

Incontro "Nuove regole per una gestione forestale sostenibile:
il testo unico in materia di foreste e filiere forestali - D.LGS. 34/2018"
Accademia dei Georgofili

Firenze, 18 giugno 2018

Il TUF e le filiere forestali: il Testo Unico Forestale è adeguato alle nuove esigenze del settore?

Davide Pettenella



Organizzazione della presentazione

- Il nuovo contesto socio-economico
- Un nuovo paradigma
- Adeguatezza dei contenuti del TUF
- Considerazioni conclusive

Slide disponibili sul web: cerca "pettenella"

- **Il nuovo contesto socio-economico**
- Un nuovo paradigma
- Adeguatezza dei contenuti del TUF
- Considerazioni conclusive

Foreste italiane: un grave ritardo nella gestione economica

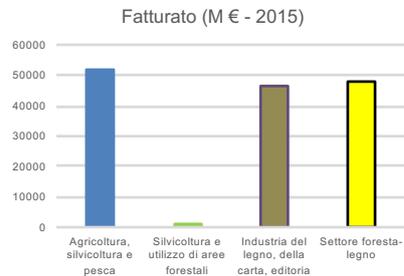
	Francia	Germania	Italia	Spagna	Regno Unito
Crescita annuale superficie, foreste 1990-05 (%)	0,65	0,04	0,81	1,16	0,5
Crescita annuale dello stock biomassa 1990-05 (%)	1,3	1,1	1,9	2,4	2,3
Incrementi medi annui (m3/ha/a)	4,8	10,9	4,1	2,4	7,6
Tagli/incrementi (%)	47,3%	80,3%	39,2%	55,5%	50,5%
Area con piani di gestione (%)	100,0%	100,0%	19,2%	19,5%	43,8%
Foreste con 1 specie dominante (%)	27,4%	n.d.	30,1%	18,1%	n.d.
Foreste con 2-5 specie (%)	70,3%	n.d.	68,1%	57,4%	n.d.
Foreste con > 6 specie (%)	2,3%	n.d.	1,8%	24,5%	n.d.
Foreste a rigenerazione artificiale (%)	n.d.	10,9%	4,5%	6,8%	49,4%
Grado di naturalità					
- Foreste non disturbate (%)	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	n.d.
- Foreste seminaturali (%)	88,4%	100,0%	92,3%	84,2%	n.d.
- Piantagioni (%)	9,1%	0,0%	9,1%	15,8%	n.d.
Necromassa (m3/ha)	7,0	4,7	5,6	n.d.	0,8
Aree di protezione del suolo, acque e altri servizi ecosistemici (%)	n.d.	48,2%	99,9%	36,0%	n.d.
Aree gestite per conservazione in situ di risorse genetiche (ha)	12728	33437	67681	50513	0
Contributo attività forestali al Valore Aggiunto nazionale (%)	0,12%	0,11%	0,04%	0,10%	0,03%

Fonte: Fonte: Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Forest OREST EuropeUROPE, Liaison Unit Madrid, State of Europe's Forests 2105 <http://www.foresteurope.org/docs/fullsoef2015.pdf>

Fatturato e valore aggiunto

Fatturato

Silvicoltura/settore primario	2,8%
Silvicoltura/totale attività economiche	0,05%
Settore foresta-legno/totale attività economiche	1,6%
Silvicoltura/Settore foresta-legno	1,5%



Valore aggiunto

Silvicoltura/settore primario	4,1%
Silvicoltura/totale attività economiche	0,08%
Settore foresta-legno/totale attività economiche	1,0%
Silvicoltura/Settore foresta-legno	7,9%



Occupazione e fatturato/occupato

Occupazione (valori in migliaia)

