



*8th Conference of the Italian Association of Agricultural and Applied Economics
13-14 June 2019, Pistoia, Italy*

2017-2018: cambiamenti e opportunità nel quadro normativo in campo forestale in Italia

Davide Pettenella, Paola Gatto

Laura Secco, Elena Pisani



TESAF

TESAF Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali



2018: un anno di svolta nelle forme di uso del suolo in Italia

Per la prima volta (dopo 2 secoli?) la superficie forestale è più ampia di quella agraria (Inventario dell'Uso delle Terre d'Italia – IUTI): quasi **12 M ettari** (**37%** del territorio nazionale)

Gli italiani odiano gli alberi
(Stendhal, 1783-1842)



TESAF

2018: il singolo più grave evento di danno al capitale naturale in Italia

Tempesta Vaia

Area	Superficie danneggiata (ettari) ¹	% sulla superficie for. totale ²	Massa danneggiata (1.000 mc) ¹	% sul tot massa danneggiata
PA Trento	18.300	4,5%	3.300	41,6%
Veneto	12.114	2,6%	2.500	31,5%
PA Bolzano	4.200	1,1%	1.500	18,9%
Friuli V.G.	3.600	1,0%	950	12,0%
Lombardia	3.200	0,5%	400	5,0%
Totale	41.414	1,8%	8.650	100,0%

(1): Fonte: Chirici *et al.* (2019).

(2): Dati RAF (AAVV, 2019). In particolare, i dati delle superfici forestali in base ai quali sono calcolati i valori percentuali si riferiscono alle stime prodotte da INFC2015, stime preliminari e provvisorie, e che non comprendono gli impianti di arboricoltura.

Non solo un cambio della base fondiaria e l'evento che più di altri cambia la percezione dei CC sulle foreste
ma, dopo anni di stagnazione, una radicale svolta nel **quadro normativo e dell'assetto istituzionale**
= motivazione della presentazione

Domande di ricerca

1. Un percorso lineare e coerente?
2. Rafforzato un modello di governo o di *governance*?
3. Decentramento o (ri)centralizzazione?
4. I nuovi sviluppi/problemi del settore (CC, riforma PSR/PAC, energia-clima 2030) vengono affrontati in un quadro normativo/istituzionale adeguato?

Organizzazione della presentazione

I due atti normativi fondamentali

- Soppressione del CFS, istituzione del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (**CUFAA**) con la conseguente creazione della Direz. Foreste presso il MIPAAF(T)
- Il Testo Unico sulla Foreste e le Filieri forestali (**TUFF**)

Altre note significative (4)

Riflessioni conclusive (← domande di ricerca)

I due atti normativi fondamentali

- Soppressione del CFS, istituzione del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (**CUFAA**) con la conseguente creazione della Direz. Foreste presso il MiPAAF(T)
- Il Testo Unico sulla Foreste e le Filieri forestali (**TUFF**)

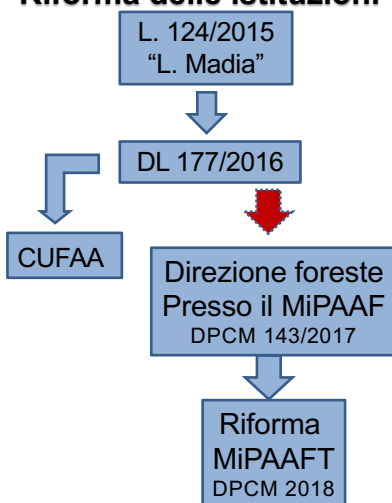
Altre norme significative (4)

Riflessioni conclusive (← domande di ricerca)

2017 e 2018: due anni fondamentali nella storia forestale nazionale

Riforma delle istituzioni

Riforma della legislazione



Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del CFS D.LgsI 177/2016

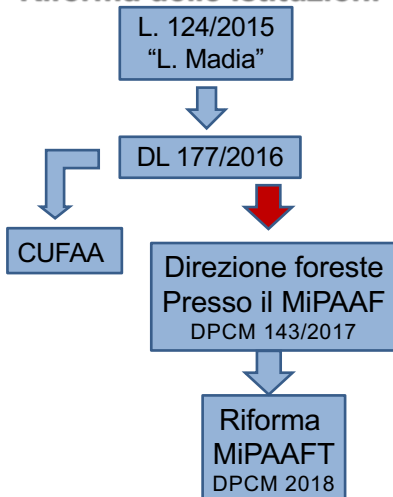
- Funzioni di polizia forestale, ambientale e alimentare
- ma anche funzioni tecnico-operative...

