

Gruppo 2013

Roma, 19 maggio 2009

Le nuove sfide delle politiche forestali

Davide Pettenella

DITESAF

Università di Padova

La crisi dei *sub-prime* in USA

United States housing starts, 2005-2008



Note: SAAR = Seasonally adjusted annual rate
Source: US Census Bureau, 2008.

UNECE/FAO Forest Products Annual Market Review, 2007-2008

1

Chapter 1

*United States forest products market
crash impacts UNECE region:
Overview of forest products markets
and policies, 2007-2008³*

Tempo di crisi

= tempo di riforme per le politiche forestali?

- Un settore per decenni legato alla “questione montanara” = produrre legname sotto vincoli ambientali
 - potenziamento del ruolo dello Stato e degli strumenti di regolazione
- Dagli anni '70:
 - Riconoscimento di nuove funzioni: accentuazione del settore come erogatore di beni misti (pubbl./privati)
 - Diversi soggetti istituzionali e diversi strumenti di *policy*
 - creare mercati per ridurre i costi della tutela del territorio

Da “riserva indiana” a componente dello sviluppo rurale

Emergere della politica di sviluppo rurale come strumento principale di gestione delle politiche forestali

(1987: 1° Piano Forestale Nazionale salutato positivamente come strumento “specifico”)

Un percorso di pianificazione non lineare

- Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), approvato nel luglio 2007
- PSR approvati dalle Regioni e PA nel 2008
- *3° Congresso Nazionale di Selvicoltura nell'ottobre 2008*
- Programma quadro per il settore forestale (PQSF) del dicembre 2009

1992-1999

PAC

Miglioramento
Strutture agricole

Misure di
accompagnamento (Reg
2080/92)

← Riforma McSharry
politica forestale “ombra”



2000-2006

PSR

Misure for (12% risorse finanziarie):

Investimenti
az.agr.

Misure
agroamb.

Misure
forestali

Formazione

...

← Agenda 2000
Trattato di Amsterdam
(1997)
**Strategia for.dell'UE
(1998)**

← Riforma Fischler
(2003)



2007-2013

PSR - Assi prioritari:

14% delle risorse (integrazione spinta
delle Misure per agricoltura e foreste è
netta)

