

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Gruppo di lavoro sulle politiche forestali e della montagna

“IL PROGRAMMA QUADRO PER IL SETTORE FORESTALE ”

Osservazioni e proposte

Assemblea

20 dicembre 2007

Premessa

Il 7 novembre 2007 l'Osservatorio Nazionale del Mercato e dei Prodotti e dei Servizi forestali insediato presso il CNEL, secondo quanto previsto dal d.legs. 227/01, ha approvato in sessione plenaria un Documento su "Il Programma quadro per il settore forestale" che è stato inviato al Ministro delle politiche agricole, agroalimentari e forestali perché ne tenga conto nei lavori del Tavolo insediato nel Suo dicastero su questa tematica.

Su impulso degli stessi addetti del settore, l'Osservatorio nella stessa seduta ha chiesto formalmente al CNEL di accompagnare e sostenere con un proprio testo di Osservazioni e proposte i contenuti e le elaborazioni svolte nel documento in questione.

Il Gruppo di lavoro tematico per le politiche forestali e della montagna nel pomeriggio dello stesso giorno ha valutato positivamente i risultati raggiunti dall'Osservatorio e ha deciso di inviare all'Assemblea per l'approvazione il seguente schema di Osservazioni e proposte che contiene in allegato il Documento dell'Osservatorio, ma che lo completa con ulteriori elementi che emergono dall'impegno, dalle analisi e dalle elaborazioni del Consiglio.

Osservazioni

Per quanto detto sopra, il CNEL condivide in toto quanto espresso dall'Osservatorio e in particolare sottolinea l'importanza che in questa nuova fase di programmazione nazionale tutti i soggetti coinvolti nella politica forestale abbiano sostenuto e confermato nei fatti la necessità di un dialogo permanente e costruttivo.

La pluralità dei soggetti a vario titolo coinvolti, nonché la complessità e la coerenza tra le scelte programmatiche regionali e quelle nazionale richiedono – ad avviso del CNEL - una metodologia di lavoro che preveda il costante confronto con i diversi soggetti istituzionali, con le forze sociali e economiche e con gli altri attori del settore; occorre mettere in atto un sistema di relazioni ispirato al metodo della concertazione sociale che consenta di realizzare azioni comuni e condivise per lo sviluppo economico e sociale della filiera e, più in generale del sistema economico, sociale e ambientale del Paese.

Le Regioni, che detengono competenza esclusiva nella materia, hanno messo l'accento, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio (che ha prodotto il documento allegato), sulla necessità di un riferimento centrale che consenta una visione complessiva delle articolate problematiche del settore e contribuisca, poi, a rafforzare le politiche attive sul territorio.

Le Amministrazioni centrali, MIPAAF (Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali), MATTM (Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare), Ministero dello sviluppo economico, dal canto loro, affermano l'utilità del dialogo e della collaborazione, anche considerato che l'importanza della filiera bosco-legno tocca non solo aspetti culturali, ambientali, di difesa del suolo e altro, ma anche rilevanti aspetti economici, produttivi e di posizionamento competitivo sul mercato internazionale dei nostri manufatti.

I rappresentanti delle forze sociali ed economiche, infine, ritengono della massima importanza creare condizioni strutturali per favorire la valorizzazione del bosco, il suo corretto utilizzo e lo sviluppo produttivo delle attività socio-economiche connesse alla sua

multifunzionalità solo in questo modo, infatti, sarà possibile agli operatori dei diversi segmenti del settore cogliere opportunità di crescita anche occupazionale.

In questo senso, riconoscendo nell'Osservatorio il luogo istituzionale privilegiato aperto al confronto con le forze sociali, economiche e istituzionali, si sottolinea come il lavoro finora svolto sia servito a incrementare le opportunità e la volontà di collaborazione fra tutti i soggetti in questione e ha individuato nel Programma quadro forestale, in corso di elaborazione, l'occasione per costruire una politica forestale nazionale condivisa da tutti gli interessi in campo, riconoscibile e sostenibile a livello europeo e internazionale, produttiva a livello nazionale di effetti pratici sul territorio.

E' pertanto comunemente avvertita la necessità di sviluppare, attraverso il programma di lavoro dell'Osservatorio istituito presso il CNEL, una azione più coesa e moderna volta a superare in primo luogo i limiti organizzativi e di rappresentanza che il settore stesso manifesta, e ad accrescere la capacità di una lettura condivisa e di governo dei fenomeni emergenti.

