi fondamentali già individuati nella Strategia, la Commissione propone nuovi interventi per il futuro con la presentazione, nel giugno del 2006 (COM (2006)302), del Piano d'Azione dell'UE per le foreste (PAF).

Questo Piano d'azione rappresenta un quadro unitario d'orientamento per gli interventi forestali realizzati sia dagli Stati membri e dalle istituzioni Comunitarie stesse. Si intende valorizzare il patrimonio forestale della Comunità, mantenendo e rafforzando il ruolo multifunzionale delle foreste attraverso una gestione attiva e consapevole dei boschi. Ciò per offrire materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente e per sostenere, in particolare nelle aree rurali, lo sviluppo economico territoriale, dell'occupazione, della fornitura di beni e servizi ai cittadini e la salvaguardia delle risorse ambientali. Il Piano presenta quattro obiettivi, articolari in 18 azioni chiave e 53 attività:

1. **Accrescere la competitività forestale nel lungo periodo** (Esaminare gli effetti della globalizzazione sulla redditività e sulla competitività delle foreste; Stimolare la ricerca e lo sviluppo tecnologico per migliorare la competitività del settore forestale; Scambio ed esame delle esperienze relative alla valutazione e alla commercializzazione di beni e servizi della filiera forestale diversi dal legno; Promuovere l'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia; Promuovere la cooperazione tra proprietari di boschi e potenziare l'istruzione e la formazione nel campo forestale);
2. **Proteggere e migliorare le condizioni dell'ambiente** (Favorire il rispetto da parte dell'UE degli impegni relativi all'attenuazione dei cambiamenti climatici, assunti nel quadro dell'UNFCCC e del relativo protocollo di Kyoto, e stimolare l'adattamento agli effetti di tali cambiamenti; Contribuire al conseguimento degli obiettivi comunitari riveduti in materia di diversità biologica per il 2010 e oltre tale orizzonte; Impegnarsi per la realizzazione di un sistema europeo di sorveglianza delle foreste; Migliorare la tutela delle foreste dell'UE);
3. **Contribuire a un miglioramento della qualità della vita tra i cittadini europei** (Incentivare l'educazione e l'informazione ambientale; Mantenere e valorizzare la funzione di difesa delle foreste; Studiare il potenziale dei boschi urbani e periurbani);
4. **Promuovere il coordinamento e la comunicazione** (Rafforzare il ruolo del Comitato permanente forestale; Rafforzare il coordinamento tra le varie politiche settoriali per le questioni inerenti alle foreste; Applicare ai programmi forestali nazionali un metodo aperto di coordinamento; Innalzare il



profilo dell'Unione nelle azioni internazionali riguardanti le foreste; Stimolare l'impiego del legno e degli altri prodotti della foresta provenienti da foreste gestite secondo i principi della sostenibilità; Migliorare lo scambio di informazioni e la comunicazione).

Dall'analisi delle differenti condizioni naturali, sociali, economiche e culturali presenti all'interno del territorio dell'Unione, nonché delle numerose e differenti forme di proprietà forestale, il Piano d'Azione riconosce la necessità di approcci e azioni specifiche, mirate ai differenti tipi di foreste, sottolineando inoltre l'importante ruolo dei proprietari forestali nella gestione sostenibile delle foreste.

Vengono incoraggiate l'innovazione e le attività di ricerca, la formazione specifica per i proprietari forestali e i loro lavoratori, proposte delle azioni che mirano ad ottimizzare l'utilizzo di risorse forestali per la produzione energetica, in linea con il **Piano d'azione sulla Biomassa (COM(2005)628)**, e la **Strategia UE sui biocarburanti (COM(2006)34)**, includendo anche elementi specifici che concorrono al raggiungimento degli obiettivi ambientali comunitari legati alle problematiche del cambiamento climatico e della biodiversità. La Commissione propone inoltre di lavorare ad un sistema europeo di monitoraggio forestale più efficiente per migliorare la tutela delle foreste e valorizzarne la gestione e previste misure rivolte a rendere più efficiente il coordinamento, la comunicazione e la cooperazione intersettoriale.

Il **PAF**, che dovrà essere attuato nei prossimi cinque anni (dal 2007 al 2011), in collaborazione con gli Stati membri, dovrà essere soggetto ad una prima valutazione intermedia nel 2009 e ad una finale nel 2012. Inoltre, a sua disposizione sono previsti alcuni grandi strumenti di politica settoriale che avranno vigore nel periodo finanziario 2007-2013, i quali forniranno indirizzo e sostegno al settore forestale, i due principali sono rappresentati dallo Sviluppo Rurale (**Reg. CE 1698/05**) e dall'Ambiente:

Ulteriore normativa di interesse forestale prodotta dalla Commissione:

- **Direttiva 92/43/CEE** del consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli Habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche che promuove la costituzione di una rete ecologica europea coerente (**Rete Natura 2000**), costituita da zone speciali di conservazione (ZSC) e da zone di protezione speciale (ZPS) recepita in Italia dal **Decreto del Presidente della Repubblica n. 357** dell'8 settembre 1997, successivamente modificato ed integrato dal **Decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 2003, n. 120**;
- **Convenzione per la protezione delle Alpi**, firmata a Salisburgo nel novembre 1991, che fissa gli obiettivi per una corretta politica ambientale per la salvaguardia, a lungo termine, dell'ecosistema alpino nonché la tutela degli interessi economici delle popolazioni residenti ed il relativo protocollo per le foreste montane, con lo scopo di conservare le foreste montane come habitat quasi naturali e, quando ciò sia necessario, di svilupparle o di aumentarne l'estensione e migliorarne la stabilità;
- **Piano d'azione dell'UE contro il commercio illegale del legno (FLEGT)** adottato il 13 ottobre 2003 e il **Reg. (CE) n. 2173/2005** del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea.
- **VI Programma di azione per l'ambiente, "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"**, (**decisione n. 1600/2002/CE**) che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010, evidenziando il ruolo strategico e trasversale che le strategie di informazione ed educazione ambientale giocano nell'ambito di ogni azione di miglioramento della qualità dell'ambiente.



2.3 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE

La prima legge nazionale forestale è il **Regio Decreto Legge n. 3967 del 1877**, votata soprattutto agli obblighi del "non fare" e agli aspetti vincolistici di polizia. Nel 1923 viene sostituita da una nuova normativa, la **legge Serpieri (R.D.L., n. 3267/1923 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani")**, che, ancora oggi, regola e disciplina il settore forestale a livello nazionale. Viene definito il "*vincolo idrogeologico*" che si pone come obiettivo principale il raggiungimento della stabilità dei suoli e della regimentazione delle acque. Nel contempo viene così favorita la silvicoltura e tutti gli aspetti legati all'economia montana, la salvaguardia e la valorizzazione delle formazioni boschive di maggiore interesse. Con il **Regio decreto di applicazione n° 1126 del 16 maggio 1926** vengono normate anche le procedure amministrative necessarie all'utilizzazione e alla gestione delle risorse forestali, a cui si aggiunge un'interessante innovazione: l'obbligo della predisposizione di Piani economici (o di assestamento forestale) per la gestione dei boschi pubblici. Vengono definite le **Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale**, ancora oggi vigenti. Di fatto il Regio decreto norma il diritto di proprietà sui terreni forestali, introducendo vincoli e limitazioni che hanno fortemente influenzato nel corso degli anni successivi, la normativa sulle risorse forestali. Per la prima una legge che cerca di conciliare l'aspetto produttivistico del bosco con quello sociale, ovvero il bosco inteso come mezzo di difesa contro fenomeni di dissesto idrogeologico.

Una visione più completa della risorsa forestale, arriva nel 1985 con la **Legge Galasso n. 431**, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Viene istituito il "*vincolo paesaggistico*" e, in particolare, classifica bellezze naturali i boschi in quanto tali, attribuendo ad essi funzioni nuove tra le quali quelle "*estetico-ricreative*". Proprio in virtù della valenza ambientale e paesaggistica le foreste hanno beneficiato della tutela prevista da questa legge e successive modifiche e integrazioni. Da ultimo il **Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004**, che, in virtù del "*vincolo paesaggistico ambientale*", prevede di sottoporre ad autorizzazione gli interventi che possono modificare in modo permanente l'aspetto esteriore dei boschi, fatte salve determinate eccezioni riguardanti i tagli colturali, purché previsti e autorizzati in quanto funzionali alla perpetuazione del bene.

Il primo vero documento programmatico e normativo rilevante per il settore forestale è la **Legge Pluriennale di spesa per il settore agricolo** (Legge n. 752 del 1986), che ha permesso la redazione del primo **Piano Forestale Nazionale** (approvato dal CIPE il 2.12.1987). Si trattava di un documento separato dal **Piano Agricolo Nazionale**, che riconosce nei propri obiettivi l'autonomia e la specificità al settore forestale e in cui il bosco viene inteso come risorsa naturale rinnovabile in grado di svolgere ulteriori funzioni oltre la produzione legnosa.

Rispetto a quando fu realizzato il primo PFN lo scenario istituzionale nazionale è radicalmente cambiato. Prima con il **Decreto legislativo n. 143/97**, attuativo nel settore agricolo e forestale del decentramento operato dalle cosiddette **leggi Bassanini** e in seguito, con la **Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001**. Con quest'ultima, infatti, la materia foreste, non essendo espressamente prevista nel nuovo articolo 117 della Costituzione, commi 2 e 3, deve ritenersi di competenza residua-esclusiva regionale. In questo contesto, l'assenza di un coordinamento tra la normativa ambientale e quella più specifica in materia forestale, la mancanza di una definizione univoca di alcuni termini chiave (bosco,



foresta, taglio colturale, ecc.), ha lasciato un vuoto che spesso ha determinato interpretazioni non univoche.

Il **Decreto legislativo n. 227** del 18 maggio 2001, emanato ai sensi della delega conferita con la **Legge n. 57** del 5 marzo 2001, ha assunto un valore di riferimento normativo generale. Questo decreto rappresenta una vera e propria **Legge Quadro Forestale**, che riconosce la fondamentale necessità di legare la politica forestale da attuarsi in ambito nazionale, agli impegni sottoscritti dal nostro Paese in sede comunitaria ed internazionale, riconducibili tutti al concetto di “**Gestione forestale sostenibile**”.

Questa norma in qualche modo colma le lacune normative esistenti, introducendo un opportuno collegamento tra la normativa propria del settore con quella paesistico ambientale, riconoscendo anche l'importanza della selvicoltura nella conservazione attiva delle risorse forestali e introducendo principi per la determinazione, da parte delle Regioni, delle regole per disciplinare l'attività selvicolturale e per la definizione giuridica del bosco.

Sulla base di quanto previsto dall'art. 3 del Decreto legislativo 227/01, sono state approntate le “**Linee Guida in materia forestale**”¹, in cui vengono definite, a supporto delle Regioni e Province Autonome, le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale, tenendo conto di tutte le componenti ecologiche, sociali ed economiche e nel rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Le linee guida individuano, tra l'altro, i seguenti obiettivi prioritari:

- Tutela dell'ambiente;
- Rafforzamento della competitività della filiera foresta-legno;
- Miglioramento delle condizioni socio economiche degli addetti;
- Rafforzamento della ricerca scientifica.

Le Regioni devono pianificare la gestione e lo sviluppo del settore forestale mediante la redazione e/o revisione dei **Piani Forestali Regionali** (in parte già adottati o in corso di predisposizione – si veda al riguardo il paragrafo seguente), tenendo conto del ruolo multifunzionale della foresta. È prevista inoltre la realizzazione di strumenti di coordinamento informatico e di raccolta dati fra Stato e Regioni, anche per una più significativa rappresentazione delle informazioni e dei dati nazionali a livello europeo e mondiale. In tale contesto si inserisce la previsione del comma 1082 della **Legge finanziaria 2007** e la relativa definizione di un **Programma quadro strategico per il settore forestale**.

Tale programma, proposto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, deve essere redatto, nel rispetto delle competenze istituzionali, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del **Decreto legislativo n. 227/2001**, e deve favorire l'armonica attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al **Piano d'Azione per le foreste dell'UE**. La norma dispone che le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della **Legge n. 289** del 27 dicembre 2002, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della Legge n. 289. Inoltre

¹ Decreto Ministeriale 16 giugno 2005 (GU n.255 del 2 novembre 2005).



la **Legge finanziaria per il 2007**, per l'attuazione dei programmi nazionali di settore di competenza del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, compreso quello forestale, autorizza la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2007 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Infine, di recentissima approvazione il DM n° 184 del 17-10-2007 sulla Rete Natura 2000 che stabilisce i criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS) che interessa anche alcuni biotopi forestali.

2.4 IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE

Tra il 1972 e il 1977 vengono trasferite alle Regioni a Statuto Ordinario le **funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste**², lasciando al “*Ministero per le Politiche Agricole e Forestali*”³ residue competenze di carattere generale e programmatico, ridimensionando anche le competenze gestionali esercitate attraverso il **Corpo Forestale dello Stato** (CFS).

Questo passaggio di competenze ha generato una *ricca normativa regionale*, determinando peraltro una forte disomogeneità di situazioni tra le diverse Regioni. Queste ultime hanno sviluppato una normativa legata soprattutto alla propria storia, cultura ed economia, con la conseguente attuazione di norme e strumenti di programmazione piuttosto differenziate nei diversi aspetti che riguardano la definizione di bosco, i rimboschimenti compensativi, la definizione di nuove finalità oltre a quelle produttive e protettive (ecologiche, paesaggistiche, culturali, miglioramento delle condizioni e della qualità della vita nelle aree montane, ecc), la valorizzazione della pianificazione forestale, l'ampliamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale, la regolamentazione nella fruizione del bosco, il divieto del taglio a raso, la promozione del taglio culturale e l'incentivazione delle forme associative. L'attuazione di queste politiche ha visto le Regioni dotarsi di proprie strutture forestali o delegare, in tutto o in parte agli Enti territoriali (Comunità Montane, Province o Comuni) l'organizzazione del settore forestale. Molto spesso, dove si è operata una forte delega agli Enti territoriali, non si è verificato il necessario mantenimento, ai vari livelli, di un'adeguata struttura tecnica.

Lo scenario istituzionale nazionale è nuovamente cambiato, con il già citato **Decreto legislativo n. 143/97** e con la **Legge Costituzionale n. 3** del 18 ottobre 2001. Secondo tale norma la materia foreste deve ritenersi di competenza residua-esclusiva regionale. È comunque inconfutabile che le tematiche forestali vanno ad intersecare quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s, così come si configura nel comma 1082 della finanziaria del 2007, in quanto il previsto **Programma Quadro Strategico per il settore forestale** è finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali, coordinando le competenze e le risorse in campo.

Solo a titolo di esempio si ricorda la recente discussione sulla definizione di bosco ai fini dell'applicazione del taglio culturale. Numerose recenti sentenze del **TAR**, ma anche alcune sentenze della **Corte di Cassazione** hanno sottolineato che, ai fini dell'applicazione della normativa ambientale, la “*definizione della nozione di bosco ai fini della tutela paesaggistica spetta solo allo Stato, che l'ha*

2 d.p.r. n. 11 del 15 gennaio 1972, e d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977.

