

Forum Nazionale delle Foreste

Tutela e valorizzazione del patrimonio forestale italiano: idee, progetti, cantieri

Roma 29 novembre 2016

RESOCONTO

Tavolo 8 – Adattamento/Mitigazione al cambiamento climatico

Coordinatore: Emilio Gatto, Direttore Generale MIPAAF

Rapporteur

Francesco Licciardo, ricercatore CREA PB

Dicembre 2016

INDICE

Premessa	3
I partecipanti al tavolo 8.....	4
Il contributo offerto dai partecipanti	5
Nuova legge forestale: le questioni da recepire.....	5
Azioni per facilitare l'attuazione delle politiche.....	7
Punti di viscosità ed elementi di scarsa trasparenza da dirimere.....	9

Premessa

La politica di sviluppo rurale 2014-2020, con maggiore enfasi rispetto alle passate programmazioni, riconosce alle risorse forestali e al settore produttivo, un ruolo cardine nel perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e delle sei Priorità del Reg. (UE) n. 1305/2013. Il FEASR, proprio in virtù di questa attenzione riservata al settore, rappresenta, di fatto, il principale se non l'unico strumento in grado di favorire l'attuazione della Strategia forestale europea e il raggiungimento degli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese in materia ambientale, climatica e paesaggistica. Con l'avvio della nuova fase di programmazione, le singole Regioni hanno definito gli Obiettivi strategici e specifici dei PSR, attivando le misure forestali per la valorizzazione e tutela delle proprie risorse. Questo percorso di programmazione-attivazione-implementazione dei PSR ha però registrato, per la materia forestale, la mancanza di un quadro omogeneo di riferimento e di indirizzo nazionale, determinando una rappresentanza disarticolata in ambito comunitario e una forte sperequazione nell'attuazione degli interventi.

Quali strumenti la politica di sviluppo rurale può mettere in azione per migliorare l'efficacia, anche in termini di gestione e monitoraggio, delle misure forestali per la tutela e valorizzazione sostenibile del patrimonio forestale nazionale?

Il Gruppo di lavoro individuerà gli indirizzi utili (in ambito POLITICO, NORMATIVO e OPERATIVO) per la definizione di azioni e interventi efficaci, volti a rendere più efficienti ed efficaci gli interventi previsti nelle misure forestali dei PSR regionali

I partecipanti al tavolo 8

Considerata la specificità del tema, i partecipanti al tavolo sono stati in prevalenza rappresentati dalle amministrazioni regionali e del mondo dell'associazionismo. Non sono comunque mancati i referenti delle principali istituzioni nazionali e del mondo accademico.

L'elenco completo dei partecipanti al tavolo è riportato nella tabella che segue.

Nominativo	Ente di appartenenza
Emilio Gatto	Direzione Generale MIPAAF
Francesco Licciardo	CREA PB
Enrico Antignati	CONAF
Domenico Campanile	Regione Puglia
Serena Cutrano	Regione Friuli Venezia Giulia
Filippa De Martino	Regione Lazio
Riccardo Fargione	Coldiretti
Giovanni Filiani	Regione Toscana
Gianluigi Fiore	Regione Lazio
Barbara Garassino	Alleanza cooperative
Domenico Mastrogiovanni	CIA
Alessandro Monteleone	CREA PB
Andrea Montresor	Federforeste
Giovanni Pancaldi	Regione Emilia Romagna
Damiano Penco	Regione Liguria
Enrico Petriccioli	FEDERBIM
Francesca Pierini	Regione Umbria
Giovanni Senesi	SISEF
Luca Gallerano	Legambiente
Manuela Sette	SIN
Giuseppe Zimbalatti	Università Mediterranea di Reggio Calabria
Katuscia Begliomini	Associazione Cooperative
Raffaele Carelli	Associazione Cooperative
Vincenzo Carè	CREA PB
Ernesto Fino	MATTM



Il contributo offerto dai partecipanti

La posizione condivisa del tavolo, espressa attraverso una sintesi delle varie proposte, è riportata nei paragrafi successivi con riferimento ai macrotemi:

- **nuova legge forestale: le questioni da recepire**
- **azioni per facilitare l'attuazione delle politiche**
- **punti di viscosità ed elementi di scarsa trasparenza da dirimere.**