Proposte

Il CNEL, facendo proprie le istanze che emergono dal documento di proposta approvato dall'Osservatorio, ritiene opportuno, tuttavia, sottolineare quanto segue.

Il CNEL intende in primo luogo sostenere e dare voce – in qualità di organo e sede di rappresentanza delle forze sociali ed economiche - agli organismi di rappresentanza del settore, che ancora oggi manifestano un grado di organizzazione e aggregazione troppo parcellizzato e inadeguato rispetto alle sfide poste dal mercato, e in parte dovuto agli assetti proprietari del bosco stesso.

Come lamenta anche l'ultima Indagine FAO 2005-2007 sulle risorse forestali mondiali, per l'Italia (al sesto posto nella classifica dei Paesi dell'Europa occidentale per estensione forestale) si ravvisa la necessità di disporre di dati settoriali aggiornati con particolare riferimento alla distribuzione proprietaria. La frammentazione della proprietà (tra Stato, Regioni e Comuni per parte pubblica e piccola proprietà privata), la parcellizzazione delle organizzazioni di rappresentanza, l'età medio/alta degli attuali proprietari e altri indicatori di dettaglio, se rapportati ad altri fenomeni in corso (come una diversa distribuzione delle competenze legislative e amministrative interne, i processi di privatizzazione, le successioni ereditarie interne alle famiglie di proprietari etc.) presentano uno scenario variegato e mutevole che amplifica le difficoltà interpretative e di stima del settore.

Si è di fronte a un realtà che, se per un verso evidenzia specifiche problematicità e criticità, per un altro manifesta nuove opportunità di crescita per un rinnovato interesse ad aspetti sociali, economici, occupazionali e culturali per tutta la collettività che possono trovare nella "risorsa bosco" parte delle risposte poste dai processi di modernizzazione e sviluppo in corso a livello interno e internazionale.

E' per tale ragione che occorre - in secondo luogo - incoraggiare la tendenza a fare sistema. Nel corso degli anni, il CNEL, nello svolgimento della sua attività istituzionale, ha messo sempre più in evidenza l'opportunità di costruire politiche intersettoriali in grado di migliorare la qualità e l'immagine, oltre che la quantità, dei nostri prodotti.

Applicando questo principio alla filiera bosco-legno, risulta evidente che le politiche di mantenimento e conservazione del territorio boscato non sortiscono gli effetti voluti se non si interrelazionano positivamente con interventi sull'ottimizzazione della proprietà; sulla manutenzione; sullo sfruttamento delle ripuliture anche a fini energetici; sulla salvaguardia del suolo; sulla lotta agli incendi; sulla promozione della materia prima di origine nazionale

nell'industria del legno, mobile e arredamento, che ha valenza e riconoscimento internazionali; sulla valorizzazione delle foreste anche a fini turistici; su una integrazione più forte, ma non minoritaria, con le politiche rurali.

Ciascuna di queste politiche è importante e necessaria e può dare risultati positivi, ma la loro integrazione, che deve essere parte non secondaria della programmazione regionale anche a tutela dell'interesse nazionale, darà al sistema Italia quel di più necessario a incrementare la crescita sociale ed economica e a promuoverà politiche di sviluppo davvero sostenibili.

* * *

ALLEGATO

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 seminario organizzato dall'ANARF e dall'Osservatorio Nazionale del Mercato e dei Prodotti e dei Servizi forestali del CNEL, tenutosi a Roma il 18 Settembre 2007, ha visto la partecipazione dei rappresentanti delle componenti della “filiera Legno” a livello nazionale, che si sono confrontati con quelli del Ministero delle politiche agricole e forestali (nella persona del dott. Deserti, capo della segreteria tecnica del Ministro De Castro), del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle Regioni, titolari delle competenze in materia forestale.

Per la prima volta, in questa nuova fase di programmazione a livello nazionale, i diversi attori della politica forestale si sono seduti intorno a un simbolico tavolo, iniziando quello che si auspica possa essere un percorso comune portatore di risultati positivi.

A conclusione del dibattito, che ha visto una serie di importanti convergenze fra istituzioni e operatori del settore, è emersa la proposta di far pervenire al tavolo di lavoro, recentemente costituito presso il MIPAAF sull'argomento, un documento di indicazioni condivise dai partecipanti.

Il dibattito ha evidenziato i punti di forza e di debolezza della politica forestale nazionale e la conseguente necessità di formulare, in tempi brevi, linee di indirizzo concertate e praticabili, che mettano in condizione i vari protagonisti del mondo forestale italiano di rispondere in maniera adeguata alle richieste che oggi vengono dalla società civile in materia di tutela del territorio e dell'ambiente, di produzione ecocompatibile, di lavoro, di gestione sostenibile dei boschi, di ricerca e di professionalità degli operatori.

