

*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*  
*Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali*

Documento di proposta su

“IL PROGRAMMA QUADRO PER IL SETTORE FORESTALE”

## ***Premessa***

Il 7 novembre del 2007, l'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali aveva già approvato – e successivamente inviato ai Ministri competenti, al Parlamento e alle Regioni – un documento di proposta sul “Programma quadro per il settore forestale”, con l’auspicio che il Gruppo di lavoro tecnico che si stava insediando in quei giorni ne tenesse conto.

Ripercorrendo il documento in questione, va sottolineato che molte delle proposte avanzate con forza in quell’occasione sono state in parte o totalmente recepite dal Programma quadro per il settore forestale (settembre 2008); altre, invece, sono state disattese, probabilmente in ragione della natura stessa di tale documento.

Fanno parte delle prime: la formulazione del nuovo programma secondo “un iter trasparente basato sull’approfondita conoscenza del territorio forestale nel senso più ampio del termine...” e la partecipazione a questo percorso (attualmente non ancora completo ma già individuato nel testo) “secondo un principio di partecipazione e di sussidiarietà”; il pieno riconoscimento della strategicità e trasversalità del settore “per lo stretto collegamento con le altre politiche di rilievo sociale ed economico” e, quindi, della multifunzionalità del suo ruolo; l’attenzione agli aspetti informativi e alla divulgazione delle scelte programmatiche. Quanto alle proposte non recepite, delle quali si faranno più ampi cenni nel seguito di questo documento, riguardano in estrema sintesi gli aspetti finanziari collegati all’attuazione del programma; la semplificazione delle procedure connesse alla pratica forestale e quindi agli aspetti normativi ad essa inerenti; la necessaria soluzione del problema, tutto nazionale, della frammentazione proprietaria e degli strumenti necessari a superarla e quindi a valorizzare di più e meglio il patrimonio forestale; l’importanza – ma anche le maggiori difficoltà – che il settore forestale riveste nei territori montani, laddove una gestione sostenibile del patrimonio boschivo si intreccia con problemi economico-sociali di evidente rilievo.

L’Osservatorio vede con interesse e soddisfazione il clima di collaborazione che le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti di ricerca hanno saputo instaurare per porre le basi di una futura e duratura intesa indispensabile per lo sviluppo e il consolidamento del

settore forestale italiano e auspica che tale clima possa allargarsi al partenariato economico sociale di tutta la filiera.

## **1. La struttura del documento**

La struttura del Programma quadro per il settore forestale (PQSF) dimostra il forte impegno che il Gruppo di lavoro, insediatosi presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, ha profuso in un tempo relativamente breve, anche se la sua composizione, come era stato fatto notare da più parti – tra le quali questo Osservatorio – mancava totalmente di una rappresentanza degli attori socio economici. Tuttavia, il percorso delineato per la sua definitiva approvazione pare colmare questa assenza attraverso il contributo dell'Osservatorio nazionale per il mercato dei prodotti e dei servizi forestali e dal previsto incontro ufficiale con il partenariato economico e sociale predisposto dal Mipaaf.

Nella prima parte, infatti, “analisi del settore forestale” vengono sinteticamente passati in rassegna gli elementi normativi di riferimento a livello internazionale, europeo, nazionale e regionale. Viene anche delineato il quadro delle competenze, che tuttavia, come sottolineato nel testo, mostra “per quanto riguarda compiti e ruoli...una certa confusione istituzionale”.

Dopo aver fornito alcuni cenni sulle fonti statistiche disponibili, peraltro endemicamente carenti nonostante gli sforzi prodigati dell'ISTAT, il testo fornisce ampi ragguagli sul patrimonio forestale nazionale (capitolo 3) e sugli importanti elementi di multifunzionalità che lo caratterizzano (capitolo 4) e che, nei fatti, caricano il settore di numerose e pesanti aspettative da parte di operatori economici e di soggetti sociali. Risulta quanto mai evidente in queste parti del testo come, a fronte dell'importanza che il settore riveste per il Paese in ambiti produttivi, energetici, ambientali, socio culturali e a fronte di una normativa fin troppo articolata e dispersiva, la reale attenzione attribuita dal decisore politico ai destini delle foreste italiane è assolutamente insufficiente e gli interventi spesso si arenano in un accavallarsi di competenze sovrapposte e/o concorrenti e di percorsi autorizzativi complessi e talvolta inconcludenti.