3 Oggi Ministero politiche agricole e agroalimentari e forestali.



esercita attraverso il comma 6, dell'art. 2 del D.Lgs. 18.5.2001 n. 227, mentre spetta alle Regioni stabilire eventualmente una diversa definizione di bosco limitatamente ai territori di loro appartenenza e per fini diversi rispetto alla tutela paesaggistica, quali ad esempio lo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste, la lotta contro gli incendi boschivi, la gestione dell'arboricoltura da legno etc.. E' evidente che, se le Regioni formulassero una diversa definizione di bosco avente efficacia anche per la individuazione dei territori boschivi protetti dal vincolo paesaggistico, finirebbero per interferire sulla estensione della tutela dell'ambiente, che per precisa scelta costituzionale è riservata allo Stato. (Legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, che ha modificato la ripartizione delle competenze regionali tra Stato e Regioni). In sostanza ai fini dell'applicazione del vincolo ambientale vale la definizione di bosco più riduttiva: "estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati, larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento. Inoltre, sono assimilati al bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per fini di tutela ambientale, nonché le radure e le altre superfici di estensione inferiore a 2.000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco".

La mancanza di un documento programmatico nazionale di pianificazione forestale e la competenza esclusiva delle Regioni in tale abito, ha contribuito a rendere i **Piani Forestali Regionali**, gli unici veri e propri strumenti di programmazione territoriali del settore, anche se spesso solo a supporto dei **Programmi di Sviluppo Rurale**. I Piani forestali, redatti sulla base degli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale sulla protezione delle foreste, rappresentano inoltre la condizione necessaria per la predisposizione e l'attuazione delle misure a favore del settore forestale nell'ambito della **Programmazione di Sviluppo Rurale**. La mancata o non completa predisposizione dei documenti di pianificazione forestale, pone a rischio di cofinanziamento comunitario la spesa realizzata dalle Regioni nell'ambito dei Programmi comunitari. Con l'approvazione del **Decreto Legislativo n. 227** del 2001 e le successive **Linee guida nazionali per il settore forestale** l'Italia si è impegnata a formulare e/o implementare **Programmi forestali o strumenti equivalenti** (nazionali e regionali), in modo da poter applicare e sviluppare i principi definiti dal **Processo Pan-europeo (MCPFE)**. In particolare viene offerto un supporto alle singole Regioni per programmare e legiferare in materia forestale riguardo la tutela, la conservazione, la valorizzazione e lo sviluppo del settore, raccogliendo tutti gli orientamenti che sono stati individuati in ambito nazionale, europeo ed internazionale a livello di Gestione forestale sostenibile.

Per la predisposizione e/o revisione di **Piani Forestali regionali**, le **Linee guida nazionali per il settore forestale** definiscono tre obiettivi prioritari la protezione dell'ambiente, il miglioramento del comparto economico del settore legno e la preparazione degli addetti del settore. Nella nuova stesura dei **Piani Forestali**, le singole Regioni si devono ispirare ai 6 criteri di gestione forestale sostenibile concordati ad Helsinki nel 1993:

- 1) Mantenimento e appropriato sviluppo delle risorse forestali e loro contributo al ciclo globale del carbonio
- 2) Mantenimento della salute e vitalità dell'ecosistema forestale
- 3) Mantenimento e promozione delle funzioni produttive delle foreste
- 4) Mantenimento, conservazione e adeguato sviluppo della diversità biologica negli ecosistemi forestali
- 5) Mantenimento e adeguato sviluppo delle funzioni protettive nella gestione forestale



6) Mantenimento di altre funzioni e condizioni socio-economiche

I criteri, e gli indicatori correlati ai criteri di GFS, hanno lo scopo di stabilire gli elementi essenziali che caratterizzano la gestione e indicano i processi necessari per la sua applicazione. Per ciascun criterio vengono individuate una serie di azioni che si rendono necessarie per il pieno rispetto del criterio stesso.

In ottemperanza al **Decreto legislativo 227/2001**, e a conferma della crescente attenzione sull'argomento, è interessante notare come tra il 2005 e il 2007 siano stati approvati numerosi atti legislativi regionali (leggi in materia forestale, regolamenti attuativi ed anche Piani forestali regionali), con moderne visioni che assimilano pienamente i criteri internazionali di gestione sostenibile. Nelle Regioni dotate di Piani Forestali o strumenti equivalenti, emergono modalità di intervento diversificate sul territorio, le cui funzioni e finalità appaiono spesso sovrapposte a causa di non chiare indicazioni relativamente alla scala territoriale ed amministrativa di competenza (regionale, provinciale e comunale) e, di conseguenza, degli uffici preposti. La pianificazione forestale, attraverso lo studio e la conoscenza delle caratteristiche principali del patrimonio forestale e delle situazioni ecologiche in cui si sviluppa, individua gli interventi ed i tempi utili per realizzare una corretta gestione dei boschi correlandola con l'erogazione di servizi utili ai proprietari e alla collettività.

Il contenuto dei Piani, ricalca uno schema logico ricorrente: nella parte introduttiva presentano l'analisi della situazione generale contestualizzando la realtà regionale, relativamente allo stato e alle caratteristiche dei boschi, dalle situazioni eco-vegetazionali a quelle socio-economiche. Nella fase successiva, stabiliscono gli obiettivi strategici e gli indirizzi per la valorizzazione delle risorse forestali e la soluzione dei principali aspetti studiati, indicando i criteri di intervento, la razionalizzazione della gestione forestale, le azioni da attuare con le relative priorità, i generali criteri di realizzazione e talvolta le previsioni di spesa. I piani sono a volte corredati da studi cartografici, inventari regionali e quant'altro considerato utile in allegato. Si fa in genere riferimento puntuale ad altri strumenti normativi regionali come le Prescrizioni di massima, i Piani settoriali o territoriali, la Legge forestale regionale o altre leggi a tema più specifico.

Da questo contesto nasce, quindi, la necessità di predisporre un **Programma Quadro Strategico nazionale per il settore forestale**, che soddisfi gli impegni comunitari e internazionali, ma soprattutto risponda alle esigenze regionali di omogeneizzazione degli interventi e di coordinamento delle politiche e degli strumenti regionali, nazionali e comunitari esistenti.



Quadro sintetico della principale normativa regionale in ambito Forestale

REGIONI	Legge forestale	Normativa specifica e attuativa	Piano Forestale	PMPF
Piemonte	L. R. n. 57 del 1979	D.G.R. n. 66-884 del 2000	NO	In Regol. Reg.
Valle d'Aosta		L. r. n. 67 del 1992	NO	In L.R.
Lombardia	L.r. n. 27 del 2004	R.r. n. 5 del 2007	NO	In Regol. Reg.
P.A. di Bolzano	L. P. n. 21 del 1996	D.P.G.P. n. 29 del 2000	NO	In L.R.
P.A. di Trento	L. P. n. 11 del 2007	L. P. n. 31 del 1980	NO	In L.R.
Veneto	L.R., n. 52 del 13/09/1978; modificata dalla L.R. n. 5 del 25/02/2005	L.R. n. 5 del 25/02/2005,	D.G.R n. 3604 del 28/11/2006	In L.R.
Friuli Venezia Giulia	LR.n.9 del 2007		NO	In L.R.
Liguria	L.R.n. 4 del 1999		si	In Regol. Reg.
Emilia Romagna	L.R. n.30 del 1981		Del. A.L n.90 del 2006	In L.R.
Toscana	L.R.n.39 del 2000	D.G.R. n. 48/R del 2003,	Delib.C.R. n. 125 del 2006	In Regol. Reg.
Umbria	L.R. n.28 del 2001		D.G.R. n. 652 del 1999	In Regol. Reg.
Marche	L.R. n.6 del 2005		NO	In D.G.R.
Lazio	L.R. n.39 del 2002		si	In Regol. Reg.
Abruzzo		L.R. n. 28, 12/04/1994	NO	In L.R.
Molise	L.R. n..6 del 2000		D.C.R. n. 285 del 2003,	In L.R.
Campania	L.R. n. 11 del 7/06/1996 modificata dalla L.R. n. 14 del 24/7/2006	L.R. n. 14 del 24/7/2006	D.C.R. n. 19/4 del 23/2/1998 riapprovato con D.G.R. n. 511 del 26/9/2007	In L.R.
Puglia	L.R. n. 18 del 30/11/2000	Reg. R. n. 1 del 18/01/2002	D.G.R. n. 1968 del 30/12/2006 (Linee guida)	In Regol. Reg.
Basilicata	L.R. 10/11/1998, n. 42 modificata dalla L.R. n. 11 del 26/05/2004	L.R. n. 11 del 26/05/2004	NO	In L.R.
Calabria	L.R. 19-10-1992 n. 20	D.G.R. n. 197 del 1/05/2005,	D.C.R. n. 122 del 2006	In Regol. Reg.
Sicilia	L.R. n.16 del 1996		Linee guida	In L.R.
Sardegna	L.R. n. 12 del 9/8/2002, modifiche alla L.R. n. 249/6/1999	L.R. n. 24 del 9/6/1999,	D.G.R. n. 3/21 del 24.01.2006	In L.R.
Italia	Dec. Leg. 227/2001	Decreto Ministeriale attuativo G.U. 225/2005	NO	R.D.L 3267/1923



3. LO STATO DELLE FORESTE E L'ANALISI DELLA FILIERA FORESTA LEGNO

3.1 INFORMAZIONI STRUTTURALI ED ECONOMICHE DEL SETTORE FORESTALE (IFNC)

Le informazioni disponibili riguardanti il settore forestale possono essere suddivise in due grandi categorie: *Caratteristiche delle risorse forestali* e *Parametri socio-economici*.

Riguardo alle *Caratteristiche delle risorse forestali*, parametri come copertura e uso del suolo, composizione specifica, struttura dei popolamenti, caratteristiche dendro-auxometriche, forme di governo e trattamento, possono essere rilevati soltanto tramite inventari forestali, ossia indagini campionarie condotte ad intervalli regolari con metodologie standardizzate e facenti uso di tecniche di telerilevamento (in genere ortofoto) e rilievi di campo. Purtroppo in Italia la comparabilità dei dati raccolti nel primo Inventario Forestale del 1985 (MAF, 1988), con quelli di recente acquisizione del secondo censimento, l'**Inventario Forestale Nazionale delle foreste e del carbonio** (IFNC), la cui elaborazione è tuttora in corso, non sarà totale a causa della differenza operativa nella base di campionamento e nelle definizioni di foresta adottate; pertanto ciò renderà necessarie alcune riclassificazioni per rendere possibile la comparazione dei dati e la conseguente valutazione dell'evoluzione storica delle foreste italiane.

L'**ISTAT** produce annualmente statistiche sulle superfici forestali, disponibili per aggregazione regionale, composizione principale, classi altimetriche, forme di governo e di proprietà. Purtroppo le definizioni adottate dall'Istituto statistico non coincidono con quelle armonizzate su scala internazionale (FRA 2000), e utilizzate dall'**IFNC**, presentando quindi una discrepanza tra queste serie storiche e le risultanze dell'Inventario forestale.

Per quanto concerne i *Parametri socio economici* (utilizzazioni boschive, prezzi dei prodotti forestali, import-export, occupazione, dati sulle imprese, ecc.), l'**ISTAT** rappresenta la fonte di dati quasi esclusiva. A parziale integrazione, pur non trattandosi di una fonte statistica ufficiale, vanno ricordati i dati di produzione industriale e di performance economica pubblicate annualmente dalle principali **Associazioni di categoria**, nel settore legno-mobile e carta editoria. I dati di import-export vengono registrati in sede doganale e successivamente elaborati per ottenere le aggregazioni previste dalle nomenclature vigenti a livello internazionale.

Annualmente il **Corpo Forestale dello Stato** (CFS) trasmette tramite **Eurostat** alla Commissione Europea e alle Nazioni Unite (UN/ECE e FAO) i dati sulle produzioni e sul commercio estero di prodotti forestali; ciò a mezzo di un questionario comune adottato da tutti i paesi del mondo e avente come finalità la pubblicazione di annuari statistici, analisi di mercato e studi monografici sui mercati dei prodotti legnosi.

Da ciò emerge come le fonti statistiche e informative sulle risorse forestali italiane siano varie e che inoltre, spesso, forniscano dati a prima vista contrastanti e di difficile interpretazione. Sicuramente lo svolgimento del secondo **Inventario Forestale Nazionale**, porterà chiarezza sui dati e sulla loro



interpretazione. Peraltro l'adozione di una definizione statistica universalmente accettata e coerente con le definizioni adottate in sede internazionale risulta improcrastinabile.

In base ai risultati preliminari dell'IFNC (www.ifni.it), la superficie complessiva delle risorse forestali del nostro Paese si stima in circa **10,5 milioni ha**, di cui il 90,5% ascrivibile alla classe "**Foreste**" ed il rimanente 9,5% a quella denominata "**Altre terre boscate**" (Definizioni internazionali FRA2000). Questo raggruppamento in classi di copertura del suolo deriva da un ultradecennale processo di armonizzazione internazionale condotto dalle Nazioni Unite (UN/ECE-FAO) e permette la comparazione delle statistiche forestali del mondo, fissando dei requisiti minimi di riferimento, sostanzialmente densità ed altezza delle piante, che insistono su un'unità minima di superficie pari a 0,5 ha (il primo inventario nazionale del 1985 prevedeva requisiti minimi di riferimento nel 20% di copertura vegetale e 0,2 ha di superficie minima).

Le risorse forestali occupano quindi circa il **30% del territorio italiano**, per un'estensione complessiva di poco superiore ai 30 milioni di ettari. In termini percentuali l'importanza delle terre Boscate è seconda soltanto a quella dei terreni agricoli che nel 2001 coprivano circa il 50% del territorio nazionale (INEA - L'Agricoltura italiana conta 2004).

Considerando la progressiva contrazione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU), che dal 1992 al 2002 è diminuita del 10,8%, è possibile prevedere che la tendenza attuale della vegetazione forestale ad espandersi possa continuare in futuro, soprattutto a discapito di pascoli ed ex coltivi abbandonati. Tale processo evidente, ma difficilmente quantificabile, negli ultimi 15 anni è stato rafforzato dall'incentivazione della piantagione di specie forestali e da legno su terreni agricoli. Ad esempio, l'applicazione del Reg. CEE 2080/92 nel periodo 1994-2000, ha portato alla realizzazione di circa 104.000ha di impianti, costituiti da latifoglie a legno pregiato (57%) o a rapido accrescimento (40%) ed in minima parte da conifere (3%), a questi si aggiungono gli impianti attuati nel periodo 2000-2006 con la programmazione di sviluppo rurale (misura h) che sono stimati essere circa 60.000 ettari.