A fini meramente esplicativi, le relative proposte, formulate dai partecipanti al tavolo, in ambito POLITICO, NORMATIVO e OPERATIVO, sono opportunamente evidenziate nel testo come da legenda:

PP: proposta politica	PN: proposta normativa	PO: proposta operativa
------------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Nuova legge forestale: le questioni da recepire

Razionalizzazione delle competenze e delle procedure (chi fa che cosa)

(PO) Per le misure forestali dello sviluppo rurale c'è una **duplicazione di adempimenti** come, ad esempio, nel caso dell'approvazione dei PSR e della normativa sugli aiuti di Stato, pur essendo i contenuti simili. Ciò comporta un aggravamento del processo di programmazione (allungamento dei tempi) oltre che un alto rischio di errore. Appare, pertanto, opportuna una **semplificazione** di tale iter, in modo che l'approvazione dei singoli PSR sia anche valida ai fini dell'autorizzazione a concedere gli aiuti previsti dalla normativa sugli aiuti di Stato.

(PP) Confronto con la DG Agri e la DG Concorrenza per cercare di semplificare alcune procedure e, soprattutto, per avere **indirizzi comuni in merito all'applicazione della normativa sullo sviluppo rurale e sugli aiuti di Stato.**

Facilitare l'effettivo utilizzo della gestione attiva della risorsa forestale (anche in forma associata o non convenzionale - nuove forme di governance)

(PN/PO) Individuare **modelli imprenditoriali¹ più evoluti**, basati sul riconoscimento della proprietà fondiaria, per la gestione e lo sviluppo dei territori, che facciano capo ai **consorzi forestali**, ossia strutture di tipo associativo già individuate dal cod. civ. che, aggregando territori ampi, possano darsi sia obiettivi di tutela che di valorizzazione. Al contempo, occorrerebbe **capitalizzare le esperienze di governance che vedono la partecipazione attiva della società civile**, anche in funzione della fornitura di servizi ecosistemici.

(PN) Ai fini della loro valorizzazione, riconoscere e disciplinare il concetto di **proprietà collettiva** e il

¹ L'individuazione di modelli imprenditoriali nuovi si lega al bisogno di **stimolare**, in maniera prevalente, l'**imprenditoria privata**, affinché sia capace di travalicare quella che, nelle diverse regioni, può essere assimilata ad una sorta di "arretratezza" nella gestione del patrimonio pubblico.



pagamento dei servizi ecosistemici.

Ridefinire gli assetti demaniali (es. usi civici e diritti collettivi)

(PN) Disciplinare il concetto di proprietà collettiva che, pur interessando una vasta parte della superficie nazionale, non ha avuto un suo riconoscimento per mancanza di armonizzazione con la normativa regionale. Ridefinire, inoltre, gli assetti demaniali favorendo il riconoscimento degli usi civici.

Valorizzazione del ruolo delle imprese e del proprietario forestale

(PN/PO) Rimarcare il ruolo dei **proprietari forestali** e dei **gestori delle proprietà fondiari**, soggetti che possono vantare un titolo sulle proprietà e con i quali è possibile programmare in un'ottica di lungo periodo, non legata al semplice contributo, promuovendone così la una funzione di presidio del territorio.

Valorizzazione del ruolo multifunzionale della risorsa forestale

(PN) La normativa comunitaria sullo sviluppo rurale, pur affermando il **ruolo multifunzionale** del bosco, disciplina gli aiuti in maniera "confinata", ossia facendo riferimento alla singola funzione che esso assolve (ad es., capacità di mitigazione dei cambiamenti climatici, funzione protettiva, capacità di produrre reddito, ecc.). Tale demarcazione, oltre a creare difficoltà nell'individuazione degli interventi ammissibili all'interno delle singole misure dei Programmi regionali, determina una minore efficienza delle risorse utilizzate ed una minore efficacia degli interventi finanziati.

Creazione di un fondo per la tutela del territorio e defiscalizzazione

(PP/PN) La questione inerente alle risorse dedicate alla manutenzione (ordinaria e straordinaria) e alla tutela del territorio potrebbe essere affrontata con l'introduzione di un **fondo² nazionale** a ciò dedicato.