In altri termini, il settore forestale continua nel concreto a essere la cenerentola dello sviluppo rurale.

Nel capitolo cinque, si affrontano anche una serie di tematiche trasversali e complementari ad altre politiche agenti sul territorio, che rendono ancora più complesso e ponderoso il quadro di riferimento.

La seconda parte del PQSF è dedicata alla disamina delle priorità riscontrate nel settore e all'individuazione dei principali interventi. In particolare, qui emerge con forza la necessità di “creare una struttura permanente di coordinamento che rappresenti il punto di riferimento interistituzionale per l'attuazione delle politiche forestali sul territorio...” e, conseguentemente, l'opportunità di: un processo continuo di coordinamento tra tutti i soggetti, istituzionali e non, pubblici e privati; l'individuazione di una posizione unitaria nazionale a livello europeo; la promozione e l'armonizzazione delle informazioni statistiche.

Nella terza, infine, si esaminano le strategie di intervento nazionale.

## **2. La strategia di intervento del PQSF**

Come si è accennato in precedenza, il PQSF fornisce con lucidità e sintesi nelle prime due parti gli elementi utili sui quali intervenire allo scopo di portare ordine e sviluppo nel settore.

Nella terza parte “Strategia di intervento nazionale”, il documento dichiara di voler essere in continuità con quanto stabilito dal Piano di azione forestale dell'Unione europea e enuncia un obiettivo generale – **“garantire e incentivare una gestione forestale sostenibile, al fine di tutelare il territorio, contenere il cambiamento climatico e rinforzare la filiera foresta legno dalla base produttiva, garantendo, nel lungo termine, sia la multifunzionalità del bosco che la sua difesa”** – dal quale dovrebbero discendere quattro obiettivi prioritari nazionali (A. sviluppo di un'economia forestale efficiente e innovativa; B. tutela del territorio e dell'ambiente; C. garanzia di prestazioni di interesse pubblico e sociale; D. sostegno al coordinamento e alla comunicazione).

Ciascuno dei quattro punti precedenti prevede una serie di obiettivi specifici; per l'ultimo (D), tuttavia, si intravede nel testo una preoccupazione forte legata alla mancanza a tutt'oggi di interventi e di strumenti ai diversi livelli e dei conseguenti finanziamenti necessari.

E', tuttavia, proprio in questo capitolo che si nota la mancanza nel documento di una strategia esplicita relativa all'occupazione del settore. Infatti, se per un verso la manodopera forestale in alcune parti del Paese (si vedano i ben noti squilibri Nord/Sud) andrebbe ridimensionata, per l'altro, il settore potrebbe essere fonte di un'occupazione "nuova", non solo in termini quantitativi ma anche e soprattutto in termini di qualità e di campi di impiego.

Tre paiono a prima vista gli obiettivi da raggiungere in questo campo: la stabilizzazione, fin dove possibile, dell'occupazione esistente; il suo sviluppo in alcuni comparti peculiari; la sua qualificazione mirata agli interventi e alle nuove necessità del settore nel suo complesso.

Va da sé che questo è un problema delicato e di grande impatto sociale ed economico, che dovrebbe essere oggetto di una riflessione specifica e approfondita, di cui il Programma quadro attualmente è del tutto sprovvisto, e che, per altro, lega strettamente il primo al secondo obiettivo prioritario. L'Osservatorio, pur rendendosi conto che questi temi sono per la loro valenza economico-produttiva competenza esclusiva delle Regioni, confidano che il Tavolo di coordinamento riesca a esprimere alcune linee guida in materia, cui le Regioni daranno seguito secondo le peculiari esigenze dei loro territori.