D.LgsI. 177/2016 Funzioni tecnico-operative del CUFAA

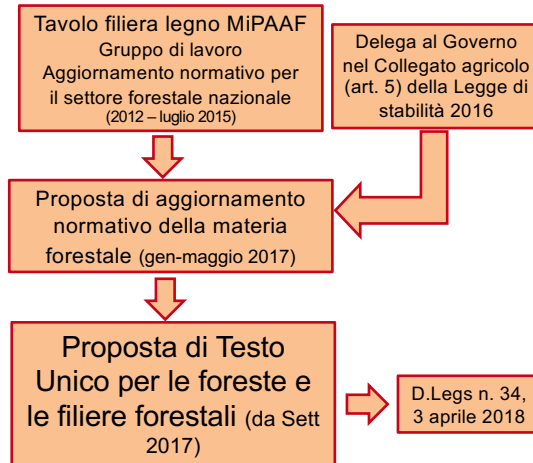
- la gestione diretta dei **130.0000 ettari** di demanio statale,
- il “*supporto del Ministero nella rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in **sede comunitaria e internazionale***”,
- la “*rilevazione qualitativa e quantitativa delle risorse forestali, anche al fine della costituzione dell’**inventario forestale nazionale**, al monitoraggio sullo **stato fitosanitario** delle foreste, ai controlli sul livello di **inquinamento** degli ecosistemi forestali, al monitoraggio del territorio in genere*”, al “controllo del **manto nevoso**”
- l’**“educazione ambientale”**

2017 e 2018: due anni fondamentali nella storia forestale nazionale

Riforma delle istituzioni



Riforma della legislazione



TESAF Dipartimento Territorio
e Sistemi Agro-Forestali



Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF)

D. Lgs. 3 aprile 2018, n. 3

- Finalità (art. 2 → SFN)
- Definizione di bosco (art. 3 e 4)
- 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)**

TESAF Dipartimento Territorio
e Sistemi Agro-Forestali



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)



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>)

- Forte opposizione all'approvazione del Decreto negli ultimi mesi del Governo Gentiloni (una parte del mondo accademico e della società civile): una spaccatura mai così forte e lacerante nel mondo forestale italiano
- In effetti, per essere attuato, il Decreto necessita di 9 decreti specifici

La fase attuale

- Sia il Ministro Centinaio (Lega MIPAAFT) che Costa (5 Stelle – MinAmb) appoggiano il Decreto
- Costituiti i tavoli per i decreti
- Un clima di «leale collaborazione» che sembra fare passi in avanti (← emergenza Vaia)
- Non è caduto il mondo!! ... ma rimangono i problemi del settore forestale italiano

I due atti normativi fondamentali

- Soppressione del CFS, istituzione del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (**CUFAA**) con la conseguente creazione della Direz. Foreste presso il MIPAAF(T)
- Il Testo Unico sulla Foreste e le Filieri forestali (**TUFF**)

Altre nome significative (4)

Riflessioni conclusive (← domande di ricerca)

Norme in materia di domini collettivi

L. 168 del 20.11.2017

- «una vera rivoluzione nella cultura giuridica e anche politica» in quanto «le **forme della proprietà** si arricchiscono di **una nuova fattispecie**, non sono più due, ma tre: privata, pubblica e collettiva» (Cacciari, 2017).
- art. 118 Cost. (principio di sussidiarietà orizzontale): «**capacità di autonormazione e di amministrazione** delle collettività organizzate di cittadini» (Servizio Studi della Camera dei Deputati, 2017)

Il Fondo Forestale Nazionale

L. 30.12.2018, n. 145 (L.di Bilancio 2019)

- art. 663: nuovo capitolo di spesa per «assicurare **la tutela, la valorizzazione, il monitoraggio e la diffusione della conoscenza delle foreste italiane**»
- disponibilità di **2 M€ per la Direzione Foreste nel 2019**, con importi a crescere negli anni successivi, sino 5,2 milioni di euro annui a decorrere dal 2022

I prodotti forestali selvatici

L. 30.12.2018, n. 145 (L.di Bilancio 2019)

- Definita un **imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito** delle persone fisiche e delle relative addizionali pari a **100 euro**, da applicare ai redditi derivati dallo svolgimento, in via occasionale, delle attività di raccolta, purché **non eccedenti i 7.000 euro**.
- Viene inoltre prevista l'**esenzione dall'IVA** e dagli obblighi contabili.