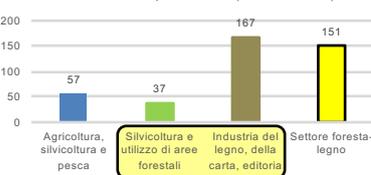
Silvicoltura/settore primario	4,3%
Silvicoltura/totale attività economiche	0,16%
Settore foresta-legno/Totale attività economiche	1,2%
Silvicoltura/Settore foresta/legno	3,3%



Fatturato/occupato (valori in migliaia)

Agricoltura, silvicoltura e pesca	57
Silvicoltura e utilizzo di aree forestali	37
Industria del legno, della carta, editoria	167
Settore foresta-legno	82

Fatturato medio per addetto (1000 € - 2015)



Un'offerta interna in declino (1000 mc)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2104
Legname ind.	2.639	2.883	3.017	3.013	2.991	2.994	2.728	2.647	2.356	2.356	1.990	2.157
Legna energia	5.580	5.814	5.673	5.606	5.134	5.673	5.352	5.197	5.388	5.388	3.878	3.928
% energia/tot	67,9%	66,8%	65,3%	65,0%	63,2%	65,5%	66,2%	66,3%	69,6%	69,6%	66,1%	64,6%
Totale	8.219	8.697	8.691	8.618	8.125	8.667	8.080	7.844	7.744	7.744	5.868	6.085



I prelievi

Pioppeti: 50-80.000 ha
(15-24 mc/ha/a)

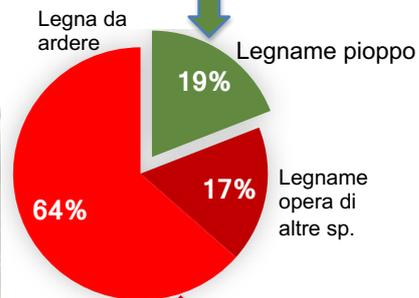


Foreste semi-naturali: 11.700.000 ha
(tot: 0,4 mc/ha/a; solo l.opera: 0,09 mc/ha/a)



(1.000 mc)

legname da industria (pioppo)	1.200	19,0%	52,2%
legname da industria (altre sp.)	1.100	17,5%	47,8%
legname da industria (totale)	2.300	36,5%	100,0%
legna da ardere	4.000	63,5%	
Totale	6.300	100,0%	



Fonte: nostre stime su dati ISTAT (2015)

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



"Sistema" foresta-legno: una aspirazione, non una realtà

Quanto materiale legnoso grezzo ad uso industriale è messo sul mercato in Italia? (2016; 1.000 mc)

	produzione	import	export	consumo apparente	coeff.	%
Legname grezzo ad uso industriale dai tagli (mc)	2.364	2.911	170	5.105	1	15,4%
Cippato, particelle, scarti in legno da riutilizzo (mc eq.)*	1.063	179	198	1.044	0,625	3,1%
Fibre di pasta cartaria recuperate (mc eq.)	8.446	13	2	8.456	2,16	25,5%
Carta da macero (mc eq.)	24.620	1.319	7.372	18.567	3,8	56,0%
Totale materie prime grezze (da foreste e da ri-usi) per le produzioni industriali	36.492	4.422	7.742	33.173		100%

*: 1,7 M t produzione di cippato, particelle e scarti in legno da fonte RILEGNO

Fonti: FAO <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FO> e UNECE

<http://www.unece.org/forests/fpm/onlinedata.html>

Un mercato interno del legname ad uso industriale in crisi

Una **produzione interna** molto contenuta (da **2,3 a 2,6** M mc 2010-16) + import di tondo (in calo)

→ il settore delle **segherie in forte sofferenza**
(produzione di **1,2 -1,4 M mc** di segati e import di **4,6-6,1** mc nel 2010-15)

→ la filiera foresta-industria del legno si disarticola

La più grande segheria italiana (in Alto Adige) lavora 60.000 mc/anno

Buona parte delle 200-400 segherie italiane (non sono disponibili dati sul settore) produce prodotti "poveri" (imballaggi)

Le principali 20 segherie europee nella produzione di legname tagliato di conifera 2017 / Previsione 2018