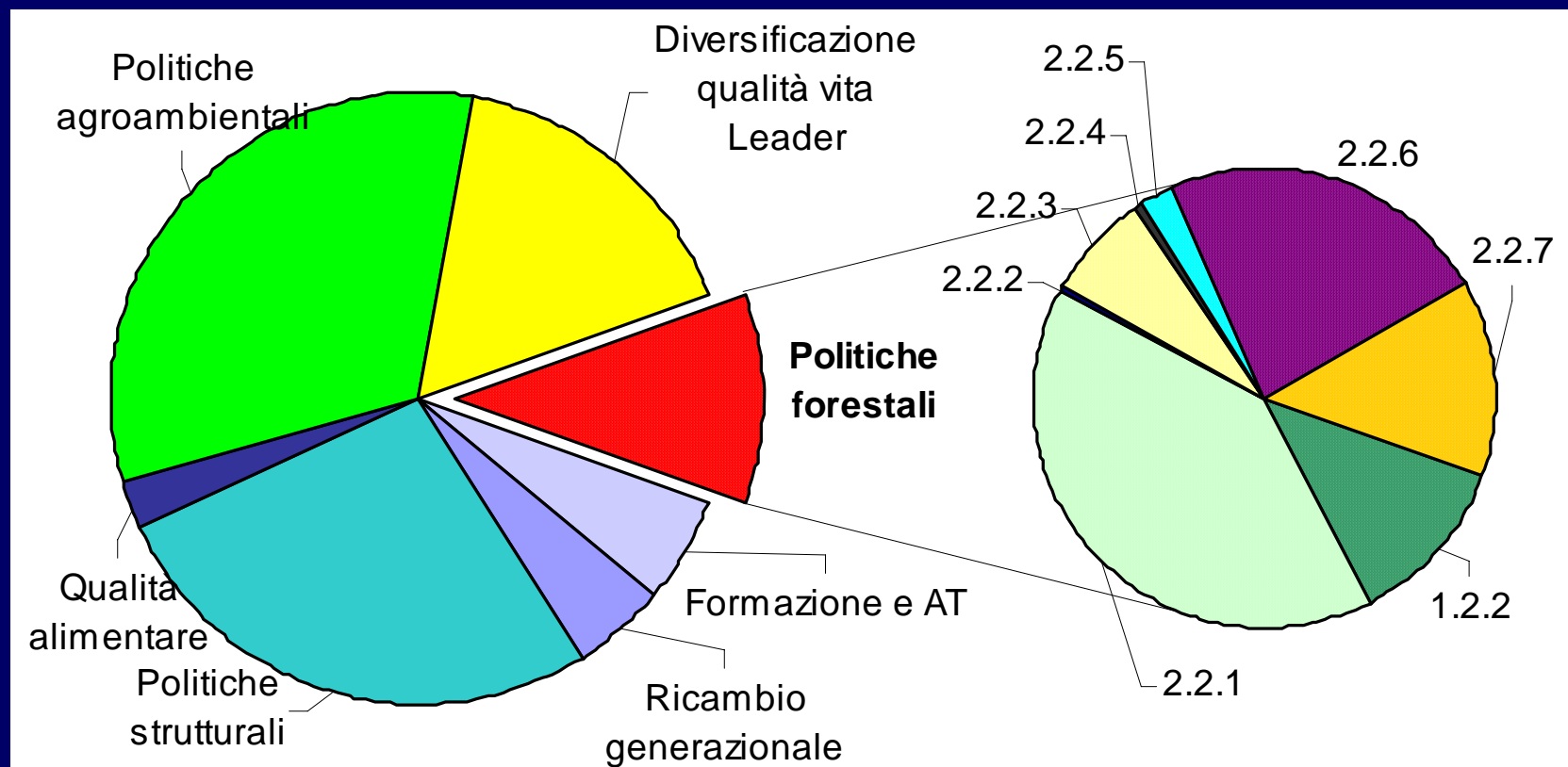
- Da un **capitolo foreste separato** ed autonomo rispetto alle altre misure - come a dire che le foreste sono comprese nello sviluppo rurale, ma non sono integrate in esso - ad una **considerazione trasversale delle misure forestali** nella strategia di sviluppo rurale,
- = **set di misure forestali molto articolato** che si distribuisce in tutti gli assi
- **misure molto innovative: Pagamenti per servizi ambientali (PES)** = pagamenti silvo-ambientali e misure da attuare all'interno delle aree Natura 2000 (anche queste formulate in modo simile a quanto attuato nel settore agricolo).