Allo stesso modo e con la consapevolezza della diversificata distribuzione delle competenze, l'Osservatorio sottolinea che sarebbe auspicabile che il documento – sfruttando il buon livello di collaborazione e condivisione degli obiettivi di massima – contenesse almeno la prefigurazione di una strategia complessiva di filiera che venisse incontro alle aspettative degli attori dello sviluppo del sistema produttivo connesso al mercato dei prodotti e dei servizi forestali.

A fronte delle aspettative che paiono investire il settore forestale sul versante ambientale, sociale ed economico-produttivo, si rileva come il PQSF non concretizza – pur nella consapevolezza della scarsità di risorse pubbliche disponibili – una quantificazione dei

fabbisogni finanziari e nemmeno ipotizza, fatti salvi i finanziamenti comunitari, se e da quali normative il settore può avere contributi.

Si osserva, inoltre, che allo stato attuale il settore forestale è caratterizzato da un considerevole potenziale in termini di offerta di prodotti e di servizi, ampiamente illustrata nel PQSF, ma al tempo stesso da uno stato di assenza e/o di collegamenti organici fra i diversi attori della filiera (proprietà, imprenditoria, forza lavoro, etc.). In tal senso oltre a un'azione di sostegno al settore è indispensabile una altrettanto energica azione di rivitalizzazione, per la quale si rendono necessarie, oltre a misure finanziarie, altre misure di accompagnamento, ad esempio, sul piano legislativo, sia regionale che nazionale, così come sul piano dell'interazione con altri settori (industria, pubblica istruzione, etc.).

Ne consegue la necessità che la funzione di coordinamento che dovrà essere attivata in fase di attuazione del PQSF si espliciti anche in un ruolo propositivo di tutte le azioni e gli interventi che, pur essendo indispensabili per lo sviluppo dell'intera filiera, per loro natura esulano dal perimetro del Programma stesso, fortemente incardinato nella Programmazione comunitaria di settore.

### **3. L'esigenza di coordinamento**

Nella terza parte del testo, appare evidente che dall'analisi dello stato dell'arte moltissimi sono i punti sui quali sarebbe quanto mai opportuno e necessario dare risposta. Quanto descritto in precedenza con grande chiarezza, mette in luce come a fronte di un quadro europeo e internazionale di riferimento già molto complesso, la normativa e l'organizzazione delle competenze a livello nazionale e regionale presenta ulteriori e gravi problematiche, di difficile soluzione se non si mette mano al sistema nel suo insieme. Il tentativo di procedere in questa direzione c'è ed è evidente nell'intero filo conduttore del documento che sottolinea costantemente l'imprescindibilità di un forte e costante coordinamento. E' anche comprensibile come vi siano reali difficoltà sul piano istituzionale e legislativo a intervenire sulle competenze delle amministrazioni centrali e a rendere più omogenee e più facilmente gestibili e raccordabili fra loro e con il livello nazionale quelle regionali, tanto più che – come emerge chiaramente da tutto il testo – le funzioni attribuite

al settore forestale hanno importanti interconnessioni con altri settori e funzioni e quindi con le normative specifiche.

L'Osservatorio ritiene, tuttavia, che uno sforzo in questa direzione possa e debba essere fatto. Indubbiamente il PQSF può rappresentare il luogo ideale almeno per iniziare con decisione questo percorso – sulla cui facilità nessuno si fa illusioni – e per enucleare già dal Tavolo di coordinamento forestale alcune proposte di miglioramento e semplificazione del quadro normativo – laddove possibile – e soprattutto dell'organizzazione delle competenze, sottolineando altresì che la disponibilità di specifiche risorse finanziarie non può più essere rimandata. Le vicende legate all'approvazione dell'ultima legge finanziaria sono un segnale evidente nella direzione sbagliata: non solo non sono previsti ulteriori stanziamenti ma vengono tagliati anche quelli già in precedenza previsti, la cui entità peraltro era pressoché irrisoria.