Classificate secondo la previsione 2018, in 1000 m³

Qualifica 2018	Azienda	Paese	Numero di segherie	2016	2017	2018 (previsione)
1	Stora Enso ¹	FI	19	4600	4930	5050
2	Binderholz + Klenk Holz ²	AT	7	1550	2900	3200
3	Illim Timber ³	DE	2	1520	1600	1650
4	Pfeifer Holz	AT	6	2050	2100	2200
5	SCA Timber	SE	5	2000	2090	2150
6	Moelven Group ⁴	NO	17	2110	2000	2200
7	Metsä Fibre	FI	7	1800	1860	1860
8	Sädra Timber ⁵	SE	7	1900	1840	1900
9	Holzindustrie Schweighofer	RO	4	2000	1800	1800
10	Mayer-Melnhof Holz	AT	3	1700	1700	1800
11	Vida Timber ⁶	SE	8	1480	1700	1820
12	Rettenmeier Holzindustrie ⁷	DE	5	1400	1700	1800
13	Setra Group ⁸	SE	9	1650	1650	1700
14	UPM Timber ⁹	FI	4	1400	1400	1450

Quale impatto complessivo di questi trend?



Consumi di legna per energia

16,8 M t = 25-33 M mc legna: un divario enorme tra consumi e prelievi ufficiali (4 M mc)

Produzione di calore	M tonnellate	%
Utilizzo residenziale – legna da ardere	16,8	78,9%
Utilizzo residenziale - pellet	1,9	
Utilizzo industriale (cippato)	1,7	7,2%
Produzione di EE e cogenerazione		M tonnellate
Per sola produzione di EE	1,2	13,9%
Per cogenerazione	2,1	
Totale	23,7	

Fonte: nostre elaborazioni su dati GSE e ISTAT

- **Usò residenziale** (per riscaldamento): **79%** del consumo totale;
- Usò per **produzione di EE**: **5%** del consumo totale, non basato su *pellet* ma su **scarti e residui** (in parte significativi importati)

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



Legna da ardere: un mercato non governato

- La termica da biomasse costituisce una quota pari al **67% delle rinnovabili** del Paese.
- Secondo ISTAT (2014), il **21% e il 4% delle famiglie italiane** usano rispettivamente la **legna da ardere** e il **pellet** come fonte prevalente di riscaldamento.
- Secondo AIEL ci sono **4 milioni di apparecchi domestici** a legna con **più di 20 anni** di età: grande spazio per aumentare l'efficienza (e ridurre le PM)
- Circa il **53%** della legna da ardere consumata è **acquistata sul mercato**, e secondo Co.Na.I.Bo. (2014), solo il **10%** è **regolarmente commercializzata**.
- Legno Servizi (2015), con il supporto di AIEL, ha stimato che in Italia il mercato informale della legna da ardere è pari a **180 milioni di euro** (un valore simile a quello stimato da Pettenella *et. al.* 2012), di cui si evadono **9,5 milioni di euro di IVA**.

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



Legna da ardere: un mercato non governato

- La termica da biomasse copre una quota pari al **67% delle rinnovabili** del Paese.
- Secondo ISTAT (2014), il 20% delle famiglie italiane usano rispettivamente la **legna da ardere** e il **pellet** come fonte prevalente di riscaldamento.
- Secondo ISTAT (2014), **10 milioni di apparecchi** per la legna con **più di 10 anni** di vita, che occupano un grande spazio nel mercato (e riducono l'efficienza del settore).
- Circa il 5% della legna da ardere consumata in Italia è sul mercato, e secondo Co.Na.I.Bo. (2014), solo il **10% è regolarmente commercializzata**.
- Legno Servizi (2015) ha stimato che in Italia il mercato informale vale **180 milioni di euro** (un valore simile a quello del mercato formale, nella et. al. 2012), di cui si evadono **9,5 milioni**.

