

Le produzioni forestali

La superficie forestale e le forme di gestione

Con il riconoscimento dell'Inventario Nazionale delle Foreste e del Carbonio (INFC) come principale fonte di informazione per le superfici forestali delle diverse tipologie di bosco e per le produzioni (legnose e non), la cadenza di aggiornamento delle informazioni statistiche è divenuta decennale. Il Corpo Forestale dello Stato (CFS), che si occupa della realizzazione dell'Inventario, effettua annualmente stime della variazione delle superfici; tali stime sono però basate sui dati storici e si realizzano con l'attualizzazione dei dati dell'anno precedente in base al trend di variazione registrato tra l'ultimo ed il penultimo inventario.

I dati CFS, pur con la opportuna cautela dovuta al metodo di calcolo sopra descritto, stimano in 10,9 milioni di ettari la superficie forestale italiana, di questi circa 9,1 milioni sono boschi veri e propri, il resto (1,8 milioni di ettari) sono classificati come altre terre boscate e sono formazioni con un'altezza inferiore a 5 metri, oppure molto rade. In questa categoria sono comprese le formazioni di macchia mediterranea e molti terreni agricoli e pascolivi abbandonati, in via di conversione naturale verso formazioni forestali.

La superficie forestale italiana rappresenta il 5% della superficie forestale totale europea e conferisce all'Italia il sesto posto nella classifica dell'UE-27 dopo Svezia, Finlandia, Spagna, Francia e Germania.

È interessante evidenziare come, sulla base dei dati di superficie forestale rilevati nei due inventari nazionali disponibili (1985 e 2005), il trend di crescita della superficie forestale e delle altre terre boscate sia piuttosto elevato: in un ventennio la superficie forestale è cresciuta del 21%, con una contestuale diminuzione delle superfici destinate all'agricoltura (la Superficie agricola totale - SAT è diminuita nello stesso periodo del 24%). Il fenomeno di abbandono dell'attività agricola nelle aree marginali ha evidentemente consentito il rimboschimento naturale di ampie aree che si stanno lentamente avviando verso il bosco. Questo è un fenomeno molto importante, non solo perché consente un aumento

della superficie boscata, ma anche perché l'instaurarsi di una formazione forestale stabile su terreni abbandonati, se opportunamente gestita, riduce sia il dissesto idrogeologico che il rischio di incendio. Purtroppo una situazione di stabilità relativa si raggiunge in tempi lunghi e non sempre può instaurarsi in assenza dell'azione dell'uomo. Sarebbe quindi opportuno che tali aree fossero in qualche modo gestite dal punto di vista selvicolturale, al fine di indirizzare l'evoluzione naturale verso formazioni stabili e, entro certi limiti, anche redditizie. Purtroppo, nella maggior parte dei casi, si tratta di terreni privati, nei quali il proprietario è assente o inattivo, bisogna pertanto trovare forme di gestione da parte dei soggetti pubblici (o di consorzi/cooperative) che agiscano per conto dei privati. Senza voler entrare nel merito dei problemi giuridici che potrebbero sorgere nel caso di forme di gestione pubblica dei terreni privati (la legge forestale, in certe situazioni di evidente rischio per la stabilità dei terreni, lo consentirebbe) vale la pena sottolineare che le risorse per attivare queste forme di gestione potrebbero essere rappresentate dalla folta schiera degli operai forestali già presenti in molte regioni italiane, e attualmente utilizzati solo per la lotta e la prevenzione degli incendi.

Secondo recenti stime della Fondazione METES in Italia ci sono 60.348 operai forestali (incluso anche i 1.836 lavoratori dipendenti dal CFS). Per la maggior parte (58.512) si tratta di dipendenti a tempo indeterminato o a tempo determinato delle Regioni, delle Comunità montane e delle Provincie. Le regioni con la maggiore forza lavoro sono quelle meridionali, dove si concentra il 93,3% degli occupati pubblici del settore; tra le regioni del Nord (che occupano il 6,7% del totale lavoratori forestali pubblici) quelle più dotate di personale sono il Veneto e il Trentino-Alto Adige.

L'individuazione di idonee ed efficienti forme di gestione per i boschi pubblici e, soprattutto, per quelli privati, è resa quanto mai necessaria dalla recente modifica della normativa riguardante le Comunità montane: in base alle disposizioni contenute nell'articolo 22 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008), è stato affidato alle regioni il compito di provvedere al riordino delle Comunità montane. Tale processo è ancora attualmente in itinere, solo 15 regioni hanno approvato leggi regionali in materia, con il risultato che in 10 regioni le Comunità montane sono state ridotte come numero (e in alcuni casi anche come compiti), mentre solo 5 regioni hanno soppresso o commissariato le Comunità montane (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Puglia, Umbria e Basilicata). Allo stato attuale, 12 delle 15 regioni che hanno legiferato in materia, avevano in precedenza attribuito importanti compiti di gestione forestale alle Comunità montane, e si trovano quindi in una situazione di vuoto normativo per quanto riguarda la gestione dei boschi, il supporto ai proprietari forestali privati, la gestione dell'indennità compensativa per le aree svantaggiate. In questa si-

tuazione di evidente confusione nei compiti e nelle responsabilità dei soggetti pubblici operanti nel settore forestale è quindi di fondamentale importanza individuare forme di gestione (siano esse pubbliche o pubblico/private o anche esclusivamente private) che rivalorizzino il settore forestale sia dal punto di vista strettamente economico che, soprattutto, da quello della tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Le filiere dei prodotti forestali legnosi

La capacità produttiva complessiva dei boschi italiani, vale a dire la quantità di legname che sarebbe (in teoria) possibile utilizzare ogni anno, è molto elevata, pari a 37,2 milioni di metri cubi. Se a questo volume di piante in piedi si tolgono le perdite dovute a cause naturali (circa 4,7 milioni di metri cubi), rimangono approssimativamente 32,5 milioni di metri cubi di legname potenzialmente utilizzabili. Chiaramente solo una parte di questa biomassa forestale è in pratica disponibile per il taglio e la vendita, trattandosi, in molti casi, di boschi scarsamente accessibili, privi di strade forestali, dove il costo del taglio del bosco probabilmente, con le attuali tecniche e con l'attuale prezzo di mercato del legname, supererebbe i ricavi delle vendite. Questo fatto, però, giustifica solo in parte il basso livello delle utilizzazioni forestali: attualmente dei 32,5 milioni di metri cubi disponibili solo 6,3 (dato EUROSTAT 2011) vengono effettivamente utilizzati. Anche accettando che ci sia nei dati statistici una certa sottostima del livello reale delle utilizzazioni forestali dovuti ai privati che non dichiarano le utilizzazioni nei loro boschi, alla percentuale di tagli di piccole dimensioni che non sono soggetti all'obbligo di comunicazione all'autorità forestale, in minima parte anche al fenomeno dei tagli illegali, si arriva, al massimo, a una decina di milioni di metri cubi utilizzati. Le ragioni dello scarso sfruttamento economico delle risorse forestali nazionali sono da ricercare, oltre che nelle motivazioni sopra esposte, anche in questioni di mercato. La domanda nazionale di materia prima legnosa, pur essendo molto superiore all'offerta interna, si rivolge soprattutto verso i mercati esteri, che garantiscono una migliore qualità del prodotto, costanza e sicurezza dell'offerta, a volte anche prezzi franco ferrovia più bassi di quelli offerti sul mercato interno.

L'unica soluzione che sembra potersi proporre, confermata da quanto sta succedendo negli ultimi anni, è l'impiego della biomassa legnosa (almeno una parte di quella prodotta a livello nazionale e non utilizzata) per la produzione di energia e calore. Nell'ultimo decennio, dopo gli errori fatti negli anni novanta con la costruzione di alcune grandi centrali elettriche a biomassa che sono risultate sproporzionate rispetto alle produzioni forestali locali e quindi troppo dipendenti dal-

l'approvvigionamento di materia prima di provenienza estera, si stanno realizzando molti piccoli impianti, soprattutto di teleriscaldamento, a servizio di edifici pubblici (scuole, piscine, comuni, ospizi...). Questi impianti si integrano bene con la produzione locale di biomassa legnosa, generando sensibili risparmi per le amministrazioni che li realizzano, e riattivando allo stesso tempo le filiere locali di biomassa legnose, le uniche che garantiscono una certa economicità e generano effetti "moltiplicativi" a livello locale, attivando settori diversi, quali l'artigianato (idraulici ed elettricisti per l'installazione e manutenzione dell'impianto, trasformatori e commercianti di legname) e i servizi per quanto concerne la consulenza tecnica e la progettazione.

Quanto detto sopra, cioè la difficoltà delle produzioni forestali nazionali a trovare sbocchi di mercato, trova chiara conferma da quanto riportato nella tabella 28.1. Tra il 2010 e il 2011 i dati ufficiali (EUROSTAT) riportano un'ulteriore diminuzione delle utilizzazioni forestali, passando da 7,8 milioni di metri cubi del 2010 a 6,3 milioni nel 2011, con una diminuzione del 19,6%. Tutte le categorie commerciali hanno subito forti diminuzioni nella produzione di materia prima, anche se la categoria che evidenzia la diminuzione maggiore è quella del legname da trancia e da sega (-66,6%).

Tab. 28.1 - *Utilizzazioni legnose in Italia per assortimento*¹

	2010	2011	Var. % 2011/10
(migliaia di metri cubi)			
UTILIZZAZIONI PER USO ENERGETICO			
Totale legna da ardere	5.197	4.643	-10,6
- resinose	675	634	-6,1
- latifoglie	4.522	4.010	-11,3
UTILIZZAZIONI PER USI INDUSTRIALI			
Legname da trancia e da sega	1.549	517	-66,6
- resinose	871	395	-54,7
- latifoglie	678	122	-81,9
Legname per paste compresi residui e ramaglie	370	487	31,6
- resinose	147	444	201,8
- latifoglie	223	43	-80,6
Altro legname per uso industriale	728	658	-9,6
- resinose	381	414	8,8
- latifoglie	347	244	-29,8
Totale legname per usi industriali	2.647	1.662	-37,2
- resinose	1.399	1.253	-10,4
- latifoglie	1.248	409	-67,2
TOTALE UTILIZZAZIONI			
Legname per usi energetici + usi industriali	7.844	6.306	-19,6
- resinose	2.074	1.887	-9,0
- latifoglie	5.770	4.419	-23,4

¹ Dati aggiornati al 24/9/2012.

Fonte: EUROSTAT - Roundwood removals and production by type of wood and assortment.

Il calo della produzione di materia prima forestale, peraltro, avviene in un contesto di tenuta o aumento dei prezzi (tab. 18.2). Il fenomeno, apparentemente contraddittorio, trova spiegazione nella diminuzione della domanda da parte delle imprese del legno (lo scorso anno il fatturato è diminuito del 20%) e nella percezione che i proprietari forestali hanno del mercato, estremamente volatile e caratterizzato da repentini cambiamenti dei prezzi. In una tale situazione, tenuto conto che tra il momento della domanda di taglio e l'effettiva vendita del legname passano 9-12 mesi, molti proprietari preferiscono attendere e rimandare il taglio del bosco.

Questa è una situazione che spesso si ripropone nel settore forestale, infatti la lunghezza dei cicli produttivi consente di modulare la produzione annua, posticipando anche di parecchi anni le utilizzazioni senza perdite di reddito.

La volatilità dei prezzi è evidente nei dati riportati in tabella 28.2. Nel 2011 si è ritornati a livelli medi di prezzo degli assortimenti pari o di poco inferiori a quelli del 2009, ma i valori trimestrali evidenziano forte variabilità in tutti gli assortimenti rilevati con variazioni che superano in alcuni casi il 20%.

Tab. 28.2 - Prezzi del legname per trimestre - 2011

Periodo di riferimento	(euro/mc)						
	Media 2010	Gennaio-Marzo	Aprile-Giugno	Luglio-Settembre	Ottobre-Dicembre	Media 2011	Var. % 2011/10
Conifere							
Travame e paleria grossa	49,24	63,99	47,69	49,43	69,70	57,70	17,2
Tondame da trancia	59,99	51,18	78,82	59,12	69,59	64,68	7,8
Tondame da sfoglia	49,00	56,99	58,50	-	80,00	48,87	-0,3
Tondame da sega	70,02	75,27	72,87	72,49	65,24	71,47	2,1
Legname da triturazione	28,09	37,20	33,65	27,56	28,71	31,78	13,1
Altri assortimenti	56,46	54,48	45,48	50,45	72,05	55,62	-1,5
Legna per uso energetico	21,85	21,71	26,02	21,19	24,15	23,27	6,5
Latifoglie							
Travame e paleria grossa	100,67	103,15	103,16	101,58	90,40	99,57	-1,1
Tondame da trancia	89,89	73,70	99,94	99,21	91,25	91,03	1,3
Tondame da sfoglia	57,65	58,54	59,73	53,02	82,53	63,46	10,1
Tondame da sega	81,77	77,62	78,80	72,94	83,89	78,31	-4,2
Legname da triturazione	31,37	33,23	33,70	33,10	36,13	34,04	8,5
Altri assortimenti	53,86	69,95	49,90	68,79	61,07	62,43	15,9
Legna per uso energetico	52,28	56,63	53,41	57,02	54,50	55,39	5,9

Fonte: ISTAT, Sistema informativo agricoltura e zootecnia, 2011.

Passando ai dati sull'import di legname, dopo due anni diminuzione (2008 e 2009) ed un anno di significativa ripresa (2010), nel 2011 ci troviamo in una situazione piuttosto differenziata tra i diversi assortimenti (tab. 28.3). Nel complesso sono aumentate le importazioni di legname tropicale, sia tronchi (+34,5%, ma su una quantità complessiva molto limitata) che segati (+26,6%). Sono aumentate anche le importazioni di tronchi e squadrati di conifere e di latifoglie

temperate (rispettivamente +3,6% e +5,1%), mentre sono diminuite le importazioni di segati di conifere e latifoglie temperate (-3,9% e -1,9%, rispettivamente). Le importazioni di legna da ardere sono aumentate del 10,1%. La situazione è abbastanza difficile da analizzare, in parte l'aumento delle importazioni di tronchi e di legna da ardere potrebbe dipendere dal calo della produzione interna, e questo sicuramente non è un segnale positivo. Per contro, il calo dei segati di conifere, che trovano collocamento soprattutto nel comparto dell'edilizia, è evidentemente collegato con la situazione di stasi del mercato delle costruzioni.

Tab. 28.3 - *Quadro analitico delle importazioni italiane di legname grezzo e semilavorato (prima lavorazione)*

	2010	2011	Var. % 2011/10
PRODOTTI LEGNOSI GREZZI			
Tronchi e squadrati di conifere (mc)	1.459.523	1.511.488	3,6
Tronchi e squadrati di latifoglie temperate (mc)	1.682.146	1.767.820	5,1
Tronchi e squadrati di latifoglie tropicali (mc)	36.190	48.676	34,5
Legna da ardere (mc)	952.252	1.048.060	10,1
Cascami per cellulosa (mc)	3.289.852	3.591.338	9,2
Carbone di legna (mc)	459.473	450.575	-1,9
PRODOTTI LEGNOSI SEMILAVORATI			
Segati di conifere (mc)	5.202.970	5.001.671	-3,9
Segati latifoglie temperate (mc)	780.873	765.911	-1,9
Segati latifoglie tropicali (mc)	158.065	200.054	26,6

Fonte: elaborazioni su dati Federlegno-arredo, 2011.

Ampliando l'analisi alle diverse filiere produttive, vanno brevemente ricordati i flussi commerciali che, dalla produzione di materia prima legnosa, passano per le diverse fasi di lavorazione fino ad arrivare al prodotto finito. Come più volte ricordato, si individuano normalmente tre filiere: la filiera della legna per usi energetici, la filiera legno-arredamento e la filiera della carta e cartoni.

Di seguito sono descritti nel dettaglio solamente due sistemi produttivi (legno-arredo e carta-cartoni) perché si suppone che il sistema legno-energia, per il limitato livello di trasformazione industriale che lo caratterizza, sia sufficientemente rappresentato dai dati di produzione interna di materia prima (cfr. tabb. 28.1, 28.2 e 28.3).

Il fatturato totale del macrosettore legno-arredo (che comprende tutta la filiera produttiva del legno, compresi i mobili finiti e i complementi di arredo), dopo il crollo del 2009 (-18%) e la leggera ripresa del 2010 (+1,9%), ha registrato, nel 2011, un nuovo significativo calo (-4,2%) (tab. 28.4).

Il calo del fatturato ha riguardato anche il sistema legno-edilizia-arredo, che esclude i mobili.

Nel contempo però le esportazioni sono considerevolmente aumentate, grazie ad una certa ripresa nel mercato mondiale. Il rapporto tra fatturato ed esporta-

zioni è aumentato di 4 punti percentuali nel macrosettore, di 2,5 punti nel sistema legno edilizia arredo. Il saldo commerciale è sensibilmente migliorato in entrambi i casi.

Il consumo interno apparente, dopo due anni di forti diminuzioni (2008 e 2009) ed un anno di leggera crescita (2010), è ora nuovamente in calo, in modo significativo nel macrosettore (a causa della contrazione del mercato del mobile e delle costruzioni), meno nel sistema legno edilizia arredo.

Secondo le previsioni dell'ufficio studi di Federlegno bisognerà attendere il 2013 per vedere i primi timidi segnali di ripresa, tuttavia in una situazione di stagnazione dei consumi, o meglio di recessione, l'unica possibilità per le imprese del macrosettore è di "agganciare" la ripresa dei consumi mondiali cogliendo nuovi flussi di domanda nei paesi emergenti.

Tab. 28.4 - *Variazioni congiunturali del macrosettore legno-arredo e del sistema legno-edilizia-arredo*

	2010	2011	Var. % 2011/10
(milioni di euro a prezzi correnti)			
a. Macrosettore legno-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	33.496	32.083	-4,2
Esportazioni (b)	11.628	12.296	5,7
Importazioni (c)	5.059	5.170	2,2
Saldo (b-c)	6.568	7.126	8,5
Consumo interno apparente (a-b+c)	26.712	24.957	-6,6
Esportazioni/fatturato (% b/a)	35	38	10,4
Addetti	389.646	381.835	-2,0
Imprese	73.548	72.042	-2,0
b. Sistema legno-edilizia-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	12.195	11.814	-3,1
Esportazioni (b)	1.624	1.863	14,7
Importazioni (c)	1.949	2.003	2,8
Saldo (b-c)	-326	-140	56,9
Consumo interno apparente (a-b+c)	12.304	11.954	-2,8
Esportazioni/fatturato (% b/a)	13	16	18,4
Addetti	167.190	163.680	-2,1
Imprese	40.407	39.765	-1,6

Fonte: elaborazioni su dati Federlegno-arredo, 2011.

Per quanto riguarda i saldi commerciali (tab. 28.5) si colgono alcuni interessanti segnali. Si registra un aumento del volume delle importazioni di legname grezzo e semilavorato, il cui fenomeno, già stato descritto in precedenza, è presumibilmente legato alla contrazione della produzione interna di materia prima legnosa. Per quanto riguarda i prodotti semifiniti c'è una forte diminuzione delle importazioni e una contestuale diminuzione delle esportazioni (ma in misura molto meno rilevante), con un sensibile miglioramento del saldo commerciale. Per i prodotti finiti (categoria che non include i mobili), si registra anche un consistente aumento del saldo, dovuto, però, ad una sensibile diminuzione delle im-

portazioni e ad un aumento delle esportazioni. Per quanto riguarda i mobili, che sono la categoria più importante in termini di valore complessivo, le importazioni rimangono pressoché stabili in valore (+0,8%) mentre aumentano in termini quantitativi (ma il dato di quantità, nella categoria mobile, è difficilmente interpretabile). Le esportazioni aumentano del 3,7% in valore con un conseguente miglioramento del saldo commerciale (+4,6%).

I dati di tabella 28.5 confermano in certa misura quanto detto sopra: il mercato nazionale del mobile è ancora pressoché fermo, mentre il mercato estero evidenzia alcuni segnali di ripresa, anche se con gradazioni e dinamiche diverse a seconda dei considerati paesi di riferimento. In particolare l'UE-27, pur essendo ancora un mercato con forti difficoltà, presenta alcune realtà molto dinamiche come il Belgio, che ha aumentato le importazioni dall'Italia del 39,3%, la Germania, con un incremento del 7,3%, la Francia (+3,9%). Altri Paesi restano pressoché stazionari (Regno Unito +0,1%), altri dove la crisi ha seriamente depresso i consumi, evidenziano diminuzioni delle importazioni dall'Italia piuttosto significative: Grecia -31,1%, Spagna -6%, Portogallo -13%.

Tab. 28.5 - *Quadro di riferimento delle importazioni e delle esportazioni italiane per il settore legno-mobili*

(valore in milioni di euro)

	2010		2011		Var. % 2011/10	
	valore	quantità	valore	quantità	valore	quantità
Importazioni	5.199	-	4.385	-	-15,7	-
Legname grezzo (mc)	331	4.130.111	356	4.376.044	7,5	6,0
Legname semilavorato (mc)	1.302	6.141.908	1.338	5.967.636	2,8	-2,8
Prodotti semifiniti in legno (t)	769	1.464.118	584	1.092.575	-24,1	-25,4
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	843	892.521	137	334.258	-83,7	-62,5
Mobili (t)	1.954	772.592	1.970	795.857	0,8	3,0
Esportazioni	9.410	-	9.876	-	5,0	-
Legname grezzo (mc)	10	45.981	9	46.455	-8,1	1,0
Legname semilavorato (mc)	96	122.430	103	124.785	7,7	1,9
Prodotti semifiniti in legno (t)	469	586.356	461	533.400	-1,9	-9,0
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	644	319.722	808	729.066	25,5	128,0
Mobili (t)	8.191	1.847.856	8.496	1.922.699	3,7	4,1
Saldo	4.211	-	5.491	-	30,4	-
Legname grezzo (mc)	-322	-4.084.130	-348	-4.329.589	8,0	6,0
Legname semilavorato (mc)	-1.206	-6.019.478	-1.235	-5.842.851	2,4	-2,9
Prodotti semifiniti in legno (t)	-299	-877.762	-123	-559.175	58,9	36,3
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	-200	-572.799	671	394.808	436,1	168,9
Mobili (t)	6.237	1.075.264	6.526	1.126.842	4,6	4,8

Fonte: elaborazioni su dati Federlegno-arredo, 2011.

Per quanto riguarda i mercati extra-UE i paesi più dinamici sono la Turchia (+27%), l'Ucraina (+22,5%) la Svizzera (+11,3%). Oltre oceano gli Stati Uniti continuano a crescere (+10,1%) raggiungendo un valore delle importazioni dall'Italia di quasi 650 milioni di euro, in Medio Oriente crescono il Kuwait (+48%),

l'Arabia Saudita e gli Emirati arabi (rispettivamente, +21% e +11%). Molto importante è anche l'andamento degli scambi commerciali con la Cina: le importazioni di mobili e prodotti legnosi italiani nel paese sono aumentate del 30% nell'ultimo anno raggiungendo la significativa cifra di 200 milioni di euro.

L'industria della carta, a livello mondiale, ha fortemente risentito della crisi finanziaria degli ultimi anni: nel 2011 la produzione mondiale di carta è rimasta pressoché costante a livelli pari a 396 milioni di tonnellate (+0,5% rispetto al 2010). Il principale produttore mondiale di carta rimane la Cina che, dopo avere recentemente superato il livello di 100 milioni di tonnellate di produzione (2007), si è di poco ridimensionata, con una produzione nel 2011 di circa 99,6 milioni di tonnellate.

A livello italiano, l'acuirsi della crisi e la contrazione dei consumi hanno arrestato il debole trend positivo degli ultimi tre anni. La produzione interna ha registrato una debole crescita nei primi mesi dell'anno (+3,3%), un arresto nei mesi estivi ed una contrazione significativa (-4,8%) negli ultimi mesi dell'anno. Nel complesso, la produzione di carte e cartoni nel 2011 si è attestata sui 9,1 milioni di tonnellate, con una variazione pressoché nulla (+0,5%) rispetto al 2010 (tab. 28.6). Si tratta di un livello di produzione ben distante dal picco del 2007 (10,1 milioni di tonnellate) e per trovare livelli analoghi di produzione bisogna risalire all'inizio degli anni 2000.

Per quanto riguarda i diversi comparti, si registra una sostanziale tenuta dei livelli produttivi delle carte per usi grafici (+0,6%) anche se il consumo apparente risulta diminuito del 4% a causa della diminuzione delle importazioni. Per quanto riguarda le carte per uso domestico e sanitario si registra un aumento della produzione interna dell'8% circa e una leggera diminuzione delle esportazioni (-0,5%), mentre le importazioni, pur evidenziando una considerevole diminuzione in termini percentuali (-6,5%) non sono rilevanti in valore assoluto. Gli altri comparti evidenziano variazioni nella produzione, nell'import e nell'export non particolarmente rilevanti.

L'attività giuridico-legislativa nel settore forestale

Nel corso del 2011 l'attività giuridico-legislativa non è stata particolarmente rilevante. A livello europeo c'è però stata una vivace discussione sulle modalità di attuazione del reg. (CE) 995/2010 (*timber regulation*), già descritto nella precedente edizione dell'Annuario, che fissa gli obblighi degli operatori che lavorano e commercializzano legname e prodotti legnosi nel mercato con la principale finalità di combattere i tagli illegali di legname.

Allo stato attuale ben pochi degli obblighi del regolamento sono stati attuati.

Tab. 28.6 - *Produzione, importazione, esportazione e consumo apparente del settore carta in Italia - 2011*
(migliaia di tonnellate)

	Var. % 2011/10						consumo apparente		
	Produzione interna	Importazioni	Esportazioni	Saldo	Consumo apparente	produzione		importazioni	esportazioni
Totale settore carta	9.130,3	5.167,1	3.622,1	-1.545,0	10.675,3	0,5	-2,2	1,2	-1,0
A. Carte per usi grafici	3.051,6	2.462,3	1.626,9	-835,4	3.887,0	0,6	-4,0	4,9	-4,0
Carta da giornale	193,2	649,0	2,6	-646,4	839,6	6,5	3,0	-53,0	4,2
Carte naturali con legno	78,6	450,0	43,4	-406,6	485,1	-19,8	-5,8	73,4	-11,9
Carte naturali senza legno	474,4	550,4	162,6	-387,8	862,2	4,4	-2,1	-1,8	1,3
Carte palmate con legno	1.146,1	386,6	711,9	325,3	820,7	-0,2	-10,1	5,0	-8,9
Carte palmate senza legno	1.159,4	426,4	706,4	280,0	879,4	0,7	-8,3	4,3	-6,3
B. Carte per uso domestico e sanitario	1.502,3	57,8	695,6	637,8	864,5	8,1	-6,5	-0,5	15,0
C. Carte e cartoni per imballaggio	4.168,8	2.577,9	1.236,1	-1.341,8	5.510,7	-2,2	0,1	-2,5	-1,0
Carte e cartoni per cartone ondulato	2.335,6	1.366,0	158,6	-1.207,4	3.543,0	-0,1	-6,9	3,1	-3,0
Cartoncino per astucci	590,6	583,4	480,7	-112,7	703,2	-9,4	8,3	-8,9	4,7
Altre carte e cartoni per involgere	1.242,6	618,5	596,7	-21,8	1.264,5	-2,1	10,4	1,8	1,8
D. Altre carte e cartoni	407,5	69,1	63,5	-5,6	413,1	1,1	-14,3	1,9	-2,0
E. Paste di legno per carta	401,9	3.175,1	32,1	-3.143,0	3.544,9	1,8	0,8	32,4	0,7
Paste meccaniche	281,5	79,5	19,8	-59,7	341,2	1,4	-13,5	4,3	-2,7
Paste chimiche di legno e paste semichimiche	120,5	3.095,5	12,3	-3.083,2	3.203,7	2,6	1,2	133,5	1,1
F. Carta da macero	6.290,5	473,7	1.721,9	1.248,2	5.042,3	-0,6	-4,1	5,8	-2,9

Fonte: elaborazioni su dati Assocarta, 2012.

Solo a titolo di esempio, l'applicazione della *due diligence*, termine che viene tradotto in "diligenza dovuta", cioè la definizione a livello di Stato membro dell'insieme delle norme e misure che minimizzano il rischio di immissione sul mercato di legname illegale è ancora lungi dall'essere attuato nella maggior parte degli stati dell'UE. Anche l'individuazione dei soggetti che devono occuparsi di tali controlli (Organismi di Controllo - Oc) è ancora ben lontana dall'essere attuata, sia in Italia che in molti altri paesi europei.

Molti Stati membri dell'UE si trovano in una situazione di difficoltà nella applicazione del regolamento, in quanto i controlli sono molto onerosi e un'applicazione restrittiva del regolamento potrebbe mettere in difficoltà le importazioni di materia prima dai Paesi in via di sviluppo, che non sono in grado di garantire il rispetto delle norme del *timber regulation*.

In realtà, per certi versi a ragione, molti Paesi in via di sviluppo sostengono che il *timber regulation* rappresenti di fatto una barriera non tariffaria, imponendo ai paesi esportatori obblighi troppo rigidi e controlli che difficilmente saranno in grado di implementare. Viene pertanto da chiedersi se la Commissione ed il Parlamento europeo abbiano correttamente valutato (oltre agli effetti positivi, che sicuramente esistono) quali effetti negativi potrebbe avere l'attuazione di un simile sistema di controlli nell'economia dei Paesi in via di sviluppo, che vedrebbero drasticamente ridotta la possibilità di mantenere flussi commerciali con l'UE e si troverebbero nella condizione di dover indirizzare le loro produzioni di materia prima legnosa verso paesi extra-europei, con conseguenti problemi di approvvigionamento della materia prima nei paesi europei. Andrebbe anche correttamente valutato come potrà l'industria europea soddisfare le sue esigenze di materia prima di elevata qualità in mancanza dell'approvvigionamento dai Paesi in via di sviluppo.

La questione posta dal *timber regulation* non è comunque di poco conto: un recente studio dell'Università di Padova stima che la dimensione economica dell'illegalità nel settore forestale italiano si attesti su un valore complessivo compreso tra 3.235 e 1.164 milioni di euro, a seconda che si adottino (o meno) criteri prudenziali nella stima. Tale valore dipenderebbe, in larghissima misura (80-82%) dall'import di legname illegale, è però rilevante anche il contributo dato dall'evasione fiscale associata al commercio irregolare degli imballaggi in legno (8-12%), e della legna da ardere (5-10%).

Le politiche nel settore forestale

Con l'introduzione, avvenuta nel 2006, dei principi definiti nella Strategia Forestale Europea e nel *Forest Action Plan* all'interno degli Orientamenti Stra-

tegici Comunitari, le politiche di sviluppo rurale hanno ulteriormente rafforzato il loro ruolo quale principale strumento di attuazione delle politiche forestali a livello comunitario e nazionale.

Nella programmazione 2007-2013 le misure forestali hanno assunto un ruolo più trasversale nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. Rispetto ai precedenti periodi di programmazione, si è assistito a una maggiore considerazione delle funzioni sociali e ambientali svolte dalla gestione forestale. La tutela del paesaggio, la conservazione della biodiversità e la protezione del suolo – in passato considerate secondarie rispetto alla produzione di legname – hanno assunto un ruolo decisivo nella formulazione delle politiche di sviluppo regionale.

Accanto alle misure già consolidate nelle precedenti programmazioni, il reg. (CE) 1698/2005 ha introdotto alcuni interventi innovativi, quali il sostegno agli investimenti non produttivi, i pagamenti silvoambientali e le compensazioni per i proprietari forestali soggetti ai vincoli delle aree Natura 2000. Tuttavia, tali interventi hanno trovato poco spazio nelle scelte programmatiche attuate dalle Regioni, rimaste legate agli interventi già collaudati nelle precedenti programmazioni. Se per la misura 224 (pagamenti Natura 2000) ha pesato la mancanza dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 – obbligatori per l'attuazione della misura –, a determinare l'iniziale insuccesso dei pagamenti silvoambientali (misura 225) è stata l'assenza di un quadro normativo certo che fissasse le *baseline* nazionali di riferimento per tali interventi.

Rispetto al periodo 2000-2006, a livello nazionale si è registrato un incremento della spesa pubblica destinata a misure d'interesse forestale, che all'inizio dell'attuale programmazione si attestava a 2.414,32 milioni di euro pari al 14,3% della spesa totale programmata. A tale importo nel 2009 si sono aggiunti 40 milioni di euro a seguito della revisione e dell'incremento di risorse previste dall'*Health Check*. Tali risorse sono state principalmente destinate alle misure forestali del primo asse, mentre sarebbe stato forse lecito attendersi un più cospicuo impegno sulle misure a maggior carattere ambientale, considerato anche il fondamentale ruolo riconosciuto alle foreste nel perseguimento delle "nuove sfide".

A causa delle generali difficoltà di spesa dei PSR e di alcune misure forestali in particolare, già dal 2010 si sono registrati i primi trasferimenti di risorse da queste misure verso quelle del settore agricolo con maggiori capacità di spesa. Il computo delle risorse programmate per misure forestali, aggiornato al 31 dicembre 2011, evidenzia come tali rimodulazioni, volte principalmente a limitare il rischio di disimpegno da parte delle Autorità di Gestione regionali, siano tuttora in atto (tab. 28.7), con la spesa programmata per il settore forestale scesa sotto i 2.400 milioni di euro.

A livello nazionale il peso finanziario delle misure forestali vede prevalere, così come nella precedente programmazione, gli interventi di imboschimento

delle superfici agricole. Nondimeno, il livello di avanzamento sia fisico sia finanziario della misura 221 è ancora piuttosto basso: si stima siano stati rimboschiti meno di 30.000 ettari degli oltre 72.000 stimati nelle previsioni iniziali, con un avanzamento della spesa pari al 37%. È invece trascurabile l'impegno finanziario destinato all'imboschimento delle superfici non agricole (misura 223), che registra tuttavia un rilevante incremento degli interventi previsti: infatti, se nella programmazione 2000-2006 tali imboscamenti avevano riguardato una superficie di circa 3.500 ettari, gli impegni iniziali del periodo 2007-2013 prevedono interventi per quasi 20.000 ettari.

Al secondo posto in ordine d'importanza in quanto a peso finanziario sul budget complessivo dello sviluppo rurale si collocano le tre misure multi-settoriali d'investimento (misure 123, 124 e 125) che per la sola parte forestale impegnano il 3,3% circa del budget. Altra misura cui è stata attribuita una rilevante dotazione finanziaria iniziale (18% delle risorse destinate al settore forestale e 2,7% del totale) è quella inerente alla prevenzione e ricostituzione di popolamenti forestali percorsi dal fuoco (misura 226), che dovrebbe interessare una superficie di oltre 160.000 ettari.

Gli investimenti per l'accrescimento del valore economico delle foreste (l'unica misura esclusivamente forestale afferente l'Asse 1) prevedono una dotazione finanziaria pari all'1,8% del budget complessivo, con una superficie interessata prevista di circa 230.000 ettari. Tutte le altre misure, incluse quelle particolarmente interessanti e innovative come i sistemi agroforestali e i già citati pagamenti silvoambientali e Natura 2000, hanno previsioni di spesa inferiori all'1%.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dei PSR, l'avanzamento della spesa continua a evidenziare le difficoltà già rilevate nelle precedenti edizioni di questo capitolo. Al 31 dicembre 2011, la spesa per le sole misure forestali è mediamente pari al 29%, quindi ancora piuttosto bassa se raffrontata con una media del 37% di tutte le misure del PSR. Un dato poco incoraggiante se si pensa che siamo oltre la metà del periodo di programmazione. Le differenze tra le Regioni e le circoscrizioni geografiche sono piuttosto rilevanti, con alcune Regioni che hanno fatto registrare livelli di spesa per le misure forestali superiori alla media PSR (Lombardia, Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Basilicata) mentre molte altre hanno, invece, stati di avanzamento simili o inferiori alla media nazionale.

L'analisi dei livelli di attuazione per singola misura evidenzia alcune particolarità. Se l'unica misura esclusiva forestale dell'asse 1 (misura 122) ha un livello di avanzamento ancora piuttosto basso (23%), comunque inferiore alla media di tutte le misure forestali, alquanto eterogenea è la situazione che si presenta all'interno dell'asse 2. L'imboschimento delle superfici agricole (misura 221) e la ricostituzione del potenziale silvicolo (misura 226) hanno un avanzamento discreto, pari rispettivamente al 37% e 33% del programmato. Per contro, i sistemi

agroforestali (misura 222), gli imboschimenti su superfici non agricole (misura 223) e le indennità Natura 2000 (misura 224) presentano livelli di avanzamento della spesa bassissimi se non nulli. Stenta a trovare attuazione anche la misura 225 (pagamenti silvoambientali) soprattutto a causa dei già menzionati problemi iniziali riscontrati dalle Autorità di Gestione nel definire i contenuti tecnici della misura.

Il 2011 ha visto anche la pubblicazione delle prime proposte di Regolamento per il sostegno allo Sviluppo Rurale 2014-2020 che, oltre a confermare gran parte degli interventi "classici" previsti per il settore forestale, introducono anche alcune interessanti novità. Al fine di accrescere la capacità di spesa delle misure forestali, il ventaglio dei potenziali beneficiari è esteso a tutte le forme associative che caratterizzano il mondo forestale: dalle associazioni di proprietari alle reti di imprese. Pur non trattandosi ancora della specifica misura dedicata all'associazionismo più volte auspicata dagli *stakeholders*, quest'apertura sembra comunque cogliere la necessità di favorire l'integrazione in un settore che lamenta cronici problemi di frammentazione della proprietà e disarticolazione delle filiere. Nella stessa direzione sembra andare la possibilità di includere, all'interno dei PSR, sottoprogrammi tematici per le aree montane.

Abbandonato l'approccio per assi, si propone che tutti i tipi di sostegno agli investimenti e alla gestione nel settore forestale siano raggruppati in un "set" di misure che comprende e coordina le attuali misure 122, 123, 221, 222, 223, 226 e 227. L'attuale misura 225 andrebbe invece a ricadere nei "servizi silvo-climatico-ambientali" previsti dall'art. 35 della proposta di Regolamento, mentre la 224 sarebbe accorpata alla 213 nei pagamenti Natura 2000 e direttiva quadro Acque, di cui tuttavia non si conoscono ancora nei dettagli i contenuti per quanto riguarda il contributo del settore forestale. Nondimeno, il "tema foreste" è presente anche nelle azioni per il trasferimento tecnologico, per l'innovazione e per i servizi di consulenza, a porre l'accento sulla necessità di sviluppare nuove competenze in un settore – quello forestale – in grado di contribuire in modo attivo allo sviluppo del territorio rurale.

Tab. 28.7 - Spesa pubblica per misure forestali nella programmazione di sviluppo rurale in Italia per il periodo 2007-2013¹

	Programmato per misure forestali (milioni di euro)	Programmato misure forestali/ totale programmato PSR (%)	Speso per misure forestali (milioni di euro)	Speso per misure forestali/ programmato per misure forestali (%)	Totale spesa PSR/totale programmato PSR (%)
Piemonte	90,49	9,2	19,72	21,8	37,3
Valle d'Aosta	0,53	0,4	0,22	41,8	63,8
Lombardia	136,96	13,3	63,71	46,5	40,8
P.A. Bolzano	18,36	5,5	12,65	68,9	68,9
P.A. Trento	22,94	8,2	7,91	34,5	50,8
Veneto	98,62	9,4	35,40	35,9	35,1
Friuli-Venezia Giulia	36,62	13,7	15,92	43,5	37,7
Liguria	23,22	7,9	5,87	25,3	36,6
Emilia-Romagna	80,23	7,6	30,18	37,6	40,8
Toscana	162,20	18,5	52,33	32,3	35,1
Umbria	118,69	15,0	45,99	38,8	39,6
Marche	57,91	11,9	20,55	35,5	43,9
Lazio	66,70	9,5	16,54	24,8	34,0
Abruzzo	49,94	12,1	8,78	17,6	34,5
Molise	32,14	15,5	11,80	36,7	35,1
Sardegna	119,46	9,2	20,44	17,1	37,0
Regioni Competitività	1.115,01	10,9	368,02	33,0	39,4
Campania	362,88	20,0	78,96	21,8	30,7
Puglia	182,53	11,3	32,04	17,6	35,2
Basilicata	145,54	21,7	65,05	44,7	36,0
Calabria	168,57	15,5	56,73	33,7	36,1
Sicilia	424,83	19,4	94,33	22,2	35,3
Regioni Convergenza	1.284,36	17,4	327,10	25,5	34,3
	-	-	-	-	-
Totale Italia	2.399,36	13,7	695,12	29,0	37,3

¹ Dati aggiornati al 31/12/2011.

Fonte: PSR e relazioni annuali di attuazione.