(PN) Proporre, come nel recente passato, la **defiscalizzazione degli interventi** al fine di facilitare la capacità di spesa delle misure dei PSR.

Favorire una maggiore integrazione tra le misure forestali nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale

(PO) Risulta indispensabile favorire l'**adozione delle misure forestali in maniera integrata** (pacchetti di misura), al fine di porre i proprietari forestali o i gestori forestali nelle condizioni di realizzare investimenti più strutturati e non destinati, ad esempio, al solo taglio.

(PO) La necessità del coordinamento delle misure forestali nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e tra regioni³ deve, in maniera speculare, essere supportata da una **semplificazione procedimentale** in grado di facilitare il raccordo tra risorse finanziarie e beneficiari, anche per il tramite di strumenti come il PSR.

² **Case history:** in Piemonte è stata utilizzata la Legge Galli sull'acqua per destinare il 3% della tassazione alle attività di manutenzione del territorio.

³ **Case history:** si veda il caso dell'**accordo interregionale sulla pioppicoltura** siglato da Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto. L'accordo, che poggia sul riconoscimento della funzione economica dell'attività di bosco di pianura, considera le esigenze di valorizzazione delle imprese e ne propone la valorizzazione sostenendo l'approccio di filiera.



Tracciabilità della filiera e certificazione forestale

(PO) La **certificazione forestale**, anche se su base volontaria, rappresenta uno strumento di garanzia per la gestione sostenibile delle foreste e per la tracciabilità dei prodotti che, sotto determinate condizioni, possono contribuire alla realizzazione dei marchi di origine (ad es., 100% legno italiano). Per le imprese forestali può diventare un utile strumento di marketing e un'opportunità per ufficializzare il proprio impegno verso l'ambiente.

(PP) Le future politiche comunitarie sullo sviluppo rurale devono, in maggior misura, tener conto della **diversità biologica e delle specificità ecologiche delle foreste delle aree mediterranee** che, più di altre, risentono degli effetti dei cambiamenti climatici.

Azioni per facilitare l'attuazione delle politiche

Coordinamento programmatico, normativo ed attuativo

(PO) È manifesta la necessità di passare dal "vincolo" alla pianificazione forestale al fine di addivenire quanto prima ad una corretta programmazione. In tal senso, è necessario che l'**adeguamento della normativa**, basato sull'**identificazione di regole e obiettivi comuni**, sia reso coerente con quelli che sono i principali indirizzi politici e programmatici a livello europeo e mondiale, tra gli altri: i) politica delle infrastrutture verdi; ii) mappatura dei servizi ecosistemici; iii) politica di contrasto al riscaldamento globale. L'adeguamento della normativa nazionale deve essere accompagnato, in parallelo e in maniera sinergica, da un'**azione di coordinamento**, in termini soprattutto di linee di indirizzo, tra il livello centrale e quello periferico capace comunque di valorizzare le specificità regionali.

(PO) In una situazione di risorse finanziarie sempre più limitate, connesso al coordinamento è l'aspetto dell'**integrazione sinergica delle nuove politiche di intervento**, in un'ottica che vada al di là dei singoli interventi per guardare, invece, all'unitarietà degli obiettivi da perseguire.

Attività di coordinamento Stato-regioni (cabina di regia) e scambio di buone pratiche

(PP) Rilanciare il settore forestale per la **difesa del territorio** dal dissesto idrogeologico e dagli incendi boschivi.

(PO) Reinvestire sul **quadro nazionale di indirizzo** per gli interventi forestali, di cui alla Conferenza Stato-regioni del 27 novembre 2014, attivabili attraverso i PSR, promuovendo l'istituzione di una piattaforma di coordinamento Stato-regioni (cabina di regia) volta a: i) facilitare l'adozione di regole comuni, anche su temi attuativi (regimi di aiuto, sistemi di gestione e controllo, ecc.); ii) favorire momenti di confronto e condivisione di buone pratiche; iii) garantire il coordinamento delle azioni. L'adozione di un quadro nazionale può contribuire altresì a rendere maggiormente uniforme il tema delle misure forestali nei PSR a livello regionale, evitando così la disomogeneità attuativa esistente anche tra regioni limitrofe.