Economia informale (evasione fiscale)

Rallentamento processo di modernizzazione del settore

Sottovalutazione del ruolo del settore

Scarsa attenzione degli operatori esterni e dei policy makers

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



Strategia forestale UE 2013: wood mobilization e cascade approach

'Member States should demonstrate:

- how they intend to **increase their forests' mitigation potential through increased removals** and reduced emissions, including by **cascading use of wood,...**'

(2013 EU Forest Strategy communication, p. 9)

'In the forest sector, resource efficiency means using forest resources in a way that minimises impact on the environment and climate, and **prioritising the forest outputs that have higher added-value, create more jobs and contribute to a better carbon balance. The cascade use of wood fulfils these criteria**'

(2013 EU Forest Strategy communication, p. 5-6)

Stiamo facendo esattamente il contrario! in contrasto anche con i generali obiettivi legati alla bio-economia

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



- Il nuovo contesto socio-economico
- **Un nuovo paradigma**
- Adeguatezza dei contenuti del TUF
- Considerazioni conclusive

Un cambiamento di paradigma

Il vecchio paradigma: una politica volta ad ampliare e ricostruire lo *stock* di risorse con un'attenta politica di controllo dei prelievi e dei cambiamenti di uso del suolo (polizia forestale)

Policy failure

Il prevalere della logica del vincolo ha portato all'abbandono e in diversi casi al degrado ambientale

Il nuovo paradigma: gestire attivamente e, nei limiti delle esigenze di tutela ambientale, produrre e creare lavoro, anche per ridurre i costi della protezione

Paradigma: "quel complesso di regole metodologiche, modelli esplicativi, criteri di soluzione di problemi che caratterizza una comunità di scienziati in una fase determinata dell'evoluzione storica della loro disciplina" (Treccani - <http://www.treccani.it/vocabolario>)

Due paradigmi = due visioni sul ruolo delle risorse forestali nello sviluppo del paese

- Gli **“autopoietici”**. L'autopoiesi è *“la capacità di un sistema complesso, per lo più vivente, di mantenere la propria unità e la propria organizzazione, attraverso le reciproche interazioni dei suoi componenti.”*
- Scrivono i 260 ricercatori nella lettera di critica al Decreto del febbraio 2018: *“i **boschi**, anche se gestiti, **sono ecosistemi auto-sostenuti** e, in assenza di attività selvicolturali, **evolvono in modo autonomo con caratteri che ne aumentano i servizi ecosistemici associati**”*. Quindi: lasciamo le foreste alla loro evoluzione naturale che va sempre verso condizioni di maggior equilibrio, resilienza, capacità di produrre servizi ecosistemici (SE)

- I **“gestori attivi”** sostengono il nuovo paradigma e quindi anche l'importanza di applicare il principio della *“wood mobilization”* affermato nella Strategia forestale dell'UE ovvero di accrescere le forme di gestione attiva dei boschi (selvicoltura) a fini produttivi e non.

Esiste una responsabilità da parte di coloro che nel mondo accademico italiano hanno concentrato per anni la loro attenzione su una discussione astratta sui diversi tipi di selvicoltura, non considerando i problemi reali e le sfide del settore?

Il TUF si ispira a questo nuovo paradigma

Principio ispiratore (Art. 1, c. 1)

La Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del **capitale naturale** nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico **da tutelare e valorizzare per la stabilità** e il benessere delle generazioni presenti e future.