La pubblicazione dei primi dati ottenuti dall'**INFC**, consente di evidenziare alcune importanti informazioni sulla struttura e distribuzione dei popolamenti forestali. Il dato più interessante è la rilevanza delle Altre terre boscate (formazioni forestali con altezza media a maturità inferiore a 5 metri oppure con copertura inferiore al 10%), che a livello nazionale superano l'estensione di 1,7 milioni di ettari e rappresentano pertanto il 16,3% del totale foreste. Si tratta soprattutto di arbusteti e di macchia mediterranea, formazioni quindi di estrema importanza per la protezione di habitat sensibili, ma anche per la salvaguardia della stabilità dei versanti e per la protezione idrogeologica, per contro il ruolo economico di tali formazioni è assolutamente marginale.

Oltre l'86,6% della superficie forestale nazionale è regolamentata da almeno una delle forme di pianificazione considerate dall'**INFC** (Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale, presenza di pianificazione di orientamento oppure presenza di pianificazione di dettaglio). L'unica categoria che si discosta significativamente dalla media nazionale è quella degli impianti di arboricoltura da legno, che risultano soggetti ad una forma di pianificazione solo nel 43,5% dei casi. Per quanto riguarda il tipo di pianificazione, questa è, nella maggior parte dei casi, rappresentata dall'applicazione delle **Prescrizioni di Massima**, circa 88%, mentre le forme di **Pianificazione di orientamento** riguardano circa il 2% dei casi e quelle di **Pianificazione di dettaglio** il 14,2% della superficie forestale totale. È interessante osservare che le forme più efficienti di pianificazione (quelle di dettaglio), che sono fondamentalmente



rappresentate dall'applicazione di **Piani di assestamento** o da **Piani di gestione** a livello aziendale, sono sensibilmente cresciute rispetto all'inventario forestale del 1985, passando dal 10 al 14,2%.

L'applicazione del **vincolo idrogeologico** interessa gran parte della superficie forestale italiana (circa 81%) e riguarda soprattutto la categoria Bosco (87%) mentre per le altre terre boscate riguarda solamente il 49% della superficie. Altre forme di tutela sono rappresentate dall'appartenenza delle aree forestali ai parchi, oppure ai siti della rete **NATURA 2000** (SIC e ZPS). Questi ultimi interessano complessivamente il 21,5% della superficie forestale nazionale e si può stimare che un terzo circa delle aree NATURA2000 presenti nel territorio nazionale sia coperto da vegetazione forestale.

Infine, tra le numerose altre informazioni sulle caratteristiche strutturali del patrimonio forestale, l'**INFC** riporta anche delle prime stime (provvisorie, in quanto andranno verificate, integrate e corrette nell'ambito della terza fase inventariale, che prevede il rilievo a terra delle caratteristiche dendrometriche), sulla quantità di carbonio immagazzinato dal bosco. Come noto, infatti, in sede di accordi internazionali l'Italia ha ottenuto la possibilità di considerare la "**gestione forestale**" tra le attività che possono concorrere al raggiungimento degli obiettivi fissati dal **Protocollo di Kyoto**, fino ad un massimo di 2,78 Milioni di tonnellate (Mt) di carbonio all'anno. Grazie alle prime stime dell'inventario si può ragionevolmente prevedere per il nostro paese un risparmio di circa 10 milioni di tonnellate nel periodo di riferimento (2008-2012).

Informazioni sulle caratteristiche strutturali delle proprietà forestali sono riportate, oltre che dall'inventario, anche dalle indagini congiunturali ISTAT. Secondo tali fonti statistiche la superficie forestale italiana è cresciuta dai 5,6 milioni di ettari del 1950 fino a 6,8 milioni di ettari nel 2005. Il tasso di crescita è stato piuttosto veloce nei primi decenni, mentre negli ultimi tempi la superficie è rimasta pressoché invariata. Ferme restando le diverse metodologie di censimento e monitoraggio, una delle ragioni della discrepanza dei dati sull'estensione della superficie forestale tra ISTAT e Inventario è rappresentata dal fatto che, pur considerando una superficie minima di 0,5ha, l'INFC considera una densità minima delle chiome pari al 10%, mentre l'ISTAT ascrive alla classe "bosco" le formazioni con grado di copertura maggiori del 50%.

In base alle risultanze del **Quinto censimento generale dell'agricoltura** (CGA 2000), la dimensione media delle aziende con boschi è pari a 7,6ha e quella delle aziende vocate all'arboricoltura da legno è pari a 2,9ha. Una simile frammentazione della proprietà fondiaria non favorisce certamente una gestione ottimale delle risorse forestali, già di per sé penalizzate da condizioni orografiche sfavorevoli (il 60% dei boschi produttivi si trova in montagna ed il 35% in collina). Un dato significativo riguardo alla **gestione attiva delle risorse forestali** (seppure non comparabile con l'informazione sulla presenza di Piani di assestamento), in base al quale le superfici per cui è stato possibile individuare una qualche forma di conduzione di tipo privato o pubblico si limitano a circa 5 milioni di ha per le formazioni naturali (boschi e macchia mediterranea) e a circa 160.000 ha per l'arboricoltura da legno.

Una menzione particolare, in quanto a gestione dei boschi, meritano le iniziative di **certificazione forestale** che stanno prendendo piede nel nostro paese, dove la superficie di foreste certificate è passata dai circa 11.000ha del 2001 ai 673.000ha di oggi. I due schemi di certificazione forestale più diffusi a livello internazionale sono il "*Programme for Endorsement of Forest Certification schemes*" (PEFC) e il "*Forest Stewardship Council*" (FSC). Questi sistemi si basano sull'analisi documentale e su misure di performance (performance-based approach), da verificarsi in campo e prevedono la partecipazione e il



consenso delle parti interessate. Sono previste la **certificazione** sia **della gestione forestale** che **della catena di custodia** (Chain of Custody), dalla materia prima al prodotto semilavorato o finito. In particolare, la certificazione segue il legname in tutta la filiera fino a contraddistinguere particolari linee produttive e marche commerciali dell'industria del mobile. Viene quindi previsto l'uso di un apposito marchio che permette all'impresa di valorizzare sui mercati le proprie performance ambientali. I due sistemi non certificano direttamente le operazioni forestali ma accreditano enti specializzati di certificazione sulla base dei principi e dei criteri definiti per la gestione delle foreste naturali e delle piantagioni, oltre a fornire linee guida per gli enti di certificazione. In via provvisoria, dove non esistono ancora standard nazionali, è l'ente verificatore ad adattare gli standard internazionali alla situazione locale. Non esiste ancora un sistema di certificazione delle forme di gestione forestale sostenibile universalmente accettato e riconosciuto come tale. Produrre legname in modo sostenibile è sicuramente molto costoso, ma oggi bisogna sempre più considerare le indiscutibili emergenze ambientali e soprattutto le sempre più attente richieste del mercato a prodotti provenienti da sistemi rispettosi dei principi dello sviluppo sostenibile. La certificazione forestale può essere un importante strumento di marketing, per una concreta e corretta gestione del patrimonio forestale e al contempo per garantire benefici ambientali, sociali ed economici.

3.2 STATO DELLE FORESTE

Come in altri paesi europei, le risorse forestali italiane sono minacciate da avversità di natura biotica ed abiotica. La defogliazione è sicuramente al primo posto tra i principali indicatori dello stato della vegetazione, influenzato da agenti quali ozono, inquinanti, siccità, fitofagi e patogeni.

Le informazioni sullo stato fitosanitario dei boschi italiani vengono annualmente pubblicate nell'ambito dell'azione comunitaria per la protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico (**Reg.(CEE) 3528/86**), che costituisce, in quanto sistema continuo di monitoraggio e sorveglianza, una fonte di dati che consente una valutazione appropriata dell'andamento nel tempo dei fenomeni di deperimento forestale e defogliazione. Circa il 40% degli alberi controllati mediante dalla **rete di bio-monitoraggio delle foreste europee**, risulta caratterizzato da valori di defogliazione con un'intensità media pari a circa il 25% della chioma. Tra i suddetti fattori di rischio, l'ozono è quello che desta la maggiore preoccupazione per il nostro paese in cui, in tutti i siti monitorati, la concentrazione è risultata superiore al livello ritenuto critico per la vegetazione.

I risultati più recenti (2006) evidenziano chiaramente che nel nostro paese, sebbene le condizioni di salute delle foreste non raggiungano i preoccupanti livelli dei paesi centro europei, è in corso negli ultimi anni un progressivo peggioramento delle condizioni. Nei 238 punti di osservazione monitorati dal Corpo Forestale dello Stato (per un totale di circa 6.500 alberi) si rileva che solo il 25% delle piante non è soggetto ad alcun fenomeno di defogliazione, nel 75% dei casi esiste un seppure moderato deperimento della chioma. Inoltre i dati storici degli ultimi 10 anni evidenziano, pur con un andamento altalenante, un trend di peggioramento evidente, si passa dal 18% di alberi fortemente defolianti nel 1993 al 36% nel 2004, confermato da un 33% nel 2005.



In Italia e negli altri paesi mediterranei le specie più colpite dai fenomeni di defoliazione sembrano essere, in questi ultimi anni, le latifoglie, che evidenziano tassi di defoliazione nettamente superiori alle formazioni di conifere (36% delle prime rispetto ad una media del 22% per le seconde). Per contro le formazioni di abete rosso nel nord Europa e di pino silvestre in Scozia, che nello scorso decennio erano state soggette a forti defoliazioni, stanno continuando a migliorare la loro situazione fitopatologia. Anche il livello di acidificazione dei terreni, che in passato aveva destato notevoli preoccupazioni per i potenziali effetti sulla stabilità di lungo periodo degli ecosistemi forestali, sta lentamente ma progressivamente diminuendo. In sostanza sembra non esserci una precisa tendenza a livello europeo, quanto piuttosto un lento adeguamento delle cenosi forestali alle variare condizioni ambientali.

Ciononostante, la più evidente minaccia che colpisce il patrimonio boschivo italiano rimane il **fuoco**, con circa 11.000 incendi all'anno ed una media di 50.000 ettari danneggiati o distrutti, come dimostrano le statistiche dell'ultimo trentennio.

Nel corso del 2006 il problema degli incendi forestali ha assunto a livello europeo dimensioni estremamente preoccupanti. Questo ha portato il Parlamento europeo ad approvare una risoluzione (460/06) che, tra le altre cose, evidenzia come gli obiettivi del “**Forest Focus**” in materia di prevenzione non siano stati raggiunti ed il numero di incendi (oltre alle superfici percorse dal fuoco) è aumentato anziché diminuire. La Risoluzione del Parlamento sottolinea inoltre la necessità di approfondire meglio le cause antropogeniche degli incendi ed i fattori di rischio socio-economici, invitando la Commissione a presentare una proposta volta ad integrare tali informazioni con gli esistenti dati sugli incendi boschivi raccolti nell'ambito del **Sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi** (EFFIS). Invita gli Stati membri a rafforzare le sanzioni per gli atti criminosi che danneggiano l'ambiente e, in particolare, quelli che provocano incendi forestali. Infine raccomanda una strategia comunitaria per il coordinamento delle misure di prevenzione antincendio nel quadro del regolamento sullo sviluppo rurale ed invita la Commissione a reintrodurre nell'ambito del **FEARS** aiuti agli agricoltori per la creazione ed il mantenimento di fasce tagliafuoco.

Coerentemente con la risoluzione del Parlamento europeo, l'Italia (tramite il CFS, in collaborazione con Legambiente) ha pubblicato nel luglio 2006 un dettagliato rapporto su incendi e legalità. Dal rapporto emerge, un trend positivo sia nella superficie complessivamente percorsa dal fuoco che nella dimensione media degli incendi. Questo, se da un lato conferma l'efficacia della lotta antincendio, evidenzia però anche alcuni aspetti negativi nella prevenzione, infatti se il numero di incendi non accenna a diminuire, evidentemente non si riesce ad incidere in modo significativo sulle cause sociali e culturali che stanno alla base del fenomeno degli incendi boschivi.

Sul lato del controllo e della prevenzione è in fase di sperimentazione avanzata da parte del CFS il fascicolo territoriale incendi. Si tratta di un vero e proprio fascicolo informatizzato che sarà parte integrante del **Sistema Informativo della Montagna** (previsto dall'art. 24 della L. 97 del 31 gennaio 1994 – Legge sulla montagna) che consentirà all'operatore di polizia giudiziaria di disporre di uno strumento di archiviazione georeferenziata dei dati relativi agli incendi boschivi.



3.3 IL RUOLO MULTIFUNZIONALE DELLE FORESTE

Le funzioni ambientali assicurate dalle foreste sono di notevole entità e ormai largamente riconosciute da tutti gli addetti al settore e dall'opinione pubblica in generale.

Si stima, ad esempio, che i **boschi italiani contengano circa 1,5 miliardi di metri cubi di legno** (di cui 1 miliardo potenzialmente utilizzabile per fini commerciali), equivalenti a **1,4 miliardi di tonnellate di biomassa secca totale**, corrispondenti a **780 milioni di tonnellate di Carbonio**, che vanno ad aggiungersi agli 820 milioni di tonnellate già presenti nei suoli forestali (limitatamente ai primi 30 cm di profondità). Si tratta comunque una stima prudenziale, i cui valori sono destinati ad aumentare con la pubblicazione dei risultati definitivi dell'Inventario Forestale in corso, in considerazione della tendenza all'aumento della superficie forestale italiana.

Altro elemento qualificante e caratterizzante dell'elevato valore ambientale dei boschi italiani è la loro elevata complessità ecosistemica. Basti pensare che soltanto nello strato arboreo delle cenosi forestali del nostro paese è possibile contare **117 specie**. L'alta variabilità specifica, aggiunta alle già evocate difficoltà orografiche, contraddistingue i nostri boschi da quelli di molti altri paesi europei, rendendoli molto pregiati dal punto di vista ambientale, ma anche più complessi nella gestione e quindi meno redditizi da un punto di vista meramente economico.

E' anche utile ricordare che circa il **30% delle formazioni forestali** presenti nel nostro paese è compreso in **aree protette** incluse nell'elenco ufficiale redatto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio o nell'elenco ufficiale dei siti individuati sulla base della **Direttiva 92/43/CEE Natura 2000**, per la gestione delle quali dovrebbero essere attivate risorse aggiuntive rispetto a quelle del P.S.R..

A questo scopo si evidenzia la necessità di individuare una correlazione tra strumenti di pianificazione forestale e piani di gestione dei siti Natura 2000, tenendo anche conto che l'attività selvicolturale ha contribuito e contribuisce in maniera determinante al mantenimento di questi ecosistemi.⁴

Inoltre la funzione protettiva e di difesa del suolo svolta dalle foreste nelle aree montane e collinari è riconosciuta come fondamentale e preminente fin dalla promulgazione della legge forestale del 1923, che ha imposto su molti terreni forestali un vincolo di carattere idrogeologico con cui si limitano di fatto la variazione di uso del suolo e tutte le pratiche colturali che possono incidere negativamente sulla funzione protettiva svolta dalle formazioni boschive. Le formazioni con funzione di protezione primaria (diretta ed indiretta) sono stimate dall'inventario forestale (1985) in 2.890 mila ettari, pari al 33% circa delle foreste italiane.