Un impegno crescente in termini relativi e assoluti

- 2000-06:
ca. **12%** del totale dei fondi a disposizione

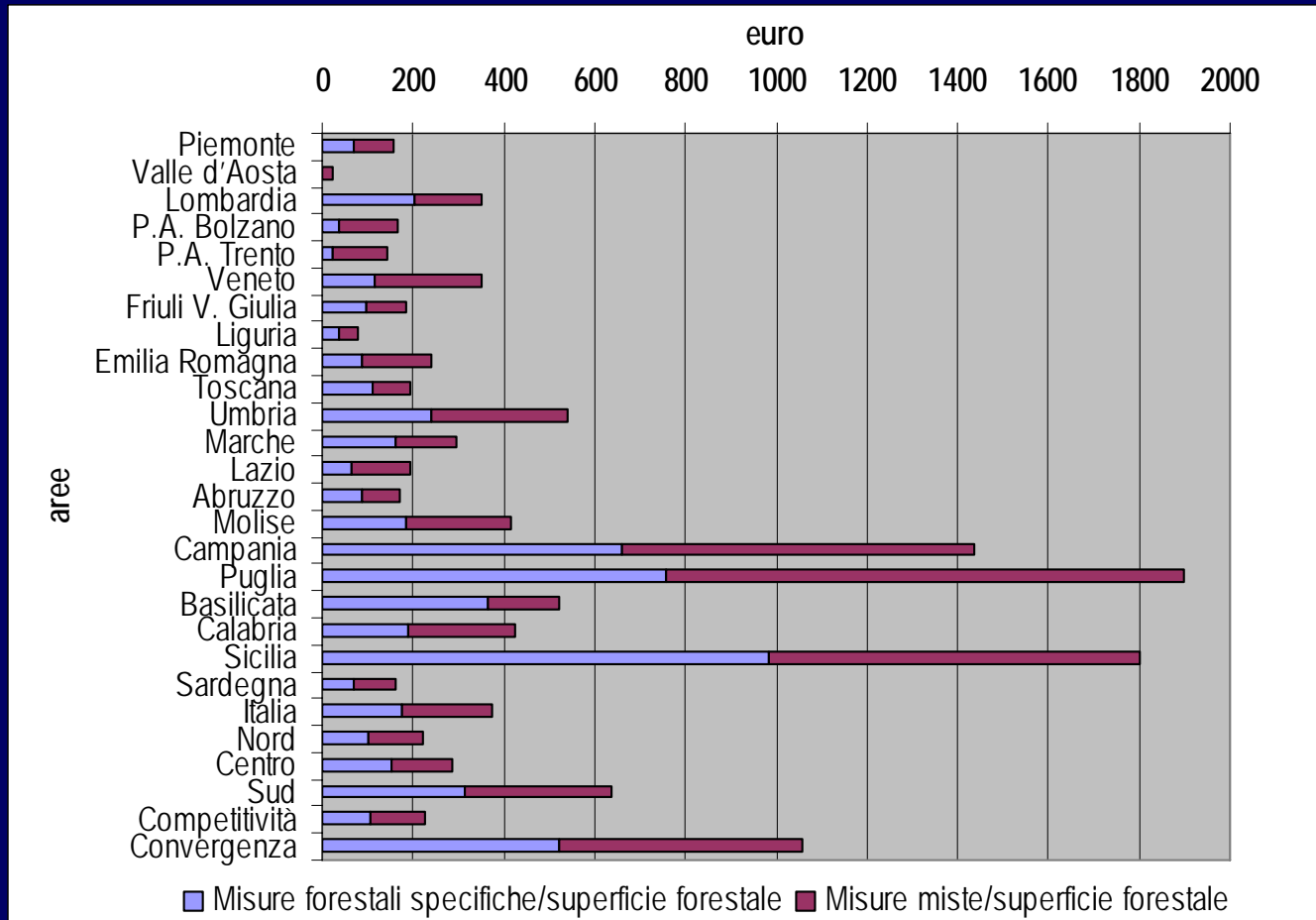
- 2007-13:
8 Misure (una Asse 1 + 7 Asse 2) =
1.861 M€ (11,2% della spesa pubblica per i PSR)
+ misure “miste” (1.2.3, 1.2.4 e 1.2.5)
→ **> 14%** del totale della spesa

La spesa dei PSR per la politica forestale



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR

Finanziamenti per gruppo di misure e unità di superficie forestale



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR

Due fattori di squilibrio interno nella distribuzione delle risorse: trascinamenti e spesa per rimboschimenti

- Spesa per i trascinamenti degli impegni assunti nei periodi 1993-99 e 2000-06:
530 M€; 21,8% del totale della spesa per le misure forestali
- Imboschimenti
Misura 2.2.1 (Imbosch.terreni agricoli): 750 M€
+ Misura 2.2.3 (Imbosch.superf.non agric.):135 M€
= **885 M€, 45,1%** del tot della spesa

Non solo politica di sviluppo rurale...

- Politica energetica (biomasse legnose: 2a fonte rinnovabile)
- Politica dei CC (>25% obiettivi del PK)
- Politica di filiera industriale (ind.legno-arredo: 3° settore export)
- Politica estera e commerciale (IT: 2° importatore europeo, 6° mondiale)
- Politica biodiversità (27,5% delle foreste con vincolo naturalistico; 50% dei PN a foresta)
- Politica delle risorse idriche e della stabilità del territorio
- ...

“Strong agricultures and weak rural economies” (M. Whitby)

- La PAC ha assorbito non solo risorse finanziarie, ma anche capacità organizzative, imprenditoriali, di governo del settore primario
- Un settore dove si scontano i costi di una mancato intervento:
 - associazionismo,
 - servizi alla gestione,
 - imprese boschive,
 - sviluppo filiere locali (energia),
 - PFNL, turismo e ricreazione organizzata
 - ...
- ... e del ruolo di supplenza del settore pubblico

“Il mercato se possibile, il governo se necessario”

- **98%** della proprietà sono sotto VI e altri vincoli pesanti (**12-24** mesi per autorizzazione tagliate)
- **35-40%** dei terreni forestali in mano pubblica (rari esempi di trasferimento della gestione a soggetti terzi)
- **60-70.000** operai forestali (gestione non trasparente)
- L'unico paese europeo con un **corpo statale di polizia** specializzato nel settore forestale
- **Produzioni e servizi sotto il controllo diretto del settore pubblico** (vivaismo, aziende faunistico-venatorie, educazione ambientale, aziende sistemazione bacini montani, sistema di certificazione, segherie, ...)

Necessità di una revisione profonda del ruolo del settore pubblico

- *Deregulation*, semplificazione amministrativa, *streamlining*
- Privatizzazione, affidamento in gestione a terzi, *partnership* pubblico/privato
- Stimolare l'auto-regolamentazione, gli accordi e iniziative volontarie delle imprese e della società civile
- Da una amministrazione "in divisa militare" (non solo metaforicamente!) con forti funzioni di controllo, ad una amministrazione di programmazione e animazione gestionale
- Nell'ambito delle (contenute) funzioni di controllo, includere quelle sulla salute e sicurezza in foresta

Nonostante la presenza pervasiva di strumenti di comando e controllo, una scarsa e confusa capacità di conoscenza del settore

	Legna da ardere	Legname industria	Totale
2005	3,0	5,6	8,6
2006	3,0	5,6	8,7
2007	1,9	3,6	5,5

Indagine ARPA
Lombardia e APAT sui
consumi residenziali **19,1**
M t (2006)

→ **26,7-33,4** M m³

16 e i 20 M t/anno
(ENEA, 1995-1999).

... per non concludere

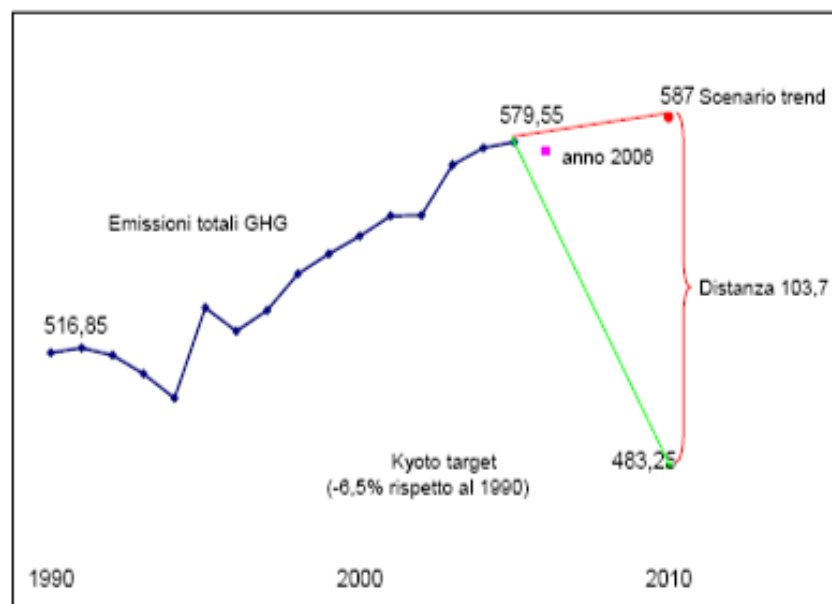
- Foreste = la più grande forma di cambiamento d'uso del suolo negli ultimi 50 anni; un tasso di copertura forestale > di quello di F e G
- Il settore, insieme al minerario, con il più alto tasso di incidenti sul lavoro (*“Se dovessimo far rispettare la normativa sulla salute e sicurezza, non ci sarebbe un solo cantiere forestale aperto in Italia”*)
- Un settore in fase di de-qualificazione (sempre più legna da ardere, sempre meno legname da industria)
- Un settore trascurato nell'elaborazione e nell'azione delle organizzazioni dei proprietari privati
- Un settore dove stanno emergendo insperate capacità di valorizzazione economica di nuovi prodotti e servizi



Un problema di coordinamento interno autorità centrali-Regioni

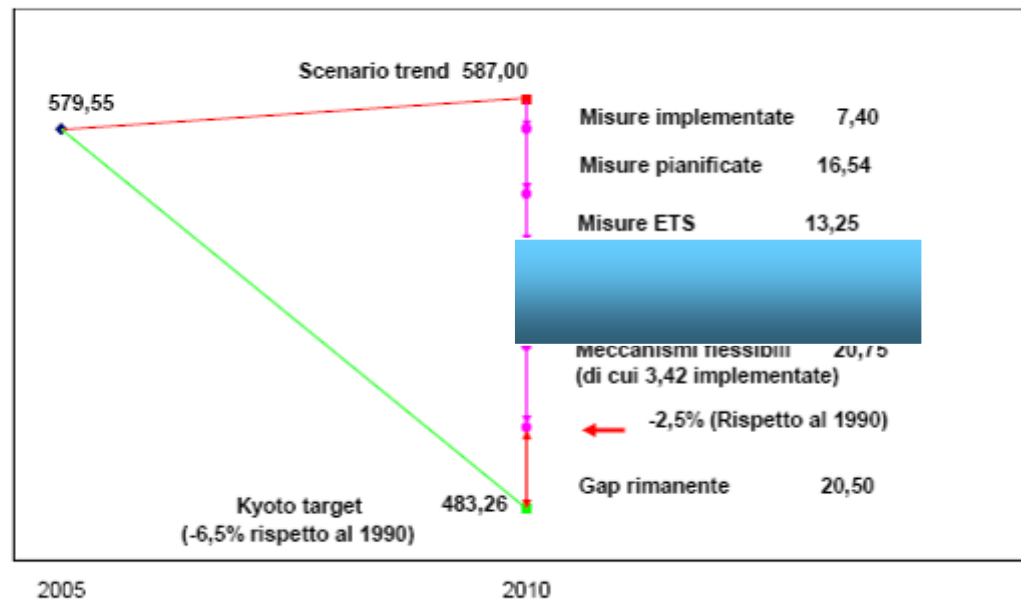
Un esempio: l'implementazione del Protocollo di Kyoto

Emissioni e valutazione della distanza dall'obiettivo di Kyoto al 2010 (Mt CO₂ eq.)



Fonte: elaborazione ENEA

Figura 28 - Politiche e misure per raggiungere l'obiettivo di Kyoto (Mt CO₂ eq.)



Erano 10,1 Mt
CO₂ nella
Delibera CIPE
2002

Una serie di domande:

-15 Mt CO₂ da rimboschimenti post 1990 sono credibili? (Reg. 2080/92 = ca. 100.000 ha; 1257/1999 per 55.600 ha; arboricoltura da legno IFCN: 122.300 ha; Indagine ISTAT struttura e le produzioni delle aziende agricole nel 2005 = 121.900 ha; 5° Censimento Agricoltura ISTAT 2001 = 162.700 ha)

Country	Effect of additional measures		Use of carbon sinks ⁽³⁾		Use of Kyoto mechanisms ⁽³⁾	
	Mt CO ₂ -eq.	% of base year	Mt CO ₂ -eq.	% of base year	Mt CO ₂ -eq.	% of base year
Austria	-14.6	-18.4	0.0	0.0	-9.0	-11.4
Belgium	0.0	0.0	0.0	0.0	-7.0	-4.8
Bulgaria	-8.5	-6.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Cyprus ⁽⁵⁾	-0.2	-2.9 ⁽⁵⁾	No target	No target	No target	No target
Czech Republic	-6.0	-3.1	-1.2	-0.6	0.0	0.0
Denmark	0.0	0.0	-2.3	-3.3	-4.2	-6.1
Estonia	-1.3	-3.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Finland	-12.4	-17.4	-0.6	-0.8	-1.4	-2.0
France	-24.0	-4.3	-4.1	-0.7	0.0	0.0
Germany	-40.8	-3.3	-4.5	-0.4	0.0	0.0
Greece	-2.1	-2.0	-1.2	-1.1	0.0	0.0
Hungary	-0.6	-0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Ireland	-0.1	-0.2	-2.1	-3.7	-3.6	-6.5
Italy	-17.3	-3.3		-4.9	-20.7	-4.0
Latvia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Lithuania	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Luxembourg	-0.1	-1.1	0.0	0.0	-4.0	-30.0
Malta ⁽⁵⁾	0.0	0.0	No target	No target	No target	No target
Netherlands	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-13.0	-6.1
Poland	0.0	0.0	-3.0	-0.5	0.0	0.0
Portugal	-2.4	-4.0	-4.7	-7.7	-5.8	-9.6
Romania	-10.8	-3.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Slovakia	-2.3	-3.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Slovenia	-1.8	-8.7	-1.7	-8.3	-0.6	-2.9
Spain	-27.6	-9.5	-5.8	-2.0	-57.8	-19.9
Sweden	0.0	0.0	-2.1	-3.0	0.0	0.0
United Kingdom	0.0	0.0	-4.0	-0.5	0.0	0.0
EU-15	-141.3	-3.3	-56.8	-1.3	-126.5	-3.0

- Si può presentare questo *target* in sede internazionale? (44,5% del C *sink* dell'UE15 concentrato in Italia)

- E' possibile che non si riesca a trovare, non solo una forma di remunerazione dei gestori, ma nemmeno un dialogo costruttivo Stato-Regioni?

Fonte:

EEA, EU Member States GHG inventories and projections.