

Angesichts von Hindernissen mag die kürzeste Linie zwischen zwei Punkten die krumme sein (Bertolt Brecht)

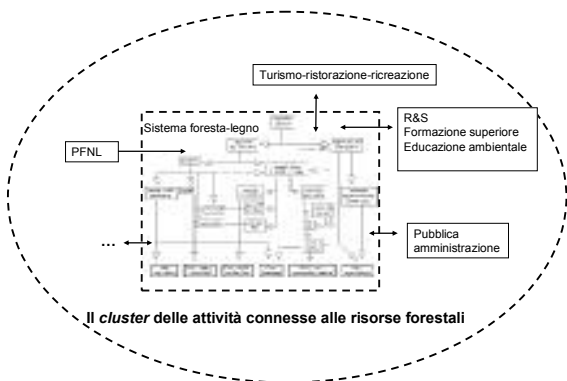
LE POLITICHE PER LE AREE MONTANE: un caso di studio relativo alla governance nel settore forestale

Davide Pettenella
DITESAF – Università di Padova 7 maggio 2005

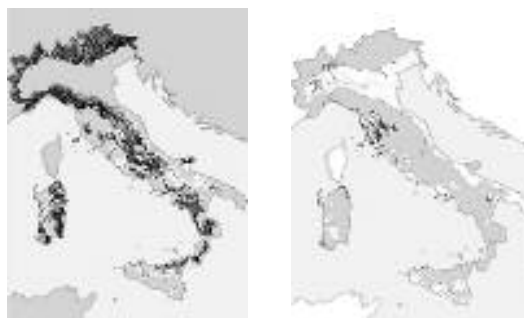
Organizzazione del modulo

- Introduzione: il contesto
- Gli strumenti delle politiche e le ragioni di una nuova *governance*
- Conclusioni

Introduzione: il contesto



a. Foreste in Italia = montagna



Superfici boscate in Italia (dati in migliaia di ettari, 1995)

	boschi sostanze confine			boschi sostanze confine			boschi sostanze confine			boschi sostanze confine			boschi sostanze confine			Totale superficie boschiva	coefficiente boscosità
	A	B	C	D=A+B+C	E	F	G	H=E+F+G	I=D+H	L	M=D/L	N=G/L	O=I/L				
Piemonte	462	84	92	637	59	0	200	259	896	2.540	25,1%	7,9%	35,3%				
Vai d'Aosta	8	63	7	77	31	-	31	62	139	326	23,6%	9,5%	42,7%				
Lombardia	316	159	131	606	10	-	47	56	662	2.386	25,4%	2,0%	27,7%				
PA Bolzano	13	261	20	295	31	-	28	59	353	740	39,8%	3,8%	47,7%				
PA Trento	42	171	99	312	26	-	53	79	391	621	50,3%	8,6%	63,0%				
Veneto	164	132	44	341	25	-	74	99	439	1.836	18,5%	4,0%	23,9%				
Friuli VG	142	32	151	325	5	0	52	56	381	784	41,4%	6,6%	48,5%				
Liguria	274	36	23	334	15	7	13	35	369	542	61,6%	2,4%	68,0%				
E. Romagna	346	9	36	390	12	0	84	96	486	2.212	17,6%	3,8%	22,0%				
Toscana	778	48	124	950	42	46	81	169	1.119	2.299	41,3%	3,5%	48,6%				
Umbria	298	5	7	310	6	0	28	34	344	846	36,7%	3,3%	40,7%				
Marche	186	5	7	198	5	-	73	78	276	969	20,4%	7,6%	28,5%				
Lazio	400								1.723	24,8%	3,6%	30,0%					
Abruzzo	321								1.079	32,2%	1,8%	38,2%					
Molise	110	2	1	113	21	1	34	55	168	444	25,5%	7,6%	37,9%				
Campania	144	3	4	151	4	25	175	203	355	1.360	11,1%	12,9%	26,1%				
Puglia	93	27	4	125	1	11	40	51	176	1.936	6,4%	2,0%	9,1%				
Basilicata	230	6	-	236	0	-	114	114	350	999	23,6%	11,4%	35,1%				
Calabria	270	151	93	514	0	4	68	72	586	1.508	34,1%	4,5%	38,9%				
Sicilia	96	21	18	135	-	93	130	223	357	2.571	5,2%	5,0%	13,9%				
Sardegna	215	67	86	368	-	353	229	583	951	2.409	15,3%	9,5%	39,5%				
Italia	4.908	1.309	974	7.190	342	559	1.634	2.536	9.726	30.130	23,9%	5,4%	32,3%				

Distribuzione della superficie forestale italiana

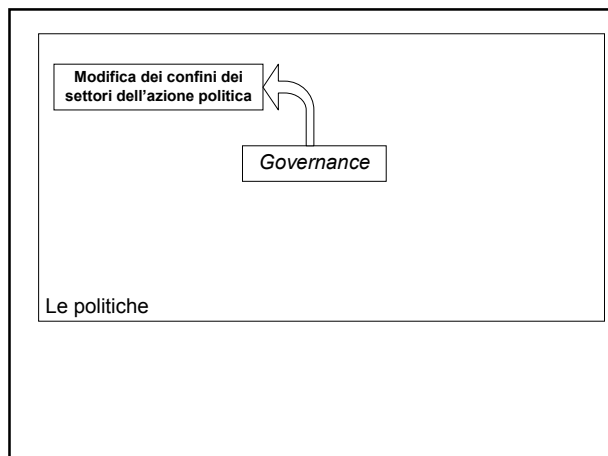
Punti di sondaggio IFNI
punti classificati a fustaia punti classificati a ceduo



Le ragioni di una nuova governance

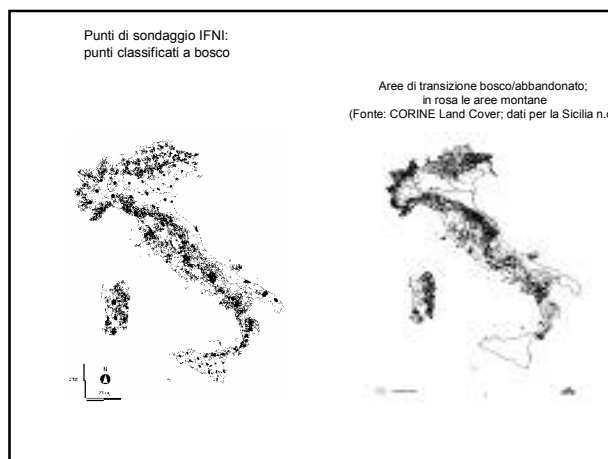
- Governo: le istituzioni, le strutture responsabili di politiche
- *Governance*: la capacità, le modalità e l'efficacia dell'azione di governo = il processo decisionale

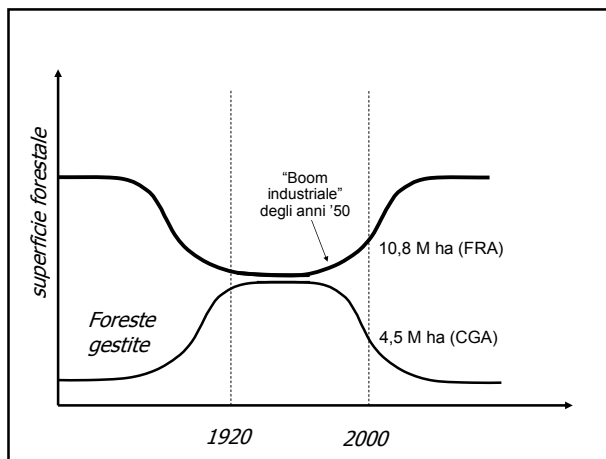
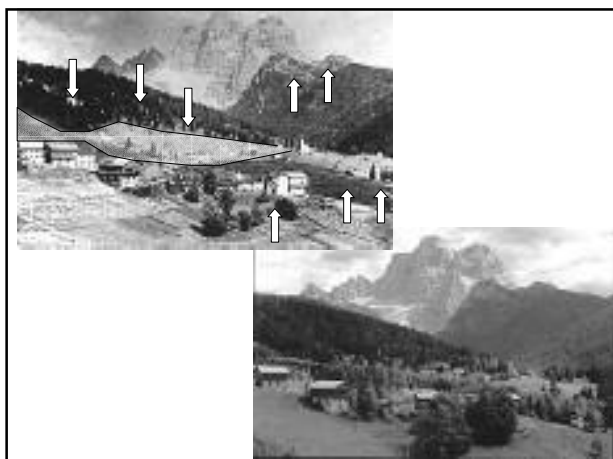
Quali sono i principali problemi della *governance* dell'economia montana?