La qualità e la rilevanza degli elementi emersi ha indotto il Presidente dell'Osservatorio, Cons. Roberto Confalonieri, a proporre che l'Osservatorio li recepisca e si faccia carico di presentarli nelle sedi competenti, in linea con le funzioni che gli sono attribuite dal D.Legs. 227/2001.

* * *

L'Osservatorio ha pertanto deciso di far proprie le istanze emerse nel seminario del 18 settembre scorso nel documento qui di seguito riportato.

1. E' opinione dell'Osservatorio che il nuovo Programma quadro per il settore forestale debba far sintesi e recepire i contenuti formulati dal PNS (Piano strategico nazionale) e dalle Regioni nei singoli Piani di Sviluppo Rurale, in fase di approvazione da parte della Commissione europea, dando altresì spazio a quelle esigenze che per i vincoli della normativa comunitaria non vi trovano collocazione, ma sono essenziali ai fini dello sviluppo della filiera. L'intento principale dovrebbe essere quello di individuare, in una dimensione temporale di medio periodo, gli obiettivi strategici che una politica forestale nazionale vuole raggiungere e quale ruolo possono svolgere i boschi italiani in un'ottica di sviluppo sostenibile e di sostegno all'aspetto produttivo del settore.

Il Programma quadro non deve essere necessariamente onnicomprensivo, ma piuttosto indicare alcune chiare strategie su cui convogliare idee e risorse. In tal senso, è assolutamente necessaria l'individuazione di significative risorse economiche aggiuntive rispetto a quelle attualmente stanziare, per dare continuità e costanza alle scelte effettuate.

In questa direzione, l'Osservatorio, concordando con la proposta delle centrali cooperative, auspica che una quota adeguata dello stanziamento previsto dal comma 1084 attuativo del comma 1082 della legge finanziaria 2007 (legge 296/06), per l'attuazione dei piani di settore di competenza del MIPAAF, sia riservato all'attuazione del Programma quadro per il settore forestale nazionale. Ciò anche in considerazione che il fabbisogno stimato dalle "linee guida di programmazione forestale" (decreto del 16 luglio 2005) ammontava a 250 milioni di euro per ciascuno dei due anni del biennio 2006-2007 e che in esso emergevano con forza una serie di elementi importanti e già condivisi in sede di Conferenza Stato-Regioni (intesa del 15 luglio 2004) attraverso un lavoro di gruppo che aveva coinvolto tutti i soggetti interessati.

Pertanto, l'Osservatorio auspica che la legge Finanziaria 2008 porti a compimento il percorso iniziato con il D.Legs. 227/2001 con il finanziamento del programma quadro.

D'altra parte, va riconosciuta e valorizzata la volontà europea di collegare le problematiche del Piano d'azione forestale alla programmazione economica come risulta da tre degli obiettivi enunciati (migliorare la competitività a lungo termine; migliorare e tutelare l'ambiente; migliorare la qualità della vita), che a loro volta si ricollegano al Reg. 1698/05 e, a livello nazionale, dai commi 1082-1084 delle Finanziaria 2007.

2. E' necessario che la formulazione del nuovo Programma quadro segua un iter trasparente basato sull'approfondita conoscenza del territorio forestale nel senso più ampio del termine e perciò comprensivo delle diverse componenti naturale e antropiche con riferimento ai diversi ambiti geografici. Un iter che veda la partecipazione, nelle sue varie fasi, di tutti i soggetti coinvolti, nel rispetto delle specifiche competenze, così come peraltro previsto dalla vigente normativa in materia di Valutazione Ambientale Strategica, secondo un principio di concertazione e di sussidiarietà, di parametri oggettivi e verificabili, di una tempistica stringente in funzione degli obiettivi prefissati, senza dimenticare la difficoltà da parte di alcune Regioni di far fronte alle esigenze di manutenzione e sviluppo del proprio territorio forestale, facendo affidamento sui trasferimenti statali a carattere ordinario. Ciò garantirà non solo il massimo della partecipazione democratica alle scelte che si andranno a fare, ma anche, attraverso la loro reale condivisione, ne faciliterà la realizzazione sul territorio da parte dei soggetti e delle organizzazioni socio economiche del settore. In tal senso, l'Osservatorio auspica che le ampie assicurