

ITALIA LEGNO ENERGIA – AREZZO 13-15 FEBBRAIO  
Convegno “Gestione forestale e produzione di biomasse:  
il mercato e gli operatori cambiano. Cambiano anche le istituzioni?”  
Arezzo, 13 febbraio 2015

## La politica forestale nazionale: perché non l’abbiamo, perché dovremmo averla?

Laura Secco e Davide Pettenella  
Dip.TESAF – Università di Padova



## Organizzazione della presentazione

1. A cosa serve una politica forestale nazionale?
2. Perché non abbiamo una politica forestale?
3. Perché dovremmo averla?
4. Considerazioni conclusive

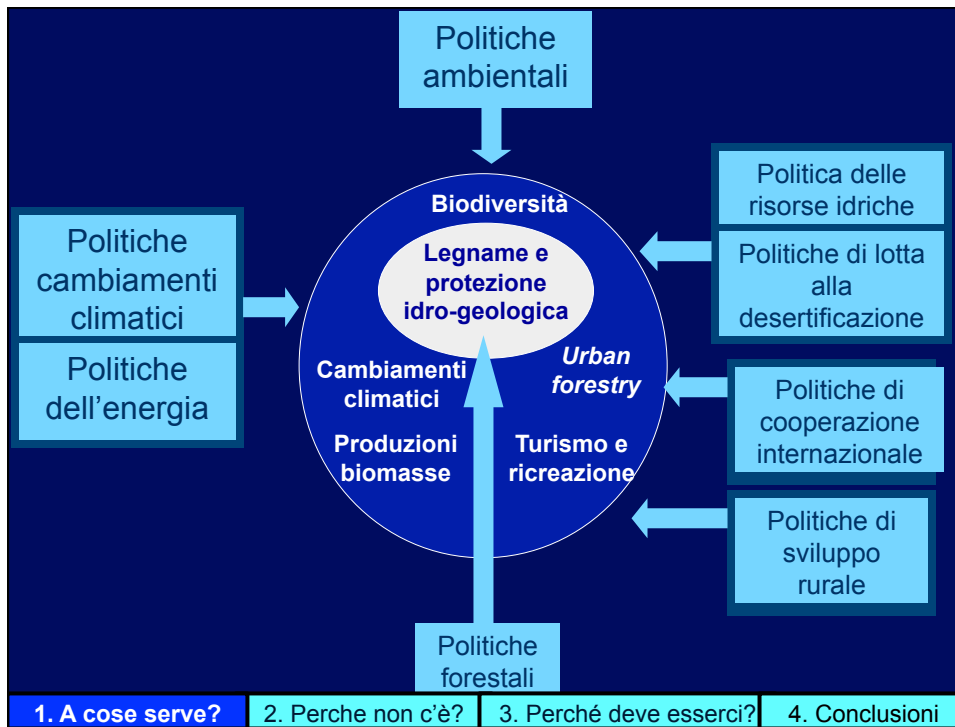


Slides disponibili in:  
<http://intra.tesaf.unipd.it/pettenella/>

# 1. A cosa serve una politica forestale nazionale?

## Alcuni elementi di contesto

- Diversamente che nel passato, le risorse forestali sono oggetto di interesse di molte politiche settoriali



## Alcuni elementi di contesto

- Diversamente che nel passato, le risorse forestali sono oggetto di interesse di molte politiche settoriali
- Le condizioni di mercato sono caratterizzate da grandi cambiamenti strutturali