Emerge chiaramente che rispetto al passato alle foreste non viene più richiesto di svolgere solo una funzione produttiva e che quest'ultima non rappresenta che una minima parte dei benefici economici che annualmente essa produce.

Si stima, infatti, che il valore economico della funzione idrogeologica di un bosco sia pari almeno al 56% del suo valore economico totale, mentre la produzione di legname contribuisce solo intorno al 10%. Inoltre, da una stima del 1995, risulta che il valore ricreativo delle sole foreste lombarde ammonta a circa 130 milioni di euro all'anno.

⁴ Per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale "Biodiversità e paesaggio - Sviluppo rurale"



È opportuno ricordare che molte delle funzioni ambientali, protettive e paesaggistiche svolte dalle risorse forestali sono direttamente collegate e dipendenti dal mantenimento forme di gestione attiva delle foreste e conseguentemente dalla remunerazione delle produzioni di mercato. Purtroppo, negli anni, il ruolo economico e produttivo delle foreste ha assunto sempre minore importanza, solo a titolo di esempio si ricorda come nel quinquennio 2000-2004 si è registrato un calo di oltre il 10% della quantità di materiali legnosi asportati dai boschi italiani (rispetto al decennio precedente) che, in valore assoluto, era pari a circa 9,5 milioni di metri cubi per anno. Inoltre negli ultimi due anni si è registrata una ulteriore contrazione del livello delle utilizzazioni, che sono scese fino a 6.5 milioni di metri cubi.

Al di là delle suddette considerazioni di ordine quantitativo, bisogna anche ricordare la scarsa qualità merceologica del prodotto italiano che, per oltre il **60%**, è **rappresentato da legna da ardere**, contrariamente alla media del 13% relativa all'intero territorio della UE a 15. Ciò è un'inevitabile conseguenza del fatto che i boschi più intensamente utilizzati sono i cedui, che tuttora rappresentano più del 50% di quelli definibili commercialmente produttivi.

Di conseguenza, la produzione di legname contribuisce in minima parte (0,04% nel 2000) al PIL. Più importanti, da questo punto di vista, sono le industrie di prima trasformazione dei prodotti legnosi (0,6%) e della carta (1,4%). Similmente, la selvicoltura offre **occupazione a circa 44.000 addetti**, contro le 182.000 e 105.000 unità impiegate rispettivamente negli altri due settori citati. Insieme queste tre attività assorbono circa l'1,5% del totale nazionale degli occupati.

Data la limitata produzione interna e la conseguente elevata importazione, l'Italia risulta il paese dell'UE a 25 con il più basso grado di auto-sufficienza in materiali legnosi (nel 2006 circa 50% - verificare) escludendo Lussemburgo e Malta.

La dipendenza dall'estero di materie prime legnose è da sempre piuttosto rilevante; il saldo commerciale è positivo (6,8 miliardi di euro) solo se si considera la filiera legno-mobile nel suo complesso. Le importazioni di materia prima sono pari a circa **14,1 milioni di metri cubi** (INEA, annuario dell'agricoltura italiana 2006) mentre la produzione interna arriva a poco più di 6,5 milioni di metri cubi di legname ed è rappresentata per il 60% da legna destinata ad usi energetici; solamente il restante 40% del legname risulta essere di qualità e la produzione è concentrata quasi esclusivamente nel Nord-Est del Paese. Un fenomeno particolare è rappresentato dalla pioppicoltura che, pur occupando una superficie limitata (circa l'1% delle risorse forestali nazionali), garantisce annualmente produzioni variabili intorno al 40-50% del legno da lavoro prodotto in Italia.

Si tratta chiaramente di una situazione piuttosto "critica" in particolare la progressiva contrazione delle utilizzazioni forestali evidenzia una continua e preoccupante perdita di competitività della produzione interna. Se da una lato tale situazione è motivata dalla forte concorrenza esercitata dalle materie prime e dai semilavorati di provenienza estera, caratterizzati da costi di utilizzazione nettamente inferiori a quelli che si realizzano nel nostro paese (sia a causa del minore costo della manodopera che per le condizioni orografiche più favorevoli) non vanno comunque sottovalutate cause strutturali ed organizzative che rendono le produzioni interne scarsamente competitive, sia per la qualità, che pur essendo elevata non è così omogenea come quella dei boschi coetanei del centro nord Europa, per la episodicità degli approvvigionamenti, per la complessità delle procedure di vendita dei lotti (nel caso di vendita da parte di proprietari pubblici) e, infine, per la frammentazione del mercato (che spesso offre lotti di piccole o piccolissime dimensioni senza trovare idonee forme di aggregazione dell'offerta).



4. POLITICHE ATTIVATE E TENDENZE FUTURE

4.1 LE FORESTE NELLA PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO RURALE

Il periodo di programmazione per lo **Sviluppo Rurale 2000-2006**, con il **Reg. CE 1257/99**, rappresenta un'innovazione importante per gli interventi forestali. Per la prima volta questi assumono "pari dignità" rispetto a tutte le altre misure di Sviluppo rurale. Fino al 2000 le uniche politiche forestali interessate dall'intervento comunitario erano rappresentate dal **Reg. CE 2080/92** e dal **Reg. CE 867/90**. Con la riforma di **Agenda 2000**, nella formulazione delle politiche di Sviluppo rurale vengono inserite importanti novità, per il settore forestale.

Gli interventi forestali, programmabili dalle Regioni nell'ambito dei **Piani di Sviluppo Rurale (PSR)**, e dei **Programmi Operativi Regionali (POR)** per le regioni obiettivo 1, erano *l'Imboschimento delle superfici agricole* e un insieme di interventi caratterizzati da una considerevole varietà di azioni (*Rimboschimento delle superfici non agricole; Miglioramento economico, ecologico e sociale delle foreste; Investimenti per migliorare e razionalizzare la raccolta, la trasformazione e la commercializzazione; Promozione di nuovi sbocchi per l'uso e la commercializzazione dei prodotti silvicoli; Associazionismo di imprenditori; Ricostruzione del potenziale silvicolo danneggiato dagli incendi, promozione di adeguati strumenti prevenzione; Mantenimento della stabilità ecologica in zone di interesse pubblico; Prevenzione e mantenimento delle fasce taglia fuoco*).

Il regolamento sullo Sviluppo rurale ha offerto alle Regioni la possibilità di cofinanziare, misure economiche (aumento della competitività) e misure ecologico-ambientali, nonché di salvaguardia del territorio, parte delle politiche forestali precedentemente finanziate esclusivamente con fondi regionali. In questo modo gran parte degli interventi forestali, e per alcune regioni la totalità, si è basato sul cofinanziamento comunitario e nazionale.

Sia nei PSR delle Regioni del Centro Nord che nella programmazione delle Regioni obiettivo 1 (POR e PSR), le misure forestali risultano essere, in ordine di importanza finanziaria, seconde solo alle misure Agroambientali. La maggior parte dei fondi, soprattutto per i primi anni di programmazione, sono stati destinati alla copertura degli impegni assunti con il **Reg. (CE) 2080/92** per l'imboschimento delle superfici agricole, limitando così l'attuazione delle nuove misure e in particolare quelle di più complessa attuazione.

Rispetto alla precedente fase di programmazione il settore forestale con il **Reg. (CE) 1698/05** assume un ruolo più trasversale nell'attuazione delle politiche di Sviluppo rurale, risultando più integrato con le altre componenti dello sviluppo, per poter così contribuire al raggiungimento degli obiettivi comunitari di *competitività, di salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio rurale e di miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale*. Gli interventi rivolti al settore forestale seguiranno, analogamente alle altre linee di azione, i nuovi criteri di contenimento della partecipazione finanziaria pubblica al cofinanziamento, della definizione dei massimali di aiuto per singoli beneficiari e della condizionalità ecologica.

Gli interventi previsti a favore delle foreste, programmabili dalle Regioni nei nuovi PSR, sono distribuiti trasversalmente nei **tre assi di intervento**, garantendo così una maggiore omogeneità e integrazione nell'attuazione della politica di sviluppo. Emergono per le foreste importanti elementi di novità,



ritroviamo le azioni di investimento nelle imprese di utilizzazione forestale, di prima trasformazione, di imboscamento e prevenzione incendi, ma anche nuove misure soprattutto connesse alla realizzazione di *Investimenti non produttivi* o di attività in aree protette (e in particolare nei siti di **Natura 2000**), non vi è però nessun riferimento alla possibilità di finanziare la costituzione di associazioni forestale, presente invece nella precedente programmazione.

Le strategie nazionali per il settore forestale, individuate nel **Piano Strategico Nazionale (PSN)**, per lo Sviluppo rurale, precedute dal documento “**Foreste e cambiamento climatico**”, partono dalle conclusioni del **Consiglio europeo di Göteborg (2001)**. “*una (forte) crescita economica deve andare di pari passo con un utilizzo sostenibile delle risorse naturali*”. Nel settore forestale, dove l’utilizzo di risorse naturali rinnovabili è alla base di tutte le attività economiche, la gestione sostenibile risulta quanto mai attuale. I principi di **Gestione Forestale Sostenibile** sono tra l’altro esplicitamente e fortemente richiamati sia nella Strategia forestale dell’UE, che nel Decreto legge nazionale di orientamento n. 227/2001.

A livello nazionale è stata quindi esplicitamente considerata prioritaria la necessità di “*mantenere forme di gestione attiva al fine di assicurare la stabilità del territorio e la continuità nell’erogazione di servizi ambientali e paesaggistici, oltre che garantire la funzione economica*”.

È stato, quindi, adottando il principio secondo il quale: “*la gestione sostenibile delle risorse forestali deve essere tutelata e garantita anche al fine di favorire la permanenza della popolazione nelle aree rurali e montane*” a cui tutti gli interventi attuabili nell’ambito dei PSR regionali dovranno rifarsi.

4.2 CONSERVAZIONE DELLA NATURA (BIODIVERSITÀ) E DEL PAESAGGIO

Le foreste rappresentano uno dei più consistenti **serbatoi di biodiversità animale e vegetale** del pianeta e la loro tutela è senz’altro uno strumento diretto per la conservazione della biodiversità. Oggi la tutela della biodiversità, oltre ad essere una esigenza per assicurare stabilità agli ecosistemi ed essere comunque una riserva insostituibile di risorse biologiche utili ed anche economicamente importanti per l’intera umanità, è sempre più avvertita come valore in sé da tutelare, un obbligo morale nei confronti delle future generazioni, a cui è doveroso tramandare un livello di biodiversità in grado di soddisfare i loro bisogni. La conservazione della biodiversità o meglio la necessità di arrestarne il declino entro il 2015 rappresenta uno degli impegni assunti a livello mondiale nel **Summit delle Nazioni Unite a Johannesburg**.

Anche l’UE tramite l’impegno della Commissione ha messo a punto un **Piano d’azione** (*Comunicazione della Commissione del 22 maggio 2006: “Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre - Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano”*), finalizzato a preservare la biodiversità e ad arrestare la perdita di biodiversità sia all’interno delle frontiere dell’UE che sul piano internazionale.

Il Piano d’azione fissa dieci obiettivi prioritari ripartiti in base a quattro settori politici (*biodiversità nell’UE, biodiversità nel mondo, biodiversità e cambiamento climatico, base di conoscenze*). Esso definisce inoltre quattro grandi misure di sostegno (*finanziamento, processo decisionale, istituzione di*



partenariati e istruzione, sensibilizzazione e partecipazione dei cittadini), nonché le azioni di monitoraggio, di valutazione e di riesame. Il Piano d'azione si rivolge sia all'UE sia agli Stati membri. Le misure del caso dovranno essere adottate entro il 2010 e continueranno ad essere applicate anche oltre questa data. La **tutela della biodiversità forestale** poggia su due presupposti principali: da un lato sulla *“conservazione delle foreste naturali e semi naturali, dall'altro sull'esistenza di una struttura sementiera e vivaistica di elevata qualificazione biotecnologica in grado di assicurare l'allestimento e la diffusione di ecotipi locali per una selvicoltura naturalistica tramite la conservazione “in situ” ed “ex situ”*.

In questo campo è da rimarcare la partecipazione dell'Italia al programma europeo **EUFORGEN** sulla base della **Risoluzione S2 della Prima Conferenza MCPFE di Strasburgo (1990)**, concernente la conservazione delle risorse genetiche forestali in Europa, il quale prevede la necessità di adottare strategie nazionali per la conservazione del germoplasma forestale.

Lo stato di non intervento e la generalizzata situazione di abbandono in cui versano molte realtà forestali italiane ha portato alle volte ad una situazione di invecchiamento dei soprassuoli che li rende prossimi al degrado, dall'altro non ha inciso al momento alla perdita di biodiversità intra ed interspecifica all'interno del patrimonio forestale nazionale. Di notevole importanza per la tutela della biodiversità sono le superfici forestali ricadenti nel sistema delle aree protette.

La superficie forestale riferita all'intero sistema di aree protette di cui alla **Legge n. 394/91** è di 1.759.680 ettari, come rilevato dall'INFC. Le superfici forestali rientranti nella rete Natura 2000 ammontano a circa il 15% dell'intero patrimonio forestale nazionale, (c.f.r. Documento “Biodiversità e sviluppo rurale” redatto a supporto del PSN per lo sviluppo rurale).

La rete **Natura 2000**, e più in generale la piena applicazione delle **Direttive comunitarie 79/409 “Uccelli” e 92/43 “Habitat”**, rappresenta l'elemento caratterizzante della strategia comunitaria a favore della biodiversità che, mira a sviluppare e promuovere iniziative a favore della diversità biologica che siano applicabili a tutto il territorio, focalizzando il ruolo chiave del concetto di "rete ecologica".

La gestione dei siti forestali della rete **Natura 2000** prevede la messa in atto di ogni iniziativa ritenuta necessaria per mantenere o migliorare lo stato di conservazione degli habitat o delle specie in base a cui il sito è designato, attraverso misure di conservazione specifiche, sotto forma di opportuni provvedimenti di tipo statutario, amministrativo o contrattuale, ed ove necessario l'elaborazione di un piano di gestione.

A livello di pianificazione è necessario individuare una correlazione tra strumenti di pianificazione forestale e piani di gestione dei siti **Natura 2000** e delle aree protette in genere, anche al fine di permettere l'individuazione di aree di collegamento, tenendo conto del fatto che la continuità spaziale dei soprassuoli forestali su vaste aree attraverso diversi regimi di tutela e di zone di interconnessione, costituisce uno degli elementi fondamentali per combattere il fenomeno della frammentazione degli ecosistemi forestali, fenomeno alla base dei processi di perdita di biodiversità.

La funzione economica delle foreste, che normalmente rappresenta la massima priorità nella gestione, dovrebbe essere correlata in base alle esigenze della funzione ecologica e della conservazione della biodiversità nella maggiore parte dei siti forestali di **Natura 2000**.