Definizione di GFS (Art 3. c.2 a)

Gestione forestale sostenibile o gestione attiva: insieme delle azioni selvicolturali volte a **valorizzare** la molteplicità **delle funzioni** del bosco, a **garantire la produzione** sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi

Priorità per una politica della gestione attiva

- Proprietà forestale
 - Servizi alla gestione e commercializzazione
 - Associazionismo
 - Investimenti in infrastrutture (viabilità)
 - Imprese boschive
 - Albi e patentini
 - Meccanizzazione
 - Prima lavorazione
- Statistiche e monitoraggio
 - Nuove modalità contrattuali
 - Semplificazione normativa
 - Revisione fiscale
 - Certificazione
 - R&D e assistenza tecnica
 - Comunicazione
 - GPP

- Il nuovo contesto socio-economico
- Un nuovo paradigma
- **Adeguatezza dei contenuti del TUF**
- Considerazioni conclusive

Elementi fondamentali per l'attivazione della gestione economica

- Pianificazione forestale: 4 livelli (art. 6)
- **Recupero all'utilizzo agricolo di boschi di neoformazione (art. 5 e 8)**
- Formazione e Albi
- Concessione in gestione di superfici forestali pubbliche.
- Promozione della gestione associata,
- Promozione della certificazione e delle GPP
- Equiparazione delle cooperative e dei loro consorzi a imprenditori agricoli,
- Sostituzione diretta nella gestione e affidamento a terzi **Art. 10**
- PES (art. 7)
- Viabilità forestale (art. 9)
- Prodotti forestali spontanei (art. 11)
- **Forme di sostituzione della proprietà (art. 12)**

Art. 10: Promozione delle imprese forestali e di prima trasformazione

La promozione delle attività tramite:

- formazione e Albi (criteri minimi nazionali),
- concessioni alla gestione di superfici forestali pubbliche, associazionismo fondiario,
- promozione della gestione associata, associazioni, cooperative, consorzi (anche pubblico-privati),
- promozione della certificazione forestale e delle GPP,
- equiparazione delle cooperative e dei loro consorzi a imprenditori agricoli.

La programmazione-pianificazione

Art. 6: 4 livelli di programmazione

- Strategia nazionale forestale (pioppo compreso)
- Programmi forestali regionali
- **Piani forestali di indirizzo territoriale** (con individuazione rete di viabilità), che possono concorrere alla definizione dei piani paesistici
- **Piani di gestione forestale, anche sovraziendali.** Se conformi ai piani paesistici, non è richiesta l'autorizzazione della Sovrintendenza per la viabilità

Esclusione dalla definizione di bosco di alcuni casi di boschi di neoformazione

Art. 5, comma 2 a)

Non sono considerate bosco *“le formazioni di specie arboree, associate o meno a quelle arbustive, originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura e destinazione anche a seguito di abbandono colturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali, riconosciute meritevoli di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale* ovvero nell’ambito degli **specifici accordi** di collaborazione stipulati ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalle strutture regionali competenti in materia agro-silvo-pastorale, ambientale e paesaggistica e dai **competenti organi territoriali” del MIBACT**

Possibilità di ripristino dei terreni agricoli a seguito dell’espansione naturale del bosco: l’esperienza delle Regione FVG, Veneto ed altre

Art. 8, commi 2 e 7

“E’ vietato ogni intervento di trasformazione del bosco che determini un danno o un danno ambientale” ... **salvo “ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico** e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, sempre che la trasformazione del bosco risulti compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità” (...)

“I boschi aventi funzione di protezione diretta di abitati, di beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni, non possono essere trasformati e non può essere mutata la destinazione d’uso del suolo, fatti salvi i casi legati a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”

Disciplina delle attività di gestione forestale

Art. 7, commi 8 e 9

Promozione dei sistemi di **pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali** (PSE).

Affermazione dei criteri di volontarietà, addizionalità e permanenza.

Art. 7, comma 11

Un Decreto definirà i **criteri minimi per riconoscere lo stato di abbandono** delle attività agro-pastorali per prevedere l'attivazione di interventi di recupero, anche con riconversione del bosco ai precedenti utilizzi agricoli (art 4., comma 2 a)

Compensazione delle trasformazioni del bosco

Art. 8, comma 4:

Opere compensative obbligatorie che di norma si identificano in miglioramenti boschivi e in rimboschimenti in aree con basso coefficiente di boscosità, tramite l'utilizzo di specie autoctone.