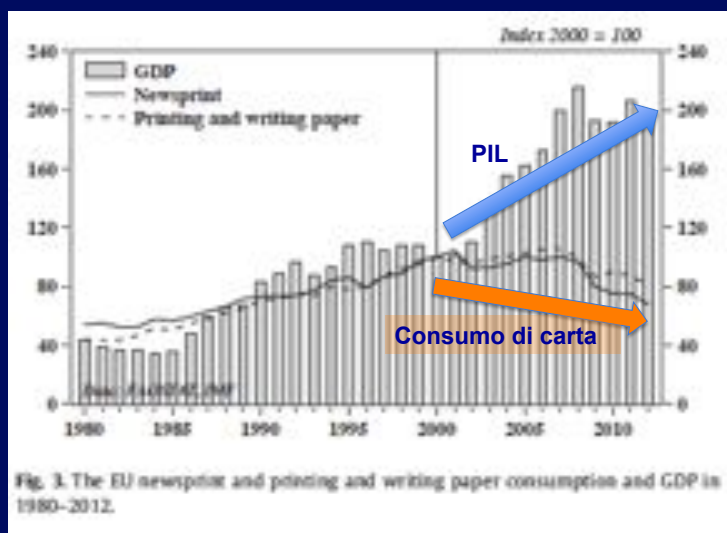
1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Riduzione ruolo del settore cartario (mercato UE)



1. A cosa serve?

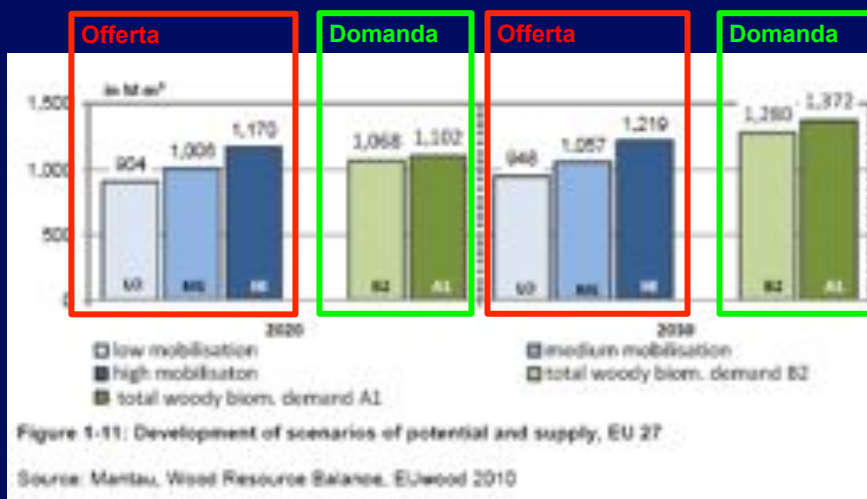
2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Sviluppo del settore della bio-energia

Possibile scarsità relativa  
nel futuro approvvigionamento UE?



1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Alcuni elementi di contesto

- Diversamente che nel passato, le risorse forestali sono oggetto di interesse di molte politiche settoriali
- Le condizioni di mercato sono caratterizzate da grandi cambiamenti strutturali
- C'è una **crescita dei fenomeni di instabilità** (← cambiamenti climatici)

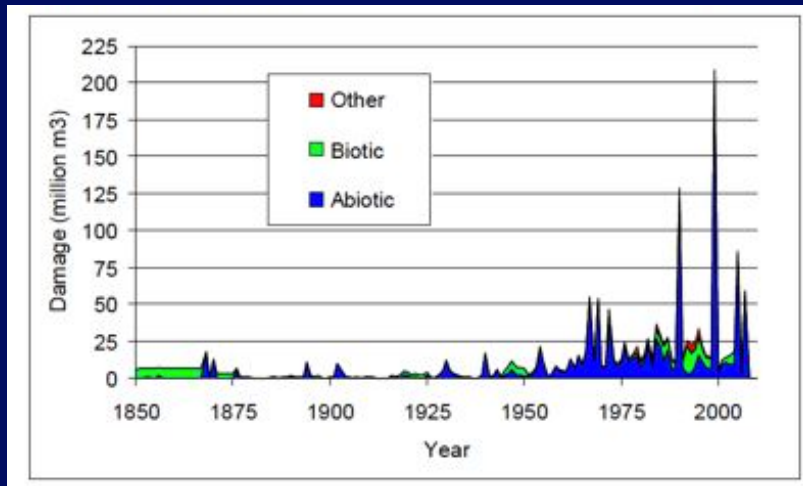
1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Grandi eventi che hanno danneggiato le foreste europee (schianti, incendi)