Le foreste dei siti della rete **Natura 2000** di norma comunque rappresentano aree in cui l'intervento umano e il processo naturale si sono combinati per produrre un equilibrio ecologico: in questo modo, la gestione di aree seminaturali, una componente essenziale per la coerenza della rete Natura 2000, diviene un mezzo efficace di sviluppo per le zone rurali e le foreste che ne fanno parte.

Le foreste inoltre contribuiscono in maniera significativa a determinare il paesaggio italiano, se si considera che oltre il 33% del territorio è coperto da boschi e che circa il 40% delle unità di paesaggio (UDP) sono caratterizzate da una matrice boschiva e seminaturale. Nonostante le foreste contribuiscano in maniera rilevante ad influenzare i caratteri del paesaggio, dobbiamo riconoscere che le scelte di politica forestale non hanno mai tenuto in debito conto l'impatto che queste hanno sulle modificazioni della struttura paesaggistica.

Nella nuova programmazione forestale in funzione paesaggistica si deve tener conto del mantenimento di tali valori. In passato il paesaggio forestale è andato soggetto a notevoli semplificazioni dovute all'abbandono e all'interruzione di forme di governo con modifiche di densità, struttura e composizione specifica. La stessa estensione del bosco nelle aree abbandonate, con la creazione di strutture compatte ed omogenee, ha notevolmente ridotto la diversità in termini spaziali del mosaico paesistico.

Le necessità di intervento vanno quindi valutate di volta in volta e non sempre vi possono essere soluzioni generalizzate. Ad esempio in alcune zone l'imboschimento può rispondere ad esigenze paesaggistiche, mentre in molte aree la conservazione integrale o l'ulteriore estensione di superfici compatte ed omogenee, può non esserlo. Gli stessi interventi selvicolturali all'interno delle formazioni forestali, possono avere una limitata importanza sotto il profilo paesistico, rispetto ad altri obiettivi gestionali.

Un importante riferimento per quanto riguarda le problematiche connesse al binomio foreste-paesaggio è rappresentato dal documento tematico prodotto dal gruppo di lavoro "Paesaggio" allegato al **Piano Strategico Nazionale** (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013. In questo documento tematico sono contenute, per tutte le misure previste dal regolamento sullo sviluppo rurale, una serie di raccomandazioni ed azioni finalizzate alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio.

Questo approccio dovrà essere calato anche nella predisposizione del Programma quadro forestale, in modo che il paesaggio possa essere una imprescindibile risorsa identitaria dei contesti locali. Paesaggio che, come oramai sancito dal dibattito in atto e come prevede anche la Convenzione europea, non è più una categoria di tutela da applicare solo ai contesti di elevato pregio, ma si può identificare come valore diffuso sul territorio da tutelare e valorizzare con tutto il sistema di relazioni tra i singoli elementi che lo compongono e tra questi e i bisogni e le aspettative delle comunità locali.



4.3. CAMBIAMENTO CLIMATICI E ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO

“L’aumento a livello globale delle concentrazioni di anidride carbonica è dovuto principalmente ai combustibili fossili e ai cambiamenti di utilizzo dei suoli, mentre quello del metano e del protossido d’azoto sono dovuti principalmente all’agricoltura” (IPCC, 2007a)⁵.

Questa affermazione contenuta nel quarto **Rapporto dell’Intergovernmental Panel on Climate Change** (IPCC), evidenzia il ruolo fondamentale attribuito al settore agricolo-forestale nella variazione della concentrazione nell’atmosfera di gas ad effetto serra (**Greenhouse Gasses, GHG**) e, quindi, nei processi di cambiamento climatico. L’agricoltura è stimata responsabile di circa il 30% delle emissioni di GHG di origine antropica (FAO, 2003) Da essa hanno origine il 50% e il 70%, rispettivamente delle emissioni di CH₄ e di N₂O. Le attività agricole (non incluse quelle forestali) sono responsabili del 5% delle emissioni di CO₂; la deforestazione del 20% circa (IPCC, 2000).

Il settore agricolo-forestale è la principale causa delle emissioni di CO₂ dopo i combustibili fossili. Tra le diverse forme d’uso del suolo, il ruolo maggiore per quanto riguarda le emissioni di CO₂ è giocato dalle foreste. Le foreste boreali e temperate hanno attualmente una capacità fissativa (sink) di carbonio di 0,7±0,2 Gt/anno⁶, non in grado di compensare i processi di deforestazione tropicale che comportano una emissione netta annuale di 1,6±0,4 Gt C.

Il settore primario, è quindi nel complesso un emettitore netto di GHG ma alcune forme di utilizzo dei terreni agricoli e forestali consentono, e potrebbero consentire sempre più nel futuro, di aumentare le quantità temporaneamente fissate di CO₂. L’attuale capacità di fissazione; è collegata all’evoluzione del settore e, quindi, alle politiche agro-forestali e di Sviluppo rurale, a quelle energetiche e climatiche che influiscono sulle modalità di gestione dei terreni, così come alle capacità di reazione “spontanea” del settore al processo stesso del cambiamento climatico.

Gli impatti dei cambiamenti climatici sul settore primario sono un tema particolarmente complesso e incerto (Olesen e Bindi, 2002). Si tratta di processi molto complessi anche per la variabilità territoriale delle condizioni del settore, le ancora scarse conoscenze su molti meccanismi di causa-effetto, sulle sinergie e i feedback. In questo contesto problematico, l’applicazione del **principio di precauzione** rappresenta un’opzione ormai impraticabile: il cambiamento è già in atto e non resta che comprenderlo con i migliori modelli interpretativi, definendo politiche di mitigazione nella logica della riduzione del danno.

Le attività agricole-forestali con effetti migliorativi nei bilanci dei GHG possono essere classificate in tre categorie:

1. le attività che portano ad una crescita dello stock del carbonio o a una riduzione delle emissioni nelle coltivazioni, negli allevamenti zootecnici, nelle pratiche forestali senza cambiamenti nelle forme d’uso dei suoli (razionalizzazione dell’impiego di fertilizzanti e combustibili fossili, allungamento dei turni forestali, ecc.);
2. il cambiamento delle forme d’uso del suolo (rimboschimenti, conversione di seminativi in pascoli, ecc.) o la prevenzione di cambiamenti con effetti negativi (difesa antincendio, deforestazione);

⁵ Disponibile su <http://ipcc-wg1.ucar.edu/index.html> .



3. la produzione di materiali ad accumulo di carbonio (legname con lungo cicli di vita) o con effetti sostitutivi di carbonio fossile (produzioni di bioenergia).

Alle tre categorie può essere sommata una quarta categoria degli interventi misti (ad esempio una piantagione a biomasse su terreni agricoli per la produzione di biocombustibili).

Con l'entrata in vigore del **Protocollo di Kyoto**, nel febbraio 2005, il settore agricolo-forestale è stato formalmente riconosciuto come uno strumento utilizzabile nell'ambito delle strategie da mettere in atto per la mitigazione dei cambiamenti climatici e, nello specifico, per la fissazione della CO₂. Il Protocollo prevede per gli Stati aderenti diverse percentuali di riduzione delle emissioni di GHG da raggiungere nel periodo **2008-2012**, rispetto ai valori del 1990, e un obiettivo generale di **riduzione del 5,2%** (6,5% per l'Italia).

Definito l'oggetto e le modalità di rendicontazione, il Protocollo lascia liberi i governi nell'individuare gli strumenti economici più opportuni per raggiungere gli obiettivi di riduzione. L'Italia ha ratificato il Protocollo optando per non rendicontare le attività agricole nel primo periodo di attuazione delle proprie politiche climatiche. Grazie ad una intensa attività negoziale è stato concesso all'Italia un limite di rendicontabilità per le misure di gestione forestale (art. 3.4 del Protocollo) relativamente elevato: 10,2 milioni t CO₂/anno (2,78 Mt C). Questo valore, se posto a confronto con quello di altri paesi con significativa presenza di foreste, è in termini relativi estremamente elevato. Anche la Russia, per la quale è stato definito un limite di ben 121 Mt CO₂, affida in proporzione alle superfici forestali una possibilità di fissazione molto più contenuta rispetto alle scelte del Governo italiano.

Oltre a questo valore di riferimento, per le misure di gestione forestale, nel piano nazionale e nei documenti più recenti (**Piano di allocazione per lo Schema di mercato delle quote - European Union's Emissions Trading Scheme – EU-ETS**), si ipotizza di rendicontare per l'art. 3.3 del Protocollo, relativo ai rimboschimenti, ulteriori 6 milioni di t CO₂, di cui la metà connessi ai fenomeni di espansione naturale del bosco su ex coltivi.

Ad un prezzo di 5 €/t e facendo riferimento ai 5 anni in cui verrà attuata la prima rendicontazione delle emissioni italiane si tratta di un "servizio" offerto dal settore forestale valutabile intorno ai 400 milioni di Euro⁷. Sembrano legittime le aspettative, da parte dei proprietari forestali, rispetto ad una internalizzazione di tale servizio.

Con il **Decreto del 2.2.2005 del Ministero dell'Ambiente**, si è manifestata formalmente una volontà politica di organizzare un "**Registro Nazionale dei Serbatoi di Carbonio Agro-Forestali**". Il Registro dovrebbe monitorare tutti i terreni potenzialmente interessati alle attività agricole e forestali sul territorio italiano, di fatto solo quelle forestali dal momento che il governo ha scelto, per ora, di escludere le attività agricole dal sistema di rendicontazione del Protocollo. Per essere rendicontabili le attività forestali devono, oltre ad aver avuto inizio dal 1990, essere intenzionali e conseguenti a interventi diretti e volontari, non osservabili in uno scenario "business as usual". Il piano italiano di riduzione delle emissioni include anche quelle attività che si sarebbero effettuate o verificate comunque, anche in assenza del Protocollo (ad esempio la ricolonizzazione naturale di prati e pascoli abbandonati da parte

⁶ Pari a 1,6 Gt di carbonio, con un campo di variazione da 0,5 a 2,7 Gt.

⁷ Si tratta di un dato dello stesso ordine del Valore Aggiunto complessivo attribuito annualmente nella contabilità nazionale alle produzioni forestali (legname e prodotti non legnosi). In sede ministeriale, assumendo un prezzo di riferimento di 20 €/t, si è arrivati a stime molto superiori.



della vegetazione arborea o la crescita spontanea di boschi in condizioni marginali). A ciò si devono comunque **affiancare strategie e azioni nel campo del risparmio e della riconversione energetica** che rappresentano i veri punti critici delle politiche di riduzione delle emissioni di gas di serra.

4.4 FUNZIONE PROTETTIVA DELLE FORESTE

La funzione protettiva e di difesa del suolo svolta dalle foreste nelle aree montane e collinari è riconosciuta come fondamentale e preminente fin dalla promulgazione della **Regio Decreto forestale del 1923**. Con l'imposizione su molti terreni forestali un **vincolo di carattere idrogeologico** sono state di fatto limitate la variazione di uso del suolo e tutte le pratiche colturali che possano incidere negativamente sulla funzione protettiva svolta dalle formazioni boschive. Le formazioni con funzione di protezione primaria (diretta ed indiretta) sono stimate dall'**IFNC** in circa il 40% delle foreste italiane.

A questa funzione storica si aggiunge quella riconosciuta alle coperture forestali nell'ambito dell'attuazione della **Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla siccità e alla desertificazione** (UNCCD Parigi – 1994). L'Italia e i paesi mediterranei sono direttamente interessati a tale fenomeno, trovandosi in un contesto di problematiche legate a: prolungati periodi di siccità, presenza di suoli con marcata tendenza all'erosione, alta frequenza di incendi boschivi, condizione diffusa di ritiro dalla produzione di seminativi con relative conseguenze (ad esempio, erosione del terreno, propagazione degli incendi, abbandono delle pratiche agronomiche e delle sistemazioni agrarie tradizionali), sfruttamento eccessivo delle risorse idriche. In questo quadro, si stima che circa il 52% del territorio italiano sia esposto al rischio di potenziali processi di degradazione del suolo.

La copertura forestale rappresenta sicuramente un baluardo all'espandersi di tali fenomeni (desertificazione, caduta o rotolamento di pietre, erosione idrica e alluvionali, frane e smottamenti, slavine e valanghe, ecc), di degrado, anche se la capacità di protezione esercitata dai soprassuoli forestali è molto fragile quando sono soggetti all'esposizione congiunta, frequente e reiterata di fenomeni antropici quali incendi, eccessivo pascolamento, sfruttamento insostenibile delle produzioni legnose, ecc., come è avvenuto e non di rado ancora avviene in molte aree mediterranee.

Attraverso la specifica normativa nazionale, ma soprattutto regionale di tutela e destinazione d'uso del suolo e degli strumenti forniti dall'UE per il miglioramento della tutela delle foreste (**FEASR e LIFE+**), vengono promossi programmi e misure destinati ai proprietari di boschi, affinché s'impegnino volontariamente a rispettare dei vincoli di natura ambientale, viene incentivato l'imboschimento a finalità ambientali e di tutela, gli investimenti di valorizzazione dei boschi sotto il profilo ecologico e strutturale ed in particolare di prevenzione e ricostituzione dei boschi danneggiati dalle calamità naturali e dagli incendi.



4.5 MONITORAGGIO ECOSISTEMI, INQUINAMENTO PROBLEMI FITOSANITARI

A livello europeo lo stato delle foreste è controllato attraverso uno strumento armonizzato di monitoraggio (*programma CONECOFOR - Intensive Monitoring of Forest Ecosystems*) che è attivo ormai da alcuni decenni (verificare data inizio e riferimento normativo). Attualmente il programma di monitoraggio è attuato nell'ambito del regolamento CE “**Forest focus**” che riguarda, oltre al monitoraggio della situazione delle foreste, anche tutte le iniziative europee in materia di prevenzione e lotta agli incendi.

Il sistema europeo di sorveglianza, progressivamente ampliato nel corso degli anni, riguarda attualmente circa 6.000 punti di osservazione di primo livello e 860 punti di osservazione di secondo livello (con un maggiore dettaglio e precisione di rilievo), per un totale di 135.000 alberi monitorati. Questo sistema rappresenta la più grande rete mondiale di biomonitoraggio.

Il programma di sorveglianza **Forest Focus** termina nel 2006. Nel periodo 2007–2013, il monitoraggio ambientale a livello europeo dovrebbe essere finanziato con il nuovo strumento **LIFE+**.

Per onorare gli impegni assunti dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ambito di accordi internazionali e per attuare le direttive comunitarie – quali Natura 2000, la direttiva quadro sull'acqua e la direttiva fitosanitaria – occorrono informazioni armonizzate in campo forestale.