Maggiore efficienza delle Misure PSR: attivazione a sportello e integrazione degli interventi

(PO) Al fine di ridurre i tempi di attuazione e aumentare la capacità di spesa dei Programmi risulta



più profittevole l'adozione di procedure a sportello per i bandi dei PSR. Inoltre, la maggiore efficienza attuativa passa dalla realizzazione di interventi strutturati e di tipo integrato, in grado di cogliere le diverse opportunità di sviluppo presenti sul territorio.

(PO) L'attuazione delle misure forestali nei PSR deve essere supportata da un adeguato **sistema di gestione e controllo**, concertato con AGEA OP, in particolare per quelle misure c.d. a superficie, più strettamente collegate ai servizi ecosistemici.

(PO) Assicurare una maggiore concertazione con gli *stakeholder* territoriali.

Funzione economica delle foreste, gestione attiva del bosco e centralità del ruolo delle imprese

(PO) L'assenza di una **chiara analisi e la presa di consapevolezza della funzione economica/produttiva** delle foreste all'interno delle politiche di sviluppo rurale, penalizza le possibilità di crescita delle diverse filiere economiche collegate alle foreste, non permettendo di finanziare adeguatamente e completamente i diversi attori della filiera (si pensi soprattutto ai trasformatori).

Ricerca e sviluppo finalizzato ad ottenere un patrimonio conoscenze condiviso e diffuso

(PP) Raccolta e sistematizzazione delle fonti statistiche ufficiali volta alla predisposizione di un **sistema informativo condiviso**.

(PP) **Miglioramento delle produzioni legnose** sia in termini qualitativi che quantitativi.

(PO) **Promozione della ricerca forestale** per delineare nuovi modelli gestionali.

Piani di gestione, misure di cooperazione, innovazione, approccio di filiera, certificazione e due diligence

(PO) Promuovere e sostenere azioni maggiormente integrate e la **cooperazione tra soggetti** stimolando l'adozione di approcci di filiera.

(PO) Ai fini della sostenibilità della pianificazione forestale, facilitare l'adozione di sistemi informativi⁴ per la redazione dei **Piani di Gestione Forestale** aziendali e sovra-aziendali, in grado di rendere compatibili e armonizzabili i dati e le prescrizioni contenute nei singoli piani.

(PO) Garantire un'adeguata **massa critica per la nascita dei Gruppi Operativi per l'Innovazione**⁵ attraverso il coordinamento nazionale delle azioni intraprese.

(PO) Favorire percorsi finanziari che, oltre a consentire di migliorare le condizioni vegetative di buona parte dei boschi nazionali, incentivino le pratiche di gestione sostenibile e due diligence.

Monitoraggio e valutazione degli interventi (criteri di misurazione e indicatori)

(PO) Attraverso l'individuazione di criteri di misurazione e indicatori comuni, **il monitoraggio e la**

⁴ **Case history:** la Regione Umbria, nell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale (misura 2.2.2 az. b PSR 2000-2006; misura 122 PSR 2007-2013), ha previsto che la redazione dei Piani di Gestione Forestale fosse realizzata mediante il sistema informatico "progetto bosco" (Ri.Selv.Italia) con l'obiettivo di dotare i possessori di bosco di uno strumento di pianificazione e di gestione multifunzionale delle risorse forestali.

⁵ **Case history:** partecipazione in forma associata ai bandi delle misure 8 e 16 del PSR Marche 2014-2020.



valutazione degli interventi possono facilitare il coordinamento delle misure forestali nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e tra regioni, migliorando altresì i sistemi di gestione e controllo che, soprattutto per le misure a superficie, rappresentano il presupposto per i pagamenti.

(PP) L'aggiornamento normativo a supporto della programmazione delle politiche forestali deve essere anticipato dal miglioramento del **sistema della conoscenza di settore** (monitoraggio costante, aggiornamento dei dati, maggior dettaglio dell'inventario forestale, obbligatorietà delle carte forestali in tutte le regioni). Strettamente connesso al tema della conoscenza è quello della condivisione sistemica delle informazioni.