Schelhaas, 2008

- 1. A cosa serve?
- 2. Perché non c'è?
- 3. Perché deve esserci?
- 4. Conclusioni



Gundrum, Svezia  
(2005)

- 1. A cosa serve?
- 2. Perché non c'è?
- 3. Perché deve esserci?
- 4. Conclusioni

## Alcuni elementi di contesto

- Diversamente che nel passato, le risorse forestali sono oggetto di interesse di molte politiche settoriali
- Le condizioni di mercato sono caratterizzate da grandi cambiamenti strutturali
- C'è una crescita dei fenomeni di instabilità (← cambiamenti climatici)
- **Sempre più evidenti i “fallimenti di mercato”**

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Fallimenti del mercato

Più che in altri settori economici, il mercato fallisce nell'ottima allocazione dei prodotti e dei servizi

Esempi di “fallimenti di mercato” (*market failures*):

- Conservazione della biodiversità
- Fissazione di C
- Miglioramento del paesaggio
- Regolazione del ciclo dell'acqua



1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## ... ma anche fallimenti delle politiche

Sono numerosi anche i casi di fallimenti delle politiche (“*policy failures*”):

- mancanza di coordinamento tra politiche settoriali diverse
- mancanza di valutazione e monitoraggio delle politiche settoriali e dei loro reali impatti

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

### Un esempio: politiche forestali – politiche energetiche

EL PAÍS  
CATALUÑA

Italia compra los bosques quemados de Empordà para producir electricidad

DAVID GARCÍA VÁZQUEZ | Barcelona | 15 MAR 2014 | 02 CET

Archivado en: All Empordà | Biomasa | Comarcas | Incendios forestales | Administración comarcal | Provincia Girona | Cataluña | Accidents | España



Tala de árboles quemados en los bosques del Empordà. / FISE Oulhàs

[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/08/catalunya/1394300525\\_153610.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/08/catalunya/1394300525_153610.html)

Un testigo del crecimiento envía de biomasa a Italia es al puerto

SARDINIA BIO ENERGY

AZIENDA ATTIVITÀ RESPONSABILITÀ NOTIZIE CONTATTI



Approvvigionamento



La società effettua le operazioni di approvvigionamento sia tramite personale diretto, che tramite un adeguato numero di fornitori locali ed esteri, con esperienza pluriennale nella gestione e approvvigionamento di biomassa.

La produzione del combustibile locale, oltre che dal recupero della biomassa proveniente dalle



1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni



**Un esempio:  
politiche forestali –  
politiche fiscali**

**Pellet, sale al 22% l'aliquota Iva. E la legna da ardere resta l'aliquota 10%**

Protestano gli operatori del comparto: "Gravi effetti per i cittadini per le imprese del settore"

Lunedì 22 Dicembre 2014

**Aumento Iva per il pellet, AIEL e FREE: "un emendamento da abrogare"**

AIEL e FREE chiedono l'abrogazione dell'emendamento che prevede l'aumento dell'Iva sul pellet dal 10 al 22%, che colpirebbe con aggravio dei costi oltre due milioni di famiglie italiane che lo utilizzano e oltre 42.000 unità lavorative, di cui oltre 20.000 impiegate direttamente nella produzione e distribuzione del combustibile legnoso.

16 dicembre 2014

"Diciamo 'NO' all'aumento dell'Iva sul pellet, previsto dall'emendamento 3.4111 presentato dal Governo sabato 13 dicembre e approvato dalla Commissione Bilancio del Senato". È questa la posizione del Coordinamento FREE, Fonti rinnovabili ed efficienza energetica, e di AIEL, Associazione italiana energie agroforestali, sull'aumento dell'Iva del pellet dal 10 % al 22%.

**Renzi: "Aumento Iva sul pellet un errore che il Governo correggerà"**

Con la legge di stabilità 2015 l'iva sul pellet per riscaldamento è stata innalzata dal 10 al 22%

Lunedì 12 Gennaio 2015

L'aumento dell'Iva sul pellet è stato un errore che il Governo correggerà". Lo ha detto il presidente del Consiglio Matteo Renzi, secondo quanto riferito dal presidente nazionale dell'Uncecm e dell'Intergruppo Parlamentare per lo Sviluppo della Montagna On.le Enrico Borghi (Pd).

1. A cosa serve? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

## Cos' è una politica forestale? Una risposta teorica

La politica forestale è l'insieme dei principi e delle azioni, teoriche e pratiche, finalizzate a rispondere alle domande sociali relative ai prodotti e servizi del settore forestale.

*"La politica forestale è il processo di **negoziazione sociale** per regolare i conflitti tra diversi interessi nell'utilizzo e nella protezione delle foreste in accordo con i programmi nel settore"* (Krott, 2005, p. 12)

*(Politica + strutture istituzionali + strumenti = governance)*

1. Cos'è? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

## 2. Perché non abbiamo una politica forestale?

### Come dovrebbe essere fatta una (buona) politica forestale?

Dovrebbe essere in grado di fronteggiare questi problemi:

- a) con una **buona base informativa**
- b) con una **visione strategica**
- c) con un **insieme articolato di strumenti** (passivi, ma soprattutto attivi e informativi)
- d) **coordinandosi con altre politiche e strutture istituzionali**

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

Una politica in grado di fronteggiare questi problemi:

a) con una **buona base informativa**

1. A cosa serve? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

## La base informativa

Volete sapere:

- quale è la superficie forestale italiana?
- qual è lo *stock* di biomassa?
- quanto legname viene prelevato?
- quante ditte boschive e quanti boscaioli esistono ancora in Italia?
- quante decine di migliaia di operai forestali sono impiegati nella pubblica amministrazione?
- quante persone sono morte o ferite in quello che è considerato tra i settori economici con i più alti rischi lavorativi per la salute umana?
- a quanto assomma la spesa pubblica nel settore?
- quanti rimboschimenti sono stati effettuati?
- qual è il contributo economico dei boschi all'offerta di servizi ambientali?

**Nessun dato ISTAT negli ultimi 2-3 anni!**

Su un terzo del territorio del paese sembra calata la notte dell'informazione statistica ufficiale.

1. A cosa serve? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

## Ma si può fare di peggio...

**Indagine ISTAT (dicembre 2014)** sui consumi di energia da parte delle famiglie italiane (2013): **17,7 Mt** di biomasse legnose → nuova stima del MSE per il **Bilancio Energetico Italiano (BEN) 2013: offerta interna totale di biomasse forestali a fini energetici 20,1 Mt** → 29-40 M mc + 2 M mc di legname da opera → **31-42 M mc**

- I nostri obiettivi 20-20-20 sono già raggiunti?
- Più dell'80% delle attività è in nero (vd. gli **8 Mc di prelievi ufficiali**) o siamo il paese con il più basso prelievo/ha in Europa?
- Tagliamo più dell'incremento dei boschi?
- E se tagliamo così tanto, che ne è del *Carbon sink* nel bilancio delle emissioni?

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

Una politica in grado di fronteggiare questi problemi:

a) con una **buona base informativa**

b) con una **visione strategica**

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Visione strategica

- Gli esercizi di programmazione forestale (vd. slide successive) hanno avuto una buona capacità di visione strategica
- Il problema è come legare la strategia agli interventi operativi

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## 4 piani forestali nazionali

- Schema di Piano forestale nazionale del 1987 (MIPAF)
- Linee guida di programmazione forestale del 2005 (MambT)
- Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF) del 2008 (MIPAF)
- Piano della filiera legno 2012-14 (MIPAF)

4 esercizi di “pianificazione esortativa”;  
assenza di una autorità centrale di riferimento

3 tratti comuni:

- **Non un € di investimenti allocati**
- **Nessuna scelta impegnativa** per il Governo, le Regioni e le PA sulla riforma istituzionale
- **Nessun sistema attivato di M&V**

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

Una politica in grado di fronteggiare questi problemi:

- a) con una **buona base informativa**
- b) con una **visione strategica**
- c) con un **insieme articolato e ben bilanciato di strumenti** (passivi, ma soprattutto attivi e informativi)

1. A cosa serve?    2. Perché non c'è?    3. Perché deve esserci?    4. Conclusioni

## Bilanciamento tra gli strumenti dell'azione politica: "bastone, carote e sermoni"

- **Di comando e controllo:** vincoli, permessi, autorizzazioni, tasse, licenze, ... → *cui vanno aggiunti es. norme Natura 2000, licenza FLEGT (VPA), sistema di Due Diligence (EUTR 995/2010)*

- **Ad adesione volontaria:** incentivi, PES, certificazioni, marchi, standard, codici etici, ...

- **Informativi:** formazione professionale, assistenza tecnica, divulgazione,

Partecipazione, decentramento, sussidiarietà orizzontale e verticale, semplificazione, trasparenza, *accountability*, ...

1. A cosa serve?    2. Perché non c'è?    3. Perché deve esserci?    4. Conclusioni

Una politica in grado di fronteggiare questi problemi:

- a) con una **buona base informativa**
- b) con una **visione strategica**
- c) con un **insieme articolato di strumenti** (passivi, ma soprattutto attivi e informativi)
- d) coordinandosi con altre politiche e strutture istituzionali, anche a livello locale**

1. A cosa serve? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

## Una PA vicina agli operatori del settore?



(\*): la capacità di assorbire disturbi esterni e di adattarsi mantenendo identità e potere istituzionale

1. A cosa serve? 2. Perché non c'è? 3. Perché deve esserci? 4. Conclusioni

### 3. Perché dovremmo avere una (buona) politica forestale nazionale?

Per il principio di sussidiarietà verticale sembrano logiche alcune linee d'intervento su scala nazionale

- a. Supporto alle imprese
- b. Innovazione contrattualistica
- c. Riforma processi amministrativi



1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni



## a. Supporto alle imprese

- Albi e patentini → **selezione operatori professionali** (regole uniche a scala nazionale)
- **Formazione** (sinergie tra le Regioni)
- Meccanizzazione (coordinamento parco-macchine)
- **Informazioni sulle aste e osservatorio di mercato**
- Qualificazione del legname (*grading rules*)
- Supporti alla logistica (piattaforme)
- ...

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni



## b. Innovazione contrattualistica (azione di sintesi e di informazione su scala naz.)

### Contratti di gestione

- Concessione dietro miglioramenti ambientali (c. di sottomissione)
- Concessione dietro fornitura di servizi ambientali, educativi,...
- Consorzi pubblico-privati
- Gestione coattiva di boschi abbandonati
- ...

### Contratti di vendita

- Vendita pluriennale di lotti (in piedi, allestiti, franco magazzino)
- Mandati di vendita
- Vendita di lotti/piantagioni immature (pioppicoltura)
- ...

### Contratti di rete e di filiera

- Fornitura di calore (modello ESCO)
- Mandati di lavorazione e fornitura di prodotti (semi)finiti
- ...

- Art. 35 PSR "Cooperazione"
- Contratti di rete

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

Assegnazione in gestione di terreni pubblici a terzi (profit e non profit)



**GiornaledellaGiunta**

home > Giornale della Giunta > Presidente Burlando > il futuro della Liguria

Mercoledì 27 Agosto 2014

**33 - ASSEGNATE IN GESTIONE LE FORESTE REGIONALI**

*1 tremila ettari di proprietà della Regione verranno affidati in gestione per dodici anni*

La Regione ha indetto una gara per assegnare a soggetti privati la gestione delle foreste del patrimonio regionale. Si tratta di una importante conseguenza operativa della legge approvata per il migliore utilizzo delle terre incolte e per favorire il ritorno dell'attività dell'uomo nelle campagne, a fini produttivi, occupazionali, e per la tutela del territorio. Una iniziativa che viene incontro al nuovo interesse da parte delle aziende e del mondo giovanile per l'impegno nel settore agricolo, motivato sia dalla ricerca di sbocchi occupazionali, sia dalla sensibilità culturale rivolta all'ambiente, al territorio e alle attività agroalimentari, enogastronomiche e turistiche. Le aree forestali di cui è proprietaria la Regione ammontano in tutto a circa tremila ettari e vengono affidate ai vincitori, individuati secondo criteri rigorosi, per un periodo di 12 anni. Alla gara sono state presentate in tutto 19 offerte, delle quali 17 sono state ritenute valide, e che risultano così articolate sul territorio regionale: 4 offerte per il Monte Ceppo, nei comuni di Bajardo, Molini di Triora, Montaldo (1021 ettari); 4 offerte per Gerbonse, nel comune di Triora (621 ettari); 2 offerte per Testa d'Alpe, nel comune di Rocchetta Nervina (139 ettari); 2 offerte per Barbottina, nel comune di Calizzano (244 ettari); 1 offerta per Cadibona, nei comuni di Savona e Quiliano (220 ettari); 4 offerte per Monte Gottero, nel comune di Varese Ligure (478 ettari). Nessuna offerta per La Fama, nel comune di Genova (4 ettari). Per tutte le foreste - a parte La Fama che per le dimensioni ridotte non ha ricevuto offerte - sono stati individuati gli assegnatari, in questa fase definiti ancora come "provisori", in attesa che nel giro di circa un mese siano completate tutte le pratiche documentali. Hanno vinto le aziende che presentavano una gamma di attività più ampia e che hanno elaborato le proposte di gestione delle foreste più complete e ricche di funzioni diverse. Nella maggioranza dei casi sono state proposte azioni non solo volte allo sviluppo della filiera del legno ma anche per la promozione di iniziative turistiche e per la raccolta dei funghi e dei frutti del bosco.

Un esempio

1. Cos'è?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Un esempio



Dal 2009, ITLAS, azienda produttrice di pavimenti in legno, con sede stabilimento ai piedi dell'Altopiano del Cansiglio (TV)

**Contratto pluriennale (6 anni) di fornitura di tronchi di faggio** (diam. > 35 cm) su piazzale provenienti dalla Foresta del Cansiglio (Veneto Agricoltura)

**Grande azione di marketing** sulle “Assi del Cansiglio” (“*made in Veneto*”) e in generale sull’iniziativa per lo sviluppo della filiera locale → [www.assidelcansiglio.it](http://www.assidelcansiglio.it)

1. A cosa serve?    2. Perché non c'è?    3. Perché deve esserci?    4. Conclusioni

## c. Riforma dei processi amministrativi

“Carte a posto.  
Boschi in malora”  
(un funzionario CFS)

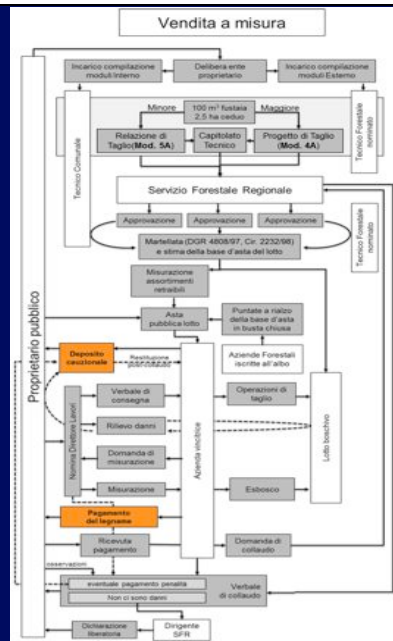
Principi:

- Certezza del diritto: procedure chiare, tempi decisionali e soggetti istituzionali certi
- **Semplificazione** (fino a 32 passaggi amministrativi per approvare un progetto PSR)
- **Trasparenza** nei rapporti con le imprese e la società civile
- **Accountability** (chi sbaglia paga)
- Efficienza ed efficacia nella **gestione dei fondi pubblici** (vd. capacità media di spesa Misure forestali)

1. A cosa serve?    2. Perché non c'è?    3. Perché deve esserci?    4. Conclusioni

## Iter e costi della vendita di un lotto pubblico in prov. Vicenza

Elenco costi	Incaricato	Tipo di domanda di taglio	
		Dichiarazione o relazione di taglio	Richiesta o progetto di taglio
Incarico e compilazione della domanda di taglio	Tecnico comunale o tecnico forestale	€ 25,00	€ 470
Invio domanda ai Servizi Forestali	Comune	€ 0,60	€ 0,60
Indizione del bando d'asta	Comune	€ 30,00	€ 30,00
Realizzazione asta	Comune	€ 115,00	€ 170,00
Costi per la consegna del lotto alla ditta (compilazione verbale di consegna)	Direttore delle operazioni di consegna	€ 30,00	€ 30,00
Misurazione del legname dopo l'abbattimento	Direttore delle operazioni di consegna	€ 170,00	€ 370,00
Compilazione del prospetto danni	Direttore tecnico delle operazioni di taglio	€ 0,00	€ 50,00
Riscossione saldo di pagamento del lotto		€ 15,00	€ 20,00
Compilazione del verbale di collaudo	direttore delle operazioni di taglio	€ 20,00	€ 20,00
Varie ed eventuali (costi di sorveglianza, spese per sopralluoghi, carburante, ecc)		€ 0,00	€ 150,00
<b>TOTALE</b>		<b>€ 405,60</b>	<b>€ 1310,60</b>



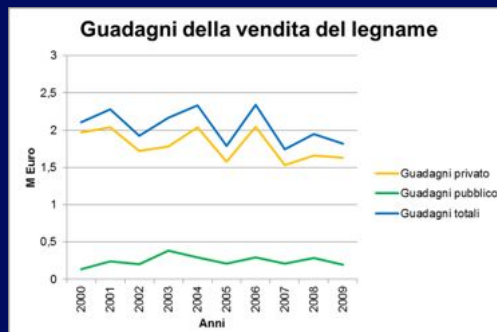
Fonte: Rigon, Vidale, Pettenella (2012)

1. A cosa serve?
2. Perché non c'è?
3. Perché deve esserci?
4. Conclusioni

## Costi dell'assestamento forestale di boschi pubblici in prov. Vicenza

Comunità Montana	Superficie assestata [ha]	Costo annuo di pianificazione [M€]
7 Comuni	24419,57	0,925
Astico-Brenta	1872,01	0,709
Astico-Posina	2184,66	0,828
Agno-Chiampo	1466,59	0,556
Brenta	3518,89	0,133
Leogra-Timonchio	514,21	0,194

## Ricavi dalla vendita di boschi (pubblici e privati) conteggiando i costi dell'assestamento e della vendita in prov. Vicenza



Fonte: Rigon, Vidale, Pettenella (2012)

1. Cos'è?
2. Perché non c'è?
3. Perché deve esserci?
4. Conclusioni

## 4. Riflessioni conclusive

→ Una politica forestale nazionale assente, una **governance debole**, un progressivo smantellamento delle istituzioni locali, una mancanza di coordinamento...

→ Necessità di risorse e strumenti adatti a **coordinare ed attuare** strategie complessive

→ Necessità di una **PA che accentui le capacità tecniche, di informazione, di negoziazione, di supporto vicine agli operatori**

(es. le “**cattedre ambulanti**” vicine agli operatori economici, il “**forestale condotto**” di U. Bagnaresi)

1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni

## Un ruolo diverso della Pubblica

**Amministrazione:** allentamento delle funzioni di comando e controllo, spazio alla società civile ed a **ri-organizzazione degli operatori** (es. contratti di rete), PA con **funzione di animazione e mediazione**

... da un ruolo passivo di controllo delle modalità di gestione delle risorse...



... ad un ruolo attivo di *partnership* nello sviluppo rurale...



1. A cosa serve?

2. Perché non c'è?

3. Perché deve esserci?

4. Conclusioni