Nell'ambito del FAP l'Unione Europea esprime la sua intenzione affinché la Commissione si adoperi, assieme agli Stati membri e alle organizzazioni internazionali interessate, affinché si istituisca un sistema europeo di sorveglianza forestale, che si avvalga delle banche dati e dei sistemi di sorveglianza forestale esistenti. La realizzazione di un sistema coerente, fondato su programmi già esistenti¹⁸ di raccolta di dati e sulle competenze specialistiche degli Stati membri, della Commissione (Centro comune di ricerca, Eurostat), del SEE e delle organizzazioni internazionali (ad es. UNECE, FAO), costituisce il migliore strumento per soddisfare le esigenze di informazione per finalità sia scientifiche, sia politiche. Il Centro comune di ricerca istituirà un centro dati forestali europeo. Per il monitoraggio delle foreste non si raccoglieranno solo gli indicatori ambientali, ma anche informazioni di carattere economico e sociale, nonché eventualmente i dati necessari per il calcolo degli indicatori approvati dalla quarta Conferenza ministeriale per la protezione delle foreste in Europa (MCPFE)

Allo stato attuale in Italia non esiste un sistema armonizzato di raccolta e di elaborazione di dati di interesse forestale. Un primo passo è sicuramente rappresentato dalla realizzazione del secondo inventario forestale nazionale, che non sembra tuttavia sufficiente, sia per la cadenza temporale (che nella migliore delle ipotesi potrà essere decennale) che per la tipologia di dati rilevati. Esistono carenze informative gravi su tematiche particolari, quali lo stato di salute delle foreste, gli indicatori di sostenibilità, gli indicatori di gestione economica. Sembra quindi opportuno attivare indagini specifiche che prevedano, per determinate tematiche di particolare rilievo, anche la raccolta di dati sul campo (indagini campionarie) oltre ad una struttura di coordinamento e supporto che, dopo aver individuato le carenze informative, possa fungere da riferimento per tutti coloro che a vario titolo necessitano di dati ed informazioni sul settore forestale.



4.6 FILIERA FORESTA-LEGNO E BIOENERGIE (MOBILE-CARTA-ENERGIA)

Comunemente si individuano nell'ambito della filiera foresta-legno, alcune sottofilieri importanti. La prima include l'utilizzo del legno nella produzione industriale di mobili, negli impieghi strutturali e nelle costruzioni. La seconda riguarda l'uso del legno per fini energetici, mentre la terza riguarda la produzione di carta e cartone da materia prima legnosa. Le tre filiere sono in realtà piuttosto complesse, in tutte oltre alla materia prima legnosa proveniente dalle utilizzazioni forestali (in Italia o all'estero), assume una certa rilevanza anche la materia prima proveniente dal riciclo di legno e di carta, esistono inoltre frequenti collegamenti tra le diverse filiere, in particolare la filiera energetica è fortemente collegata alle altre due filiere, in particolare a quella legno-arredo-edilizia, in quanto gli scarti di lavorazione vengono spesso impiegati per la produzione di calore e/o energia.

In forma molto sintetica si riportano di seguito alcune informazioni economiche e strutturali sulle filiere.

I dati sulle utilizzazioni forestali, pubblicati annualmente dall'ISTAT nell'ambito delle statistiche annuali dell'agricoltura (coltivazioni agricole e forestali) evidenziano una progressiva, continua diminuzione del livello di produzione interna di materia prima legnosa. Si tratta in effetti di una questione spesso evidenziata nelle analisi che, in vari contesti, vengono presentate sulla filiera legno. Il problema va ricondotto ad uno squilibrio esistente tra i consumi interni di materia prima, che sono piuttosto elevati, e la produzione interna, che risulta scarsa (sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo), episodica e dislocata in aree remote rispetto ai principali centri di produzione e ai distretti industriali del legno. Questa inadeguatezza della produzione nazionale sembra essere ulteriormente peggiorata nel corso del 2006. Si è infatti passati da un livello di utilizzazioni di circa 8,6 milioni di metri cubi nel 2005, ad un livello di poco superiore ai 6,5 milioni di metri cubi nel 2006. Il calo si è concentrato in quasi tutte le tipologie di utilizzazioni, anche quelle, come il legname per usi combustibili, normalmente caratterizzate da una buona tenuta se non addirittura da una tendenza negli anni all'aumento. L'unica categoria che negli ultimi anni risulta in costante aumento è quella delle utilizzazioni fuori foresta (+9% nell'ultimo anno), che ha ormai raggiunto le ragguardevoli dimensioni di 1/5 delle utilizzazioni forestali.

A riprova dello scollamento tra produzione nazionale di materia prima e trasformazione industriale si evidenzia come, pur in presenza di una forte contrazione della produzione interna di materia prima legnosa, i principali indicatori economici del settore legno arredo sono ampiamente. Pur rimanendo il numero di imprese e di addetti sostanzialmente stabile, il fatturato del sistema legno-arredo, la principale filiera basata sulla materia prima legnosa, risulta in crescita nell'ultimo anno del 2,7%. Negli anni precedenti ha avuto andamenti altalenanti ma la tendenza rimane comunque positiva. Al riguardo si evidenzia come sia in atto un processo di ricomposizione strutturale e di riqualificazione del sistema produttivo, dove le imprese di punta, più innovative e capaci di rispondere ai cambiamenti di scenario, si stanno bene affermando sul mercato, in netta contrapposizione con la difficoltà di quelle meno capaci di intraprendere percorsi di innovazione.

Allargando l'analisi al commercio internazionale si vede come le importazioni complessive di legname (con vari livelli di lavorazione, ma soprattutto grezzo e semilavorato) sia superiore ai 14 milioni di metri cubi, che corrispondono ad un volume 9 volte superiore rispetto a quanto prodotto internamente (prendendo in considerazione il solo legname utilizzabile per trasformazione industriale nell'industria



del legno). Si deve poi considerare che, rispetto alla materia prima prodotta internamente, quella importata è generalmente più pregiata, con un valore unitario quindi molto più elevato rispetto alle produzioni interne.

Il saldo commerciale è complessivamente positivo, grazie ovviamente alle esportazioni di prodotto finito, e vale circa 6,6-6,8 miliardi di euro. Nella produzione dei prodotti trasformati a base di legno, in particolare nel mobile, la concentrazione territoriale delle unità produttive risulta di estrema rilevanza, solo a titolo di esempio si ricorda come, da ormai un quinquennio, la provincia di Treviso rappresenti il principale esportatore di mobili, con circa 1,2 miliardi di euro in valore, pari la 13% del totale dell'export nazionale. Seguono le provincie di Milano, con il 12% del totale nazionale e quelle di Udine e Pordenone (entrambe con l'8% del totale nazionale). Sommando le esportazioni di Treviso, Udine e Pordenone, che assieme formano ad uno dei principali distretti produttivi italiani del mobile, si arriva ad una quota superiore al 38% del totale export nazionale.

Il settore cartario è invece caratterizzato da una sostanziale stagnazione. La produzione industriale è infatti rimasta negli ultimi anni pressoché invariata, con una produzione interna pari a poco più di 10 milioni di tonnellate ed un consumo apparente di poco inferiore a 11,7 milioni di tonnellate.

Infine la produzione di biomasse sembra essere la filiera che attualmente possiede le maggiori opportunità di sviluppo: lo sfruttamento del mercato della bioenergia è possibile sia attraverso la creazione di nuovi impianti arborei, sia sostenendo la raccolta sistematica dei residui delle operazioni di gestione, realizzando una filiera che favorisca il collegamento tra la produzione e l'utilizzazione. Da valutare anche la possibilità di un utilizzo energetico diretto delle biomasse forestali (le piccole centrali di termovalorizzazione, integrate con la produzione locale, potrebbero accedere al sistema dei certificati verdi per la produzione di energia da fonti rinnovabili).

Lo stesso piano d'azione per le foreste dell'UE individua nell'uso del legno quale fonte energetica sostitutiva dei combustibili fossili, una possibile strategia per attenuare i cambiamenti climatici, potenziando l'autosufficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento ed offrendo altresì possibilità occupazionali nelle aree rurali. A tal fine la Commissione si impegna a promuovere lo studio e la diffusione delle esperienze relative allo sfruttamento del legname meno pregiato, del legno di piccole dimensioni e degli scarti del legname, per la produzione di energia. Gli Stati membri devono accertare quali siano le disponibilità di legname e scarti legnosi e le reali possibilità per del loro impiego.

Le politiche attualmente implementate sono soprattutto rivolte alla filiera biomasse e ai primi anelli delle altre due filiere produttive, legno mobile e carta. In particolare si ricordano le politiche a favore delle imprese di utilizzazione forestale, in particolare ammodernamento ed investimenti, che da quasi due decenni si ripetono, seppure con diversi strumenti di finanziamento. Attualmente lo sviluppo rurale prevede misure di ammodernamento delle imprese boschive, ma anche importanti misure volte alla creazione di nuovi canali commerciali e forme di commercializzazione dei prodotti legnosi. Altri interventi si concentrano sulle filiere corte, in particolare quelle energetiche. In questo caso, agendo su diversi livelli della filiera esiste una necessità di coordinare a livello regionale e locale, diversi strumenti finanziari, in particolare gli strumenti dello sviluppo rurale (che agiscono nelle fasi di produzione di materia prima, tipicamente investimenti nelle strutture di utilizzazione e di prima trasformazione, e gli strumenti di sviluppo regionale che possono invece attivare interventi di filiera nelle successive fasi di



trasformazione industriale e termovalorizzazione. Le esperienze di valorizzazione di filiere corte, in particolare energetiche, evidenziano tuttavia il rischio di creare strutture di termovalorizzazione non sostenibili con il mercato locale delle biomasse, che provocano spesso una distorsione del mercato locale di biomasse ed un conseguente spostamento dell'approvvigionamento su mercati diversi, spesso addirittura sul mercato estero.

Nell'ambito del Piano europeo di azione forestale gli interventi individuati per le filiere produttive sono numerosi, in breve:

Azione chiave 3 (scambio ed esame delle esperienze relative alla valutazione e alla commercializzazione di beni e servizi della filiera forestale diversi dal legno), gli Stati membri, oltre a partecipare ad un gruppo ad hoc che faccia il punto delle esperienze in materia di meccanismi di valutazione e compensazione dei beni e dei servizi non commercializzati, dovranno promuovere studi e progetti pilota per la valutazione, la compensazione e la commercializzazione innovativa dei beni e dei servizi forestali, finanziabili attraverso il FEASR, lo strumento LIFE+, il settimo programma quadro di ricerca e il programma Energia intelligente – Europa (IEE) nell'ambito del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP).

l'**Azione chiave 4** (promuovere l'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia), in favore della quale devono accertare quali siano le disponibilità di legname e scarti legnosi e le reali possibilità del loro impiego per la produzione di energia a livello nazionale e regionale, al fine di studiare eventuali azioni future a sostegno dell'utilizzo del legno per la generazione energetica. Il settimo programma quadro ed i programmi IEE-CIP offrono gli opportuni mezzi per la promozione di tali attività.

Azione chiave 15 (applicare ai programmi forestali nazionali un metodo aperto di coordinamento), occorre studiare, nell'ambito del **comitato**, le possibilità di applicare tale metodo al coordinamento su base volontaria dei programmi forestali nazionali.

Azione chiave 16 (innalzare il profilo dell'Unione nelle azioni internazionali riguardanti le foreste), il piano d'azione FLEGT rientrerà tra gli obiettivi prioritari di finanziamento da parte della **Commissione** e degli **Stati membri**, in particolare ai fini dello sviluppo delle competenze nei paesi partecipanti al programma FLEGT.

Azione chiave 17 (stimolare l'impiego del legno e degli altri prodotti della foresta provenienti da foreste gestite secondo i principi della sostenibilità), la **Commissione** promuoverà lo scambio di esperienze tra gli **Stati membri** nell'elaborazione di linee direttrici per l'applicazione della direttiva sugli appalti pubblici ai prodotti della foresta.



4.7 IL LAVORO NEI CANTIERI FORESTALI

L'attività forestale per le sue caratteristiche operative e a causa del suo svolgimento in ambiente con terreno accidentato prevalentemente in aree disagiate (zone montane e collinari), presenta un alto tasso di frequenza e gravità degli infortuni. Il reperimento delle informazioni in questo campo è relativamente difficile e i pochi dati disponibili sono di pessima qualità. La stagionalità del lavoro e l'attività svolta generalmente in aree remote ed economicamente marginali non facilitano la raccolta di informazioni.

Nonostante la presa di coscienza da parte della collettività e della accresciuta importanza delle foreste nell'immaginario collettivo, si parla molto poco del lavoro in foresta. I temi relativi alla qualità della vita, la sicurezza fisica e professionale o la competenza di chi lavora materialmente in bosco sono praticamente sconosciuti. In realtà la sostenibilità sociale è uno dei tre principi fondanti della GSF ed andrebbe notevolmente incrementata.

Lo stato di sofferenza del settore forestale produttivo italiano si ripercuote anche sul lavoro forestale. Difatti, oltre alle difficili condizioni del mercato del legno che ha visto l'abbassarsi dei prezzi del legname a causa della concorrenza estera e dei processi di sostituzione dei materiali, l'utilizzazione forestale ha dovuto rapportarsi con un elevato incremento del costo della manodopera, collegato anche al miglioramento delle condizioni contrattuali e delle norme di sicurezza. Nel complesso il potere retributivo delle utilizzazioni forestali è notevolmente diminuito mentre la produttività dei singoli operatori è aumentata. Il lavoro in foresta è in genere svolto nell'ambito di squadre di lavoro dipendenti dalle regioni o da altri enti pubblici, oppure da lavoratori forestali organizzati in forme di lavoro autonomo, con dimensioni di impresa mediamente piccole (in gran parte si tratta di ditte individuali), in cui l'imprenditore si occupa direttamente di tutte le fasi del lavoro, particolarmente del lavoro manuale.

All'interno degli ambienti dei cantieri forestali un altro elemento di forte carenza è determinato dalla difficoltà di circolazione delle informazioni e delle buone pratiche proprie di altri distretti lasciando spesso inapplicati gli aggiornamenti tecnici e le conquiste della ricerca. Comunque alcune regioni hanno sviluppato scuole permanenti di formazione che tengono corsi di qualificazione e di preparazione al lavoro in bosco.

In riferimento ai problemi di sicurezza sul lavoro va menzionata anche la situazione della popolazione extracomunitaria. Ad esempio una stima effettuata per conto della regione Toscana tramite l'indagine Istat sulle Forze Lavoro 2005, individua in un 20% la parte di occupati di provenienza extracomunitaria. Questa quota di lavoratori costituisce sicuramente una risorsa per il settore, in quanto riesce almeno parzialmente a colmare il vuoto occupazionale per lavori per cui è sempre più difficile trovare personale locale. D'altro canto vengono alla luce in modo più evidente problematiche di precarietà, di irregolarità contrattuale e di impreparazione professionale. In alcune zone in Italia si ha la percezione che ci si stia orientando verso modelli di organizzazione del lavoro che non si fondano sulla professionalità degli addetti, sulla regolarità e continuità delle attività economiche o sulla prevenzione degli incidenti ma piuttosto verso l'impiego di manodopera dequalificata, non adeguatamente equipaggiata, senza contratto, esposta a gravi rischi di incidenti sul lavoro e sottopagata. Sarebbe necessaria una quantificazione attendibile del fenomeno, ma almeno per il momento una tale operazione sembra di difficile attuazione.

La normativa che regola i lavori forestali fa principalmente riferimento al Dlgs 626/1994 con alcuni aggiornamenti per ogni specifica applicazione. Ad esempio per il rumore il D.Lgs. 195/06, recepisce la



Direttiva 2003/10/CE; per l'esposizione alle vibrazioni Il D.P.R. 459/96 impone ai costruttori delle macchine utensili di dichiarare il livello delle vibrazioni emesse dalle macchine stesse, inoltre il quadro è stato recentemente arricchito da una legge, il D.Lgs. 187 del 2005, con il quale è stata recepita la Direttiva Europea 2002/44/CE. L'esposizione ai gas di scarico è regolata dal D.Lgs. 25/02 sul rischio da agenti chimici. Per la movimentazione manuale dei carichi non esistono aggiornamenti al 626.

Tra le iniziative volte all'emersione del lavoro non regolare è stata prevista con la Finanziaria 2007 la possibilità per i datori di lavoro interessati, a mettersi in regola con la presentazione di un'istanza di regolarizzazione entro il 30/09/2007. Inoltre, lo scorso 25 agosto è entrata in vigore la Legge n. 123 del 3 agosto 2007 concernente "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 agosto 2007. A decorrere dal 1° settembre 2007, è esteso alle attività svolte in appalto o subappalto l'obbligo per il personale delle imprese appaltatrici o subappaltatrici, di munirsi di tessera di riconoscimento.

Tra le misure già applicabili ricordiamo la modifica al Dlgs 626/1994 che introduce l'obbligo per il datore di lavoro di elaborare un unico documento di valutazione dei rischi, da allegare al contratto di appalto o d'opera, che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze. Una modifica all'art. 86 del Codice degli appalti (Dlgs 163/2006) prevede che nella predisposizione delle gare e nella valutazione delle offerte, sia verificato che il valore economico sia adeguato al costo del lavoro e della sicurezza, il quale deve risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori. La legge conferma l'articolo 36-bis del DL 223/2006 (decreto Bersani) che prevede la sospensione di un'attività imprenditoriale qualora si riscontrino irregolarità in termini di lavoro nero o gravi violazioni della disciplina in materia di sicurezza. Con una modifica al Dlgs. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, vengono introdotti i reati di omicidio colposo e lesioni colpose, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro. Uno strumento che se ben gestito apporterebbe un notevole miglioramento per quanto riguarda l'organizzazione e la sicurezza nei cantieri forestali è quello della corretta diffusione del sistema degli albi delle imprese e dei patentini professionali che in alcune regioni e province autonome funzionano con efficienza.

Questi sistemi servono a difendere e a garantire la professionalità innalzando il livello tecnico degli operatori con immediati effetti sulla riduzione del rischio di infortuni. E' ovvio che la buona preparazione degli operatori si ripercuote sulla qualità dell'intervento selvicolturale. Infatti, anche quando gli interventi non sono espressamente finalizzati alla manutenzione ambientale, il livello di competenza tecnica degli addetti è decisivo nel determinare le conseguenze positive (aspetti culturali e produzione di legname, interventi sul paesaggio, riduzione del rischio di incendi, salvaguardia idrogeologica, fruibilità da parte del pubblico) o negative degli interventi di taglio (depauperamento delle formazioni, ridotta copertura del suolo, negativo impatto paesaggistico).

In queste forme di regolamentazioni i problemi più evidenti sono legati alla sovrapposizione tra albi, patentini e certificati (quando l'esistenza dell'albo per le ditte e dei patentini per gli operatori dovrebbe essere rigorosamente complementare), alla diversità dei requisiti nelle varie regioni e alla mancanza di una valida ed univoca definizione giuridica delle figure professionali per i lavori in bosco.



4.8 TEMATICHE TRASVERSALI

Esistono una serie di tematiche le quali, pur non rientrando nei punti precedenti, risultano fondamentali per la formulazione, la valutazione ed il monitoraggio di politiche nel settore forestale.

In primo luogo vanno ricordati tutti gli interventi che, agendo sulla gestione forestale, consentono di superare o aggirare i problemi strutturali del settore. In particolare un vincolo più volte ricordato nell'ambito del presente documento è dalla mancanza di una gestione forestale "attiva". Questo fatto, se da un lato è riconducibile alla scarsa redditività delle operazioni selvicolturali, dall'altro risulta imputabile anche a problemi di scala: la scarsa dimensione delle proprietà forestali, in particolare quelle private e l'elevata frammentazione contribuiscono infatti rendere poco conveniente la gestione economica delle proprietà, con un evidente peggioramento di molte altre funzioni svolte dai soprassuoli forestali, primo di tutti l'aumento del rischio di incendio. Azioni che intervengono in tale senso sono tutte quelle che favoriscono la gestione collettiva delle proprietà forestali. Purtroppo la misura di incentivazione dell'associazionismo forestale, presente nella precedente programmazione di sviluppo rurale, non è più prevista a livello comunitario per la programmazione 2007-2013, rimangono però interventi attuabili nell'ambito dei servizi di sostituzione, oltre ovviamente ai più complessi e costosi interventi di ricomposizione fondiaria.

Un altro tema trasversale di fondamentale importanza riguarda le statistiche forestali. Allo stato attuale le diverse statistiche sono scarsamente coordinate: le modalità di raccolta delle informazioni fanno sì che i dati raccolti attraverso le indagini di tipo inventariale non siano confrontabili con le informazioni di tipo congiunturale, raccolte annualmente dall'ISTAT con modalità fondamentalmente qualitative. Inoltre le definizioni di bosco adottate nell'ambito delle diverse indagini statistiche non sono confrontabili e, in alcuni casi, non corrispondono agli standard internazionali (FRA 2000). Infine le statistiche economiche nel settore forestale sono assolutamente inadeguate a rispondere agli obblighi di monitoraggio e valutazione delle politiche.

Un'ultima tematica trasversale che si ritiene utile ricordare riguarda la formazione e l'informazione nel settore forestale. La formazione è fondamentalmente di competenza regionale, si realizza attraverso strumenti, spesso cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, di formazione tecnico-professionale e di aggiornamento agli addetti e alle imprese. Una tematica di particolare rilevanza negli ultimi anni, riguarda le normative che a livello regionale si stanno emanando sulla iscrizione delle imprese di utilizzazione forestale ad appositi albi ed il relativo rilascio di patentino. Molte regioni hanno già emanato norme tecniche che prevedono, a fronte della frequenza a corsi di formazione professionale ed aggiornamento e al superamento di un esame, il rilascio di un patentino che consente l'operatività degli addetti e, in alcuni casi impongono alle imprese l'iscrizione ad un albo professionale. Gli effetti attesi dall'adozione degli albi e del patentino sono sicuramente positivi, in quanto contribuiscono ad innalzare il livello di preparazione degli operatori riducendo il rischio di infortuni ed agevolando nel contempo l'introduzione di elementi di innovazione organizzativa e tecnologia. Tuttavia le differenti normative regionali, che pongono diversi requisiti per l'iscrizione all'albo e per il rilascio del patentino creano discriminazioni tra gli operatori attivi in diverse regioni e necessitano di una qualche forma di coordinamento che imponga requisiti minimi comuni.



Le azioni trasversali previste nel piano di azione europeo per le foreste sono le seguenti:

Azione chiave 5 (promuovere la cooperazione tra proprietari di boschi e potenziare l'istruzione e la formazione nel campo forestale), è quello di incentivare la qualificazione professionale e la formazione dei proprietari di fondi boschivi e dei lavoratori del settore forestale, promovendo, altresì, lo sviluppo di servizi di consulenza ai proprietari di boschi e alle loro associazioni. Tali servizi contribuiranno allo sviluppo di nuove strategie orientate al mercato e alla divulgazione delle pratiche sostenibili di gestione, nonché all'acquisizione da parte dei proprietari di fondi boschivi di competenze nel campo della promozione della biodiversità e del ripristino di habitat. La **Commissione** e gli **Stati membri** procederanno allo scambio di esperienze, idee e migliori prassi su come incrementare l'offerta di legname per uso industriale. Queste attività potrebbero essere finanziate dal FEASR e dagli strumenti comunitari nel campo dell'istruzione e della formazione.

Azione chiave 10 (stimolare l'educazione e l'informazione ambientale) promovendo l'educazione in materia di gestione sostenibile delle foreste.

Azione chiave 18 (migliorare lo scambio di informazioni e la comunicazione), la **Commissione** svilupperà – con il contributo attivo degli **Stati membri** – una strategia di comunicazione sulle foreste, che definisca le principali linee d'azione per migliorare la comunicazione all'interno della Comunità in materia di foreste. Contestualmente all'elaborazione della suddetta strategia si procederà allo scambio di esperienze tra gli Stati membri. Si esaminerà inoltre la possibilità di realizzare singole misure di comunicazione nell'ambito delle future manifestazioni internazionali in campo forestale.

La **Commissione** intende sviluppare un sito dedicato alle foreste nel portale Europa. Gli **Stati membri** dovranno rendere accessibili le informazioni relative alle foreste contenute nei siti Internet dei loro enti, provvedendo a inserire i necessari collegamenti ipertestuali con il sito "Foreste".

Gli **Stati membri** sono invitati ad organizzare manifestazioni di grande visibilità, quali ad es. "la settimana del bosco" o "la giornata del bosco", al fine di attirare l'attenzione sui benefici della gestione sostenibile delle foreste.



5. CRITICITA'/OPPORTUNITA' PER IL SETTORE

5.1 ANALISI SWOT DEL SETTORE FORESTALE

L'utilizzo di risorse naturali è alla base di tutte le attività economiche collegate al settore forestale, e negli ultimi decenni in ambito internazionale, comunitario e finalmente anche nazionale è sempre più riconosciuta la necessità di tutelare attivamente il patrimonio forestale, per ottenere non solo vantaggi di tipo ambientale e sociale, ma soprattutto economici e occupazionali per le aree più marginali. A tal proposito i **Principi di Gestione Forestale Sostenibile**, esplicitamente e fortemente richiamati sia nella **Strategia forestale dell'UE** (1999/C/56/01), e nel **Decreto legislativo nazionale di orientamento n. 227/2001**, risultano quindi quanto mai attuali.

L'abbandono da parte della popolazione delle aree rurali e montane, che ha caratterizzato il secolo scorso, è probabilmente alla base della situazione critica che vive oggi l'intero settore forestale nazionale. La ridotta **gestione attiva del territorio** e la conseguente impossibilità di garantire il mantenimento dei caratteri strutturali e funzionali del patrimonio boschivo, hanno condizionato, non solo l'assetto idrogeologico e la stabilità del territorio, ma anche a cascata i diversi settori dell'intera filiera foresta-legno e lo sviluppo socio-economico di molte realtà territoriali, in particolare montane e rurali. Inoltre i costosi e talvolta tecnicamente non corretti, interventi di rimboschimento e miglioramento boschivo che hanno caratterizzato la politica forestale degli ultimi decenni, hanno sempre di più spostato l'attenzione dal patrimonio boschivo già esistente e dalla sua gestione.

Il patrimonio forestale italiano e il settore economico ad esso collegato, presentano potenzialità produttive, occupazionali e di sviluppo per le aree montane e rurali enormi, senza trascurare i benefici ambientali che una sua **gestione attiva** garantirebbe a tutta la società. Inoltre i "Servizi senza prezzo o esternalità positive", che definiscono la multifunzionalità del patrimonio forestale (servizi ricreativi, sociali, culturali e ambientali), sono sempre più riconosciuti e richiesti dalla società moderna.

Con il **Decreto legislativo n. 227/2001** e le successive **Linee guida di programmazione forestale**, è stato compiuto un primo importante passo, definendo i primi obiettivi strategici di politica forestale a livello nazionale. La mancanza di una Strategia politica di lungo termine e di una pianificazione nazionale omogenea a cui si aggiunge un grave problema di coordinamento interministeriale, costringe ancora oggi le Regioni italiane, responsabili delle politiche forestali, ad essere in difficoltà nel dare concrete risposte agli stimoli e agli obblighi internazionali.

La seguente **Analisi SWOT** del settore forestale nazionale, è stata sviluppata partendo dal documento di approfondimento realizzato dal gruppo tecnico "**Foreste e cambiamento climatico**" costituitosi nel 2005 presso il Mipaaf, a supporto della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Rurale (**PSN**). Le informazioni raccolte in quel contesto sono state dunque aggiornate e supportate con analisi di settore e contributi specifici pervenuti da diverse Associazioni di categoria e Ambientaliste. Costituisce una prima base di riferimento per il gruppo di lavoro "**Programma quadro nazionale per il settore forestale**".



<p>S Punti di Forza</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Costante incremento della superficie forestale; 2. Incremento annuale della provvigione superiore ai tassi di utilizzo; 3. Elevata diversità paesaggistica e territoriale e diversificata presenza di habitat, fauna e flora; 4. Elevata presenza (%) di aree forestali protette; 5. Elevata dinamicità della filiere energetica (biomasse forestali);
<p>W Punti di debolezza</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Scarsa gestione attiva del territorio e del patrimonio forestale; 2. Frammentazione e dispersione delle proprietà forestali e ridotta dimensione aziendale; 3. Scarsa propensione del settore forestale ad un adeguamento gestionale, strutturale e produttivo (gestione associata delle proprietà, ammodernamento delle dotazioni strutturali ed infrastrutturali per le utilizzazioni forestali); 4. Scarso ricambio generazionale; 5. Insufficiente rete viaria e difficoltà di accesso per le utilizzazioni forestali 6. Scarsa qualità merceologica del legname prodotto, produttività incostante e forte dipendenza dall'estero; 7. Mancanza di adeguate e coordinate informazioni statistiche (economiche, ambientali e sociali) sul settore 8. Inadeguatezza del sistema di leggi, piani e modelli organizzativi nazionali, regionali e locali; 9. Mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti che operano nel settore; 10. Scarsa integrazione verticale ed orizzontale tra le imprese che operano nella filiera forestale 11. Carenze formative di tipo tecnico e gestionale per addetti, operatori e proprietari; 12. Difficoltà a remunerare i servizi non monetari offerti dalle risorse forestali (servizi ricreativi e altre funzioni sociali, di tutela e assorbimento del carbonio);
<p>O Opportunità</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promuovere la gestione forestale sostenibile attraverso la gestione attiva delle risorse forestali; 2. Riconoscimento internazionale e nazionale dei principi di Gestione Forestale Sostenibile; 3. Riconosciuto il ruolo strategico delle foreste nella: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sicurezza idrogeologica; ➤ Prevenzione e/o mitigazione degli eventi climatici estremi; ➤ Contenimento del rischio/tasso di desertificazione; ➤ Mitigazione dell'effetto serra (fissazione CO₂) e dei cambiamenti climatici; ➤ Serbatoio di biodiversità vegetale che animale, patrimonio genetico forestale; ➤ Sviluppo socioeconomico e permanenza della popolazione nelle aree rurali e montane; 4. Integrazione e coordinamento tra le azioni per lo sviluppo locale e la gestione forestale; 5. Individuazione e definizione di strategie e politiche di medio-lungo periodo; 6. Recupero di zone forestali degradate e/o abbandonate 7. Aumento della produzione e consumo di biomasse (materiale ligneo-cellulosico) per uso energetico in tutti gli anelli della filiera; 8. Favorire lo sviluppo di Filiere corte, basate su risorse locali anche attraverso l'azione complementare di diversi fondi; 9. Valorizzare l'impiego del legname da opera italiano, tramite la differenziazione dell'offerta (buona gestione, certificazione), tramite azioni di marketing diretto, sostenute da politiche di acquisto pubblico; 10. Avvio di sistemi e strumenti di gestione e utilizzazione collettiva e/o consortile; 11. Coordinare le iniziative di formazione ed aggiornamento tecnico rivolte al sistema delle imprese di utilizzazione, ai proprietari forestali e ai diversi soggetti attivi nelle filiere; 12. Ammodernamento delle dotazioni strutturali ed infrastrutturali per le utilizzazioni forestali; 13. Valorizzazione economica dei prodotti e servizi non monetari offerti dal bosco; 14. Valorizzazione dei prodotti forestali non legnosi
<p>T Minacce</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Radicamento nelle popolazioni urbane di una visione statica degli ecosistemi forestali con conseguente difficoltà a comprendere l'importanza e necessità, dell'intervento dell'uomo, per conservare o ripristinare l'efficienza funzionale delle foreste. 2. Perdita di valore commerciale di alcune produzioni forestali e scarsa redditività delle normali prassi di gestione del bosco 3. Aumento della superficie abbandonata (attualmente oltre il 53% della superficie forestale nazionale) e relativi problemi ecologici (invecchiamento, aumento rischio incendi, dissesto idrogeologico e fitopatologie) 4. Aumento della dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di materie prime legnose dall'estero o comunque da zone distanti alla trasformazione.



6. CONCLUSIONI, PROSSIMI PASSI, PROPOSTE OPERATIVE

Come ricordato nell'introduzione l'obiettivo principale del presente documento è l'avvio di una fase di discussione e concertazione che porti all'individuazione di soluzioni concrete per la stesura di un documento di **Programmazione nazionale per il settore forestale**. Un prima bozza di documento, che dovrà in seguito essere discusso e condiviso con i soggetti istituzionali coinvolti nella programmazione forestale (Ministeri e Regioni) e con i diversi attori economici e sociali del settore forestale, potrebbe essere redatta, partendo dal presente lavoro, nei primi mesi del 2008, seguirebbe poi la fase di concertazione con l'obiettivo di produrre un documento condiviso entro la fine dell'anno.

Nell'ambito del presente documento di lavoro sono state sintetizzate le principali informazioni del settore forestale, analizzando nel contempo le politiche implementate, gli indirizzi e i vincoli che discendono dai trattati internazionali, dalle linee di azione europee e dalla politica Nazionale. Ne esce un quadro estremamente complesso ed articolato, che impone da un lato un approfondimento delle analisi e delle considerazioni qui riportate, ma soprattutto l'attivazione un processo di concertazione con i soggetti pubblici e privati attivi nel settore forestale, che possa condurre alla formulazione di proposte operative.

Il settore forestale è infatti caratterizzato da una preoccupante perdita di interesse economico, l'abbandono della gestione attiva dei boschi italiani, principalmente motivata da problemi strutturali ed economici, quali la frammentazione della proprietà, la scarsa convenienza economica ad effettuare la gestione, la difficoltà a raggiungere zone disagiate e orograficamente svantaggiate, ha progressivamente ridotto la superficie forestale gestita. Il fenomeno di abbandono in atto, chiaramente evidenziato dalle statistiche (riduzione della superficie gestita, diminuzione continua delle utilizzazioni forestali), ha come effetto principale l'aumento del rischio di incendio, la diminuzione della stabilità degli ecosistemi, la perdita o l'impoverimento di alcune delle funzioni ambientali e paesaggistiche delle risorse forestali. Negli ultimi anni, inoltre, il settore forestale ha assunto un ruolo estremamente importante nell'attuazione delle politiche per la mitigazione dei cambiamenti climatici. La gestione forestale attiva è stata infatti individuata come fondamentale strumento attraverso la quale contribuire alla fissazione di carbonio atmosferico per raggiungere gli obiettivi fissati a livello internazionale per l'Italia nell'ambito del protocollo di Kyoto.

È pertanto urgente intervenire in modo coordinato e strategico attraverso uno strumento di programmazione (**Programma quadro strategico per il settore forestale**) che definisca, nel rispetto delle competenze nazionali e regionali in materia, gli indirizzi, gli obiettivi e le strategie di coordinamento per la tutela, la valorizzazione economica ed il miglioramento delle risorse forestali, nel quadro degli indirizzi tracciati in sede internazionale, avvalendosi di politiche Nazionali e Regionali esistenti, nonché delle politiche di sviluppo rurale e dello strumento finanziario per l'ambiente (LIFE +).



Il Programma quadro strategico per il settore forestale, coordinato dallo Stato ed adottato a livello Nazionale, dovrebbe essere frutto di un'operazione multiforme di armonizzazione che lo renda coerente con gli strumenti di pianificazione regionale esistenti, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'UE e alla Strategia Forestale europea. Il programma dovrà pertanto definire i principi di indirizzo nazionali e favorire l'armonica attuazione delle disposizioni sovranazionali, con l'obiettivo generale di:

incentivare e sostenere una Gestione Forestale Sostenibile al fine di tutelare il territorio, contenere il cambiamento climatico, rinforzare la filiera foresta-legno dalla base produttiva.

Sulla base di tali premesse, il Programma quadro nazionale dovrà necessariamente scaturire dal lavoro e dalla concertazione tra le Istituzioni statali e regionali, le associazioni di categoria e del mondo produttivo ed imprenditoriale, il mondo scientifico, in modo da definire una strategia nazionale in grado di individuare un percorso condiviso nonché gli strumenti normativi e di indirizzo finalizzati al raggiungimento degli obiettivi del programma.

Un primo obiettivo deve essere il superamento di una certa confusione istituzionale che permane anche dopo l'approvazione del nuovo **Titolo V della Costituzione**, che assegna alle Regioni le competenze in materia forestale, mentre restano in capo allo Stato la rappresentanza internazionale e la tutela dell'ambiente. Come chiaramente evidenziato nell'ambito del presente documento i confini tra queste materie sono alquanto indefiniti e facilmente valicabili.

È pertanto necessario stimolare, nell'ambito della massima correttezza istituzionale, un positivo dialogo con le **Amministrazioni regionali**, tenendo in debito conto che gli strumenti di pianificazione già esistenti (**PSR, Piani forestali regionali, ecc**) dovranno costituire l'architettura portante della programmazione forestale nazionale e con essi bisogna pertanto ricercare la massima sinergia al fine di rispondere in termini concreti alla crescente necessità di cooperazione interistituzionale, di partecipazione pubblica ai processi decisionali, di coinvolgimento delle comunità locali nella condivisione di obiettivi e responsabilità.

I presupposti per la formulazione e la successiva attuazione in forma coerente e coordinata del Programma quadro strategico per il settore forestale potrebbero essere riassunti nei seguenti punti:

1. Azioni di coordinamento/supporto

Creazione di una struttura permanente di coordinamento, supporto e assistenza tecnica, presso il MIPAF, le cui mansioni possono essere identificate nel:

- a. **analizzare le politiche implementate** per il settore forestale a livello nazionale e regionale, valutandone:
 - la coerenza con la normativa e gli impegni a livello internazionale,
 - il raggiungimento degli obiettivi imposti dai diversi impegni internazionali (ad esempio protocollo di Kyoto),



- la coerenza con gli indirizzi nazionali in materia forestale, di protezione dell'ambiente, di tutela del paesaggio
- b. Individuare e sostenere la posizione italiana a livello comunitario nella **negoziazione delle misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale**.
- c. Definire le norme di base di condizionalità per il settore forestale (**definizione di "baseline" nazionali**), tali norme dovrebbero rappresentare una base comune sulla quale poi le Regioni sviluppino norme adatte al contesto regionale, secondo uno schema simile a quanto fatto per la condizionalità nel settore agricolo. Questa attività consentirebbe di risolvere almeno in parte i problemi incontrati dalle Regioni nella negoziazione delle misure silvo-ambientali proposte nell'ambito dello sviluppo rurale 2007-2013, in molti casi stralciate a causa dell'assenza di un quadro legale sufficientemente definito.
- d. coordinare le informazioni statistiche esistenti, individuando nel contempo le eventuali carenze, le sinergie tra le diverse fonti e le possibili integrazioni. Implementare idonei strumenti di raccolta di informazioni economiche e sociali nel settore forestale attraverso la creazione ed il mantenimento di una di una **Rete di informazione economica nel settore forestale**.
- e. **Coordinare la fase di concertazione del Programma quadro strategico per il settore forestale** e provvedere alla stesura della bozza di Programma, attraverso le fasi 2 e 3 sotto elencate.

2. Azioni di revisione e/o adeguamento normativo e di pianificazione e programmazione

Nel presente documento è stata effettuata una prima ricognizione della normativa e degli strumenti di programmazione esistenti a livello nazionale e regionale. Il quadro emerso, come già ricordato, è piuttosto complesso ed articolato. Nelle prossime fasi di lavoro l'analisi approfondirà i diversi strumenti esistenti con particolare riguardo ai settori e alle tematiche considerate, con l'obiettivo di analizzare in primo luogo la coerenza interna ed esterna degli stessi e di individuare a livello regionale e nazionale l'esistenza di strumenti legislativi e programmatori che costituiscano una base di definizione della condizionalità nel settore forestale. A tal fine sarà necessario:

- a. Formulare a livello nazionale delle proposte per la definizione di una base legale per la condizionalità nel settore forestale, a partire dalla legislazione esistente, tenendo in debita considerazione le esigenze evidenziate nella programmazione di sviluppo rurale.
- b. Possibilmente arrivare ad una formulazione di una proposta di legge quadro forestale che preveda un'armonizzazione delle normative regionali e definisca settori ed argomenti di competenza nazionale e regionale.
- c. Individuare eventuali situazioni di carenza nella programmazione e legislazione regionale.



3. Azioni di concertazione con i soggetti istituzionali e gli attori sociali ed economici per la stesura della proposta di Programma strategico nazionale per il settore forestale

La molteplicità e la complessità delle tematiche riconducibili al settore richiedono la predisposizione di uno strumento nazionale condiviso, così come auspicato dallo stesso Piano d'Azione per le foreste dell'UE, anche in aderenza agli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (CBD, MCPFE, IPCC-Protocollo di Kyoto).

Operativamente il presente documento di lavoro potrebbe rappresentare il punto di partenza per la discussione e condivisione della bozza di Programma strategico da sottoporre alla Conferenza permanente Stato Regioni potrebbe essere, dopo opportune integrazioni e revisioni, il documento di lavoro presentato in questa sede. Il documento propone già delle soluzioni operative, oltre che sui punti sopra evidenziati, anche riguardo alle politiche specifiche implementabili per il settore forestale e agli strumenti di coordinamento delle politiche esistenti.

I soggetti coinvolti nella fase di concertazione potrebbero essere in una prima fase, quelli istituzionali: oltre al MIPAAF- Direzione Generale dello Sviluppo Rurale che assume un ruolo di coordinamento, le Regioni e Province Autonome, il Corpo Forestale dello Stato, INEA, ISMEA, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero per lo sviluppo economico ed eventualmente altri ministeri per tematiche specifiche.

Una seconda fase potrebbe prevedere invece il coinvolgimento dei rappresentanti del mondo scientifico, delle organizzazioni rappresentative del settore nonché della società civile ed imprenditoriale, per la discussione ed approvazione del Programma.

Al fine di definire una strategia nazionale unitaria di lungo termine i possibili temi all'ordine del giorno sono:

- a. **Lo stato delle risorse forestali:** Necessità di coordinamento delle statistiche esistenti con l'Inventario Nazionale delle Foreste e del Carbonio (INFC), le carenze informative nell'attuale sistema statistico per le foreste. (Rif 3.2)
- b. **Gestione forestale,** definizione di standard comuni e definizione della “condizionalità” nel settore forestale (rif 4.6)
- c. **Le misure forestali nella nuova programmazione dello Sviluppo Rurale,** ruolo attuale e possibile contributo al raggiungimento degli obiettivi del Programma (rif 4.1).
- d. **Il Piano di Azione per le Foreste in Europa,** sinergie e integrazioni possibili per il settore, al fine di convogliare e coordinare al meglio le risorse (rif cap 2)
- e. **Azioni specifiche** per la conservazione della biodiversità. (Rif 4.2)
- f. **Cambiamenti climatici** ed attuazione del protocollo di Kyoto, ruolo delle risorse forestali ed azioni di adattamento al cambiamento climatico (rif 4.3)
- g. **Funzione protettiva delle foreste,** assetto idrogeologico, filtrazione delle acque, desertificazione, ecc. (rif 4.4)
- h. **Foreste e paesaggio** (rif 4.2)



- i. **Monitoraggio dello stato delle foreste** (incendi, stabilità degli ecosistemi, danni da inquinamento, problemi fitosanitari): prospettive dopo la cessazione del regolamento “Forest Focus” e coordinamento con le reti di monitoraggio europee (rif 4.5)
- j. **Azioni specifiche** per le risorse genetiche forestali, bioenergie, filiere-corte foresta-legno-energia (rif 4.6)
- k. **Sicurezza e lavoro** nei cantieri forestali (rif 4.7)
- l. **Strumenti per la valorizzazione economica delle esternalità positive**, aspetti sociali, ricreativi e culturali connessi al patrimonio forestale
- m. **Monitoraggio e valutazione delle politiche nel settore forestale**, individuazione delle necessità e strumenti da implementare. (rif 4.5)
- n. **Diffusione di buone pratiche** per ciò che concerne le modalità di gestione più appropriate per risolvere i problemi comuni alla frammentazione della proprietà fondiaria.



NOTA

Nella stesura del presente documento si è fatto riferimento anche ai contributi tematici “Foreste e cambiamento climatico”, “Paesaggio” e “Biodiversità e sviluppo rurale”, redatti nel 2005 a supporto della programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013, e ad altri elaborati gentilmente concessi dalla Dott.sa Lorenza Colletti, dal Dott. Davide De Laurentis e dal Prof. Davide Pettenella.

Si ringrazia, inoltre, per il materiale di consultazione il Prof. Franco Piegai.



GLOSSARIO

GFS:	Gestione Forestale Sostenibile
PFN:	Piano Forestale Nazionale
PFR:	Piano Forestale Regionale
PMPF:	Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale
PAF:	Piano d'Azione per le Foreste europee