Qualificazione delle imprese e professionalizzazione degli attori forestali

(PO) Garantire un adeguato **sviluppo delle imprese** favorendone la **qualificazione** e contribuendo alla **professionalizzazione degli imprenditori**. In tal senso, viene ribadita la necessità di non distogliere le risorse dei PSR dalle misure forestali e di promuovere interventi strutturali e di tipo integrato a maggior impatto territoriale. Al contempo risulta indispensabile la valorizzazione delle figure professionali che operano nel settore.

Maggiore partecipazione ai processi nelle sedi internazionali di orientamento decisionale

(PP) **Coordinamento nazionale** nell'attuazione della filiera forestale e, da parte del MIPAAF, maggiore partecipazione/negoziazione nelle sedi di orientamento decisionale, in particolare nei rapporti con la Commissione europea sui temi generali e applicativi dello sviluppo rurale.

Punti di viscosità ed elementi di scarsa trasparenza da dirimere

Sperequazione delle competenze in ambito forestale

(PO) Necessità di una **revisione della normativa, in funzione della centralità delle imprese**, capace di fare chiarezza sull'applicazione operativa delle regole esistenti in materia. Ci si scontra con la mancanza di una normativa organica e con la presenza di un numero eccessivo di vincoli (paesaggistici, ambientali, selvicolturali) e di enti che legiferano sulla materia forestale.

Problemi di integrazione tra politiche

(PO) Il settore forestale risulta gravato da un **doppio vincolo normativo** (D.lgs. n. 227 del 2001, TU forestale; D.lgs. n. 42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio) che determina una serie di problematiche ai fini di una corretta pianificazione. È quindi necessario un adeguamento della normativa nazionale capace di sanarne i contrasti, accompagnato in parallelo e in maniera sinergica, dall'adeguamento delle leggi regionali, soprattutto in quelle realtà che sono sprovviste della normativa di settore.

Qualità progettuale limitata a vantaggio della «burocratizzazione» delle pratiche

(PO) La risposta ai bandi sui PSR risulta eccessivamente sbilanciata verso l'ottenimento del massimo punteggio a scapito della **qualità progettuale**. In tal senso, si dovrebbe ridurre l'eccessiva



burocrazizzazione e l'onere amministrativo insito nelle pratiche, sostenendo quelle progettualità governate da linee di indirizzo di tipo produttivo

Criteria di misurazione non definiti con certezza (la mancanza di una baseline non ha consentito di attivare le misure servizi silvo-ambientali e climatici e conservazione delle foreste)

(PN) A monte del processo di revisione della normativa, appare indispensabile una **definizione comune e unitaria di area forestale** al fine del riconoscimento delle piccole superfici boscate e, in particolare, delle aziende agro-forestali che le gestiscono.

(PN/PO) Occorre rivedere il sistema delle regole per evitare i doppi pagamenti e le sovrapposizioni tra regimi di aiuti distinguendo e demarcando, ad esempio, quello che è baseline da quello che invece può essere considerato volontario. La corretta individuazione della baseline consentirebbe, tra l'altro, di evitare gli ostacoli che hanno portato alla mancata attivazione della misura 15.

Mancata integrazione tra i diversi attori della filiera

(PO) Rimuovere i fattori che inficiano l'attuazione di strategie multi-attore e multi-intervento.

Scarsa integrazione delle misure nei PSR

(PO) Risolvere gli aspetti inerenti alla scarsa integrazione delle misure forestali nei PSR, oltre a quelli inerenti all'eterogeneità di applicazione tra i diversi Programmi regionali.

Mancata diffusione della cultura delle foreste

(PP) L'importanza della **cultura forestale** sembrerebbe essere stata dimenticata: occorre, in primis, rimarcare il ruolo sia a livello istituzionale che locale e, secondariamente, riaffermare la centralità della politica forestale per il mantenimento del paesaggio e della biodiversità, come forma di contrasto al dissesto idrogeologico e per favorire una filiera del legno maggiormente competitiva e remunerativa.

(PP) Si dovrebbe enfatizzare il concetto di multifunzionalità del bosco: ancora oggi, sia a livello politico che nell'immaginario collettivo, il bosco viene interpretato in maniera restrittiva e quindi spesso è oggetto di considerazioni riduttive del suo inestimabile valore.