*“Le compensazioni per la trasformazione del bosco **che non determinino un danno** (...) possono essere realizzate anche con opere e servizi di:*

- **sistemazioni idraulico-forestali** o realizzazione e sistemazione di infrastrutture forestali al servizio del bosco e funzionali alla difesa idrogeologica del territorio (...),
- **prevenzione di incendi** boschivi e di **rischi** naturali e antropici,
- **altre opere**, azioni o servizi compensativi di utilità forestale volti a garantire la tutela e valorizzazione socio-economica, ambientale e paesaggistica dei boschi esistenti o il riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili”

Promozione della viabilità forestale

Art. 9

Con un decreto si arriverà alla "definizione dei **criteri minimi nazionali** inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecnico-costruttive".

Promozione prodotti forestali spontanei

Art. 11

Differenziazione "tra raccoglitori per auto-consumo e raccoglitori commerciale".

Riconoscimento del diritto di Uso Civico.

Sostituzione della gestione e conferimento a terzi: l'esperienza delle Associazioni fondiarie del Piemonte e delle Banche della Terra

Art. 12, commi 1 e 3

"Per la valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale, le regioni provvedono **al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica** dei boschi, e promuovono il recupero produttivo delle **proprietà fondiarie frammentate** e dei **terreni abbandonati o silenti** (...)

Le Regioni "possono procedere all'attuazione degli interventi di gestione previsti conformemente alla disciplina vigente in materia di contratti pubblici, con **forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione** dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative (...) ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale, **privilegiando l'imprenditoria giovanile**"

Forme di sostituzione della proprietà e diritti dei proprietari

- Art. 12, comma 4 c)

Nell'individuare forme di sostituzione della proprietà, le Regioni provvedono:

*"alla definizione degli **accordi con i proprietari dei terreni** interessati e all'individuazione degli strumenti più idonei per la realizzazione degli interventi di gestione forestale da attuare.*

*alla definizione dei criteri e delle modalità per il calcolo e il **riconoscimento degli eventuali frutti**, al netto dei costi sostenuti, derivati dalla realizzazione degli interventi di gestione forestale previsti per i terreni la cui proprietà non sia individuabile".*

Nessuna forma di appropriazione coattiva

Un limite: una politica delle noci e dei fichi secchi

TUF: una norma a **finanza invariata**

... con la gran parte delle **Regioni** che, per vincoli di bilancio, hanno **smantellato la propria struttura** amministrativa nel settore forestale

... con una **nuova programmazione dello Sviluppo Rurale** che ridurrà le disponibilità finanziarie complessive, lascerà maggiore autonomia alle Regioni, con il rischio che vengano premiati i settori e i soggetti "forti" del settore primario

- Il nuovo contesto socio-economico
- Un nuovo paradigma
- Adeguatezza dei contenuti del TUF
- **Considerazioni conclusive**

L'Italia forestale: un formidabile esempio di contraddizioni

- Il paese europeo con un **significativo patrimonio** forestale e un **avanzato sistema delle industrie** del legno, che non riesce a collegare domanda e offerta di legname industriale, ad **essere "sistema"**
- **Biomasse legnose**: la più importante delle rinnovabili, ma la meno conosciuta nelle sue dimensioni effettive di mercato
- La "**più grande forza di polizia ambientale europea**", ma un'enorme area di **illegalità** nelle utilizzazioni delle foreste
- Un paese dove sulle foreste con i *new media* **tutti comunicano tutto**, ma dove **non esiste una comunicazione istituzione** in un linguaggio non specialistico
- Un paese con **12-13 sedi universitarie** che insegnano scienze forestali, dove l'**innovazione** organizzativa e l'**occupazione** qualificata hanno un ruolo **assolutamente marginale**

E' una partita dura da giocare,
ma vale la pena di giocarla!