Nelle proposte di adeguamento del quadro normativo, si potrebbero anche individuare miglioramenti nel percorso di accesso agli interventi comunitari attraverso l'armonizzazione tra le procedure nazionali e quelle europee e un intervento nella direzione di ridimensionare la “polverizzazione della proprietà forestale”.

#### **4. L'attuazione del programma**

Innanzitutto, l'Osservatorio nazionale del mercato dei prodotti e dei servizi forestali prende atto con soddisfazione del recepimento di gran parte delle osservazioni avanzate nel citato documento del 2007 e della proposta a partecipare all'attuazione del PQSF, fornendo una sede per il confronto permanente con le organizzazioni socio economiche del settore, riproponendo, così come afferma il Programma quadro, la stessa “necessaria dualità esistente in ambito comunitario” tra l'organismo deputato al coordinamento e di riferimento interistituzionale per l'attuazione delle politiche forestali (Tavolo di coordinamento forestale) e l'organismo consultivo che veicola analisi, osservazioni e proposte di merito (l'Osservatorio). Quest'ultimo, inoltre, dovrebbe essere presente – anche solo in qualità di osservatore – ai lavori del Tavolo, al fine di creare un automatico

coinvolgimento dell'organismo consultivo sui temi di maggiore rilevanza per le organizzazioni socio economiche del settore.

L'Osservatorio concorda pienamente anche con la necessità di un sistema di monitoraggio finalizzato a verificare lo stato di attuazione del Programma e l'effetto degli interventi sul raggiungimento degli obiettivi fissati dal PQSF, anche se non appare del tutto chiaro in capo a chi vada la responsabilità di sistematizzare le informazioni prodotte da soggetti diversi. Ritiene, poi, che tale monitoraggio continuo – tale da fornire informazioni in tempo reale – possa convogliarsi in una relazione biennale piuttosto che annuale allo scopo di non appesantire troppo l'iter.

Una cadenza non troppo frequente potrebbe agevolare la discussione e l'uso di questo importante strumento. In altri ambiti, si è infatti evidenziata una scarsa attenzione alla riproposizione annuale di un documento di analisi settoriale, al tal punto che gli organi competenti, ma anche gli stessi soggetti che contribuiscono alla sua stesura, non la discutono e non tengono in debito conto le informazioni e le proposte ivi contenute. Esempi del genere si riscontrano in vari settori e finiscono col rappresentare una “ritualità” priva di significato e soprattutto di effetti pratici.

Va anche detto che nel documento non è sufficientemente chiarito a chi spetti la redazione della relazione, ma soprattutto a chi viene presentata e da chi verrà discussa. Questo passaggio è importante perché da esso dipendono la presa d'atto dello stato di attuazione del programma e gli eventuali interventi correttivi in corso d'opera.

La mancata definizione di questi aspetti suggerisce una breve riflessione sulla natura stessa del Programma, dalla quale non si può prescindere per la individuazione delle procedure da attivare per garantirne l'efficacia, intesa come la capacità di conseguimento dei risultati attesi per il settore da parte dell'intero sistema pubblico e privato interessato.

E' evidente che in un sistema economico di tipo non dirigitico e in presenza di un assetto costituzionale che vede la maggior parte delle competenze del settore forestale assegnate alle Regioni, il Programma quadro nazionale non può essere inteso come uno strumento esecutivo unilaterale emanato dall'Amministrazione centrale. Deve, altresì, rappresentare uno strumento condiviso dagli attori pubblici e privati (parti economiche e sociali) oggetto

di una sorta di patto nazionale attraverso il quale le diverse parti si impegnano a operare per il raggiungimento di un obiettivo comune.

In tal senso, assumono rilievo la procedura e la formula che saranno adottate per raccogliere formalmente anche l'adesione delle parti sociali – oltre alla discussione in seno all'Osservatorio – e per l'approvazione finale del documento da parte della Conferenza Stato Regioni, perché lo stesso criterio andrà seguito nelle fasi successive di monitoraggio periodico e di taratura degli obiettivi.