Riforma MIPAAFT (DPCM 4.1.2018)

4 Dipartimenti:

- (i) il Dip. delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale,
- (ii) il Dip. delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca,
- (iii) il Dip. dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari
- (iv) il Dip. del Turismo.

Dir. Gene della valorizzazione dei territori e delle foreste

I due atti normativi fondamentali

- Soppressione del CFS, istituzione del Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (CUFAA) con la conseguente creazione della Direz. Foreste presso il MIPAAF(T)
- Il Testo Unico sulla Foreste e le Filieri forestali (TUFF)

Altre norme significative (4)

Riflessioni conclusive (← domande di ricerca)

1. Un percorso lineare e coerente?

- Riforma delle istituzioni (2016-17)
- Legge di settore (a finanza invariata) (2017-18)
- RAF (Rapporto sulle foreste italiane) (marzo 2019)
- Avvio dei tavoli per i 9 Decreti
 - Strategia Forestale Nazionale (fine 2019?)
- IFNC (2020?)

Un percorso di riforma in un paese «normale»

- IFNC
- RAF (Rapporto sulle foreste italiane)
- Strategia Forestale Nazionale
- Legge di settore (con adeguati fondi)
- Riforma delle istituzioni

2. Rafforzato un modello di governo o di governance?

- Emerge chiaramente l'azione di **semplificazione** nei processi amministrativi, il **coordinamento** orizzontale e con le Regioni e PA e il coinvolgimento delle **parti sociali**
- = nuovi principi di orientamento ma **nessuna attenzione agli impegni di spesa** (CUFAA?, prodotti spontanei?), nonostante l'attenzione alla contabilità ambientale, BES, Capitale Naturale (Vaia?)
- Nuova programmazione: **accresciuta forbice** tra spesa di settore (2° pilastro) e ambiziosi obiettivi?

Rafforzato un modello di governo o di governance?

- Funzioni tecnico-operative del CUFAA che non trovano alcun **corrispondente in Europa**:
 - Gestione diretta del demanio da parte di un corpo di polizia militare dipendente dal Ministero della Difesa?
 - Ruolo fondamentale nelle statistiche di settore (controllo di polizia = rilievo statistico)
- Un processo di «**securizzazione**» delle **politiche forestali** direzione opposta a **governance**

Alti ufficiali dell'Arma: Ministro dell'Ambiente, Commissario del Parco Nazionale Appennino Lucano, Direttore dell'Area Foreste e Territorio della Regione FVG, e alti ufficiali dell'Arma sono tra i candidati nuovi direttori dei Parchi Nazionali d'Abruzzo, Lazio e Molise, delle Foreste Casentinesi e del Circeo

3. Decentramento o (ri)centralizzazione?

- Certamente un'**autorità centrale più forte**, dinamica, efficace nel coordinamento verticale con Regioni e PA: un **recupero di ruolo**, più che una ri-centralizzazione
 - A livello regionale: un **ridotto impegno** (salvo positivi casi) rispetto agli anni d'oro ('80-'90). Indicatori: capitoli autonomi di bilancio, spesa PSR, uffici decentrati ed enti sviluppo, ANARF, studi-ricerche-inventari, ...
- Un **gap d'azione di policy** più per demerito delle Regioni che per merito delle autorità centrali

4. I nuovi sviluppi/problemi del settore vengono affrontati in un quadro normativo/istituzionale adeguato?

Nuove sfide:

- Climatiche: 2017: l'*annus horribilis* degli incendi; 2018: **Vaia**
- Politiche: **clima ed energia** (biomasse)
- Economiche: **bio-economia** (non solo *bio-fuel* liquidi, ma bio-plastiche, bio-tessili, bio-farmaceutici, ...)

I nuovi sviluppi/problemi del settore vengono affrontati in un quadro normativo/istituzionale adeguato?

Il nuovo **dinamismo** delle politiche forestali **non è un *optional*** dopo anni di stagnazione del quadro normativo-istituzionale.

Con la materia forestale sotto la responsabilità delle Regioni e PA

- le **istituzioni regionali sono adeguate** ad affrontare problemi di questa rilevanza?
- il coordinamento inter-istituzionale deve essere affidato esclusivamente al **principio di «leale collaborazione»**?

Sfide complesse.

**Siamo ai primi
passi**