Alcuni fenomeni in atto

- Sviluppo separato (le "montagne"), per effetto della specializzazione delle attività turistiche, di quelle agricole, di quelle industriali
- Delocalizzazione, crisi dei distretti industriali
- Crescita dei fenomeni di abbandono culturale dei terreni (Legge di Engel; colonizzazione naturale)



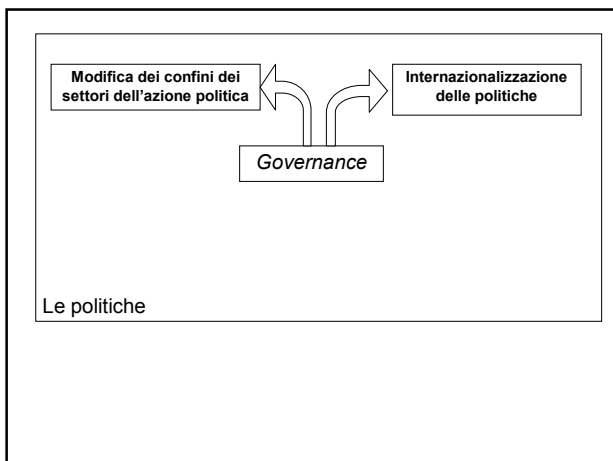


Nuovi confini = nuovi attori = nuovi conflitti

L'economia montana è più governata dalle scelte e politiche esterne e generali che da quelle specifiche per il suo territorio

Alcuni esempi:

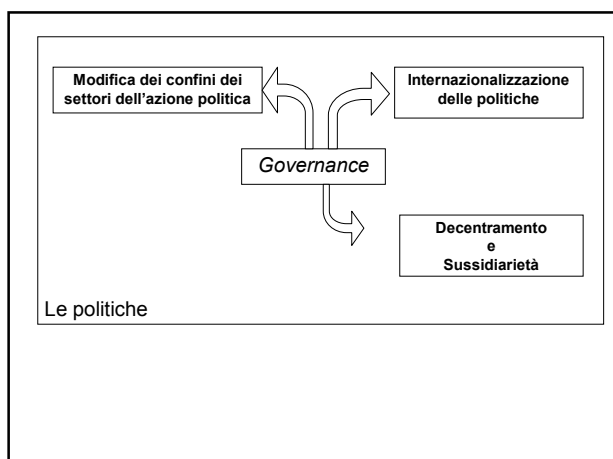
- Biomasse ad uso energetico
- Aree protette
- Raccolta imballaggi



Gli accordi internazionali:
un quadro di sintesi

Campi prevalenti di intervento

La regolamentazione degli scambi	La gestione, conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste	La prevenzione del "global change"
WTO, ITTA, CITES, altri	UNCED 1992: - Principi Forestali, - cap. 11 e altri Agenda 21, UNFF <i>Proposals for Action</i> Risoluzioni Confer. Minister. Protez. Foreste, Protocolli Convenzione Alpi, G8APF, altri	CBD, FCCC e KP, CCD, altri



Decentramento: un cambiamento da una governo centrale delle politiche lungo 3 possibili opzioni:

- **Decongestionamento:** riduzione delle funzioni amministrative di una componente della PA; può avvenire tramite:
 - la semplificazione
 - il trasferimento di funzioni
 - la privatizzazione, l'*outsourcing*
- **Delega:** trasferimento (anche temporaneo) di funzioni gestionali-esecutive dell'amministrazione centrale a strutture periferiche (anche appartenenti alla stessa amministrazione)
- **Devoluzione:** trasferimento permanente di funzioni dell'amministrazione centrale ad enti di livello inferiore con autonomia decisionale

Le motivazioni

Affidare il potere decisionale a chi è vicino al territorio dovrebbe :

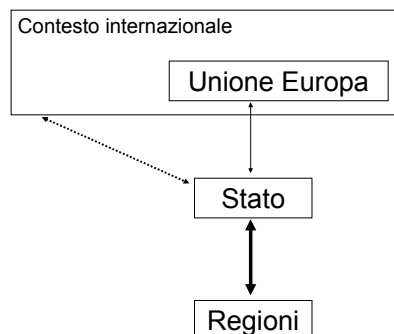
- comportare più partecipazione e corresponsabilizzazione
 - misure più adeguate al contesto in quanto basate su conoscenze locali
 - aumentare il controllo e la rendicontabilità dell'azione politica
- più efficienza ed efficacia delle politiche

→ affermazione del principio di sussidiarietà: realizzare a livello superiore solo gli interventi che, a livello inferiore, sarebbero meno efficaci

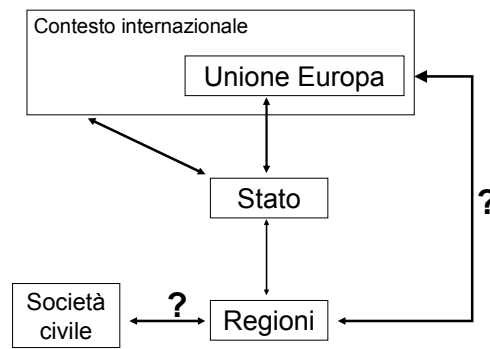
Alcuni problemi

- La devoluzione e la delega delle competenze dovrebbero comportare il trasferimento anche di risorse (finanziarie e umane)
- Devoluzione e delega possono portare a congestione nell'ente che assume nuove competenze
- In ogni caso, il trasferimento di competenze dovrebbe comportare la responsabilità e gli oneri del coordinamento
- Nella pratica non è sempre scontato che il decentramento porti ad una maggior efficienza ed efficacia delle politiche (e a minor corruzione)

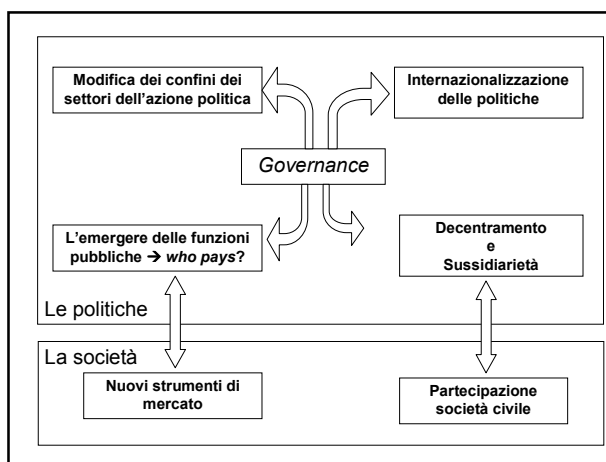
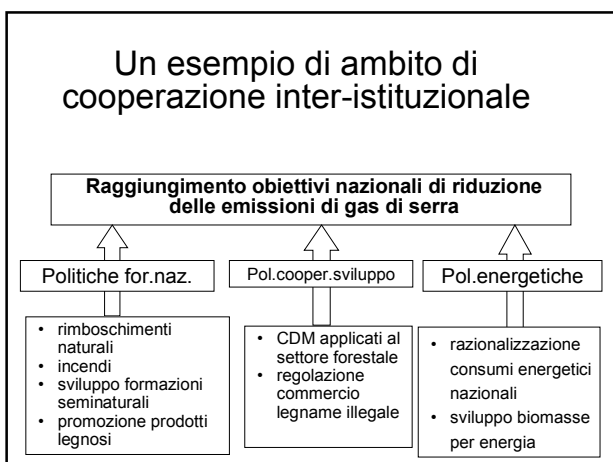
Le tradizionali azioni verticali di coordinamento



Revisione delle azioni verticali di coordinamento



Un esempio di ambito di cooperazione inter-istituzionale



Attività economiche in aree di montagna → frequenti esternalità

Esternalità (A.C.Pigou, 1920): effetto esterno di segno negativo (o positivo) che incide su uno o più soggetti e che dipende da una attività economica il cui responsabile non ne sopporta i costi (o non ne ricava reddito).

Rivalità ed escludibilità

Caratteristiche del consumo	possibilità di esclusione	
	impossibile, difficile	fattibile
consumo senza condizioni di rivalità	beni pubblici (qualità dell'aria, fissazione di carbonio, tutela della biodiversità, ...) 1	beni club , "a pedaggio" (strade a pagamento, piste da sci, pesca sportiva, ...) 3
consumo che crea condizioni di rivalità	beni comuni (fonti alimentari per il bestiame e la selvaggina, piccoli frutti boschivi, ...) 2	beni privati (prodotti agricoli, servizi di alloggio, legname, ...) 4

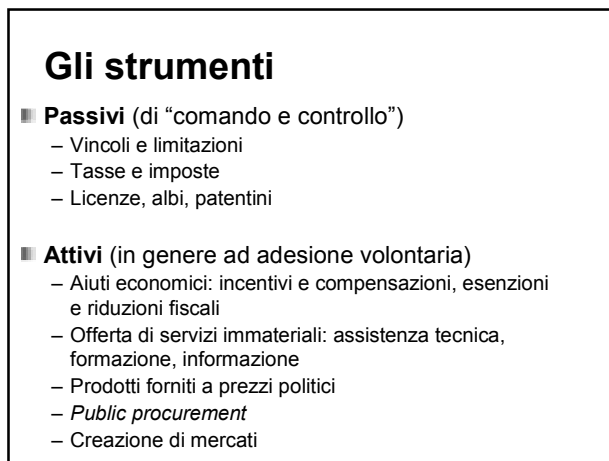
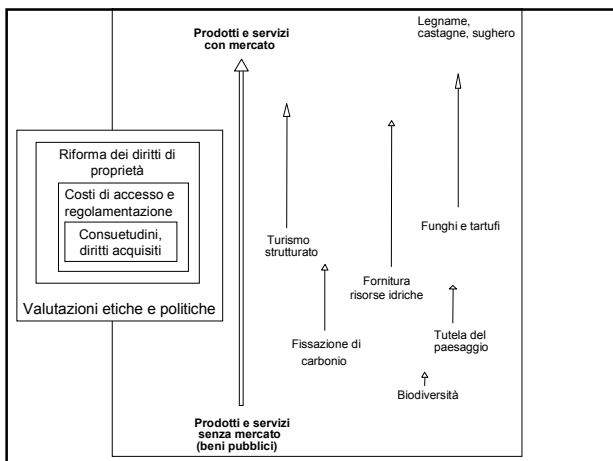
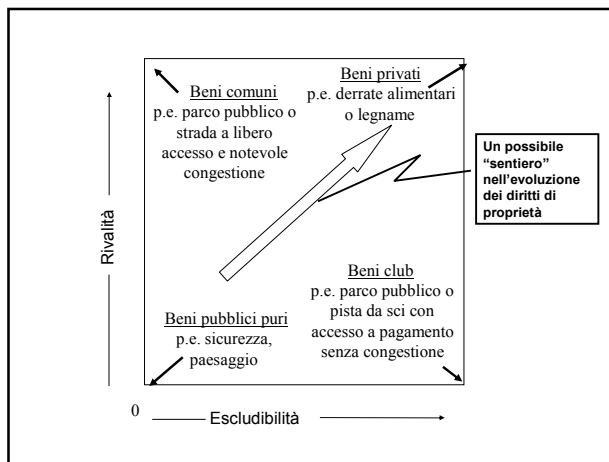
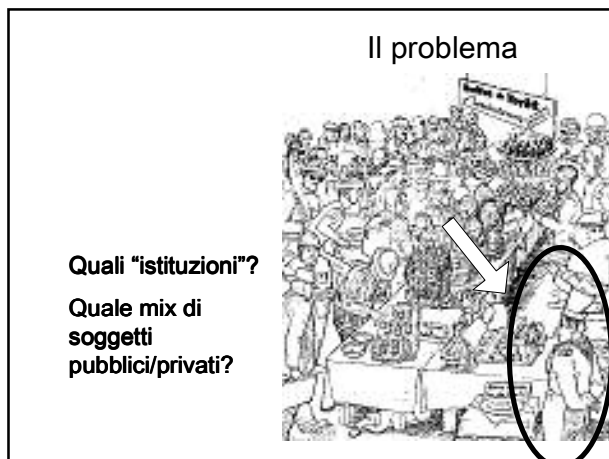
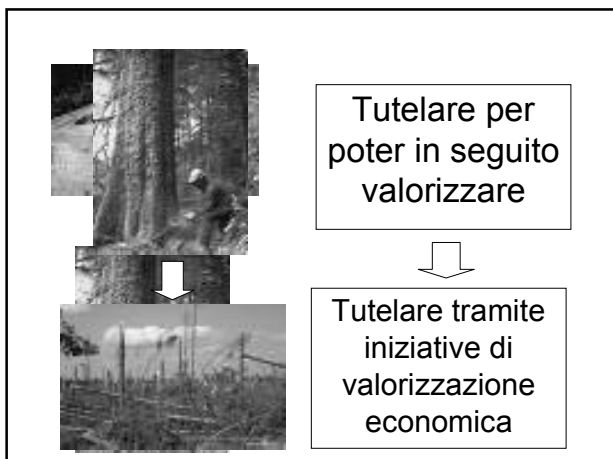
Classificazione dei beni non rigida, ma legata a:

- attribuzione di diritti di proprietà,
- rapporto domanda/offerta di beni e servizi,
- organizzazione del mercato e sue dimensioni (alcuni beni pubblici, ad esempio, lo sono solo in un determinato ambito territoriale: vd. frutti di bosco)

Il mercato



- Prezzi del legname molto bassi: condizioni non solo congiunturali, ma strutturali di debolezza dell'offerta interna
- Ripresa di interesse per alcuni prodotti forestali non legnosi → strategie di nicchia
- Crescita delle funzioni pubbliche (servizi in parte internalizzabili)



Piani e programmi

Gli strumenti di politica possono essere implementati e coordinati nell'ambito di piani e programmi (a questi si dà una valenza più dei strumenti esecutivi)

Diversi piani distinguibili per:

- La scala
 - Internazionale (FLEGT)
 - Nazionali (Piano di attuazione del PK)
 - Regionali (PRS, PSR)
 - Di area vasta (Piano di PN, PTC provinciale)
 - Locale (Agenda 21 di un Comune, PRG)
 - Aziendale (Piano di assestamento)
- L'oggetto
 - Attività economiche:
 - Settoriali (Piano dei trasporti)
 - Intersettoriale (Piano nazionale per lo Svil. sostenibile)
 - Territorio (PTC regionale)
- Il riferimento temporale
 - Pianificazione strategica (PSES di CM)
 - Programmi attuativi (Progetto di un GAL - Leader +)

Dal "governo" alla "governance"

La distinzione sottintende un importante passaggio:

- da una gestione gerarchica delle politiche (il "Governo"), basata su un forte potere centrale, su una logica *top-down*,
- a nuove forme di gestione delle politiche basate sulla partecipazione e negoziazione con la società civile (*la "governance"*), sul coordinamento orizzontale e verticale, sull'*empowerment* dei soggetti locali e quindi su uno Stato "leggero" (*more market, less State*)

Un peso accresciuto della società civile comporta:

- Nuovi strumenti di informazione e partecipazione
- Minor peso degli strumenti di comando e controllo e maggiore peso delle misure ad adesione volontaria, del partenariato, della negoziazione



Il passato:

- un forte peso delle funzioni di comando e controllo
- una forte istituzione
- una forte identità



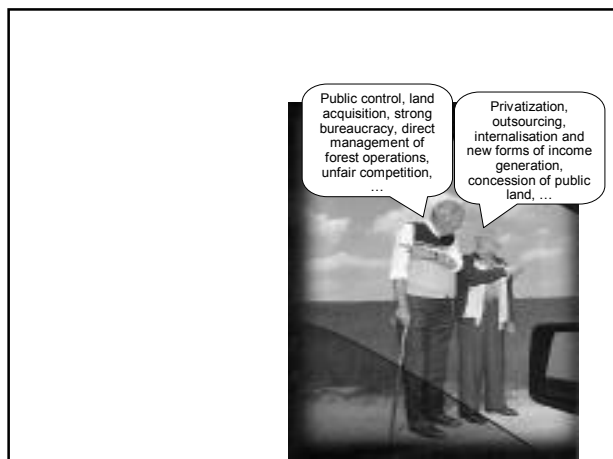
Il futuro: nuove istituzioni in grado di conciliare efficienza, partecipazione e gestione attiva

Un peso accresciuto della società civile comporta:

- Realizzare una amministrazione più "leggera", impresa non facile:
 - spesso la società civile non dimostra reale interesse
 - ci sono problemi di rappresentatività
 - c'è talvolta un conservatorismo delle istituzioni
- Un ruolo (una cultura) diversa delle istituzioni pubbliche:
 - non hanno il monopolio delle funzioni di tutela delle risorse
 - nella gestione diretta non sono sempre gli operatori più efficienti

Un cambiamento profondo che crea ulteriori problemi di sfasatura nei tempi del settore forestale

Pochi mesi	Tempi del mercato
Diversi mesi	Tempi di adattamento delle politiche
Alcuni anni	Tempi di adattamento/maturazione delle istituzioni
Diversi decenni	Tempi biologici della foresta



Alcune ipotesi conclusive

- Valorizzare le funzioni private
(= concentrare, specializzare, collegare con il territorio = "filiere corte")
- Esplicitare le funzioni pubbliche
- Razionalizzare le funzioni pubbliche

internalizzazione

tariffazione

compensazione

- Armonizzare le politiche forestali con quelle di altri settori (pianificazione territoriale, politiche ambientali, politiche dell'energia, politiche industriali, politiche del lavoro, politiche di cooperazione internazionale, ...)

Una lezione da imparare:

modificare le *market failure* comporta il serio rischio di *policy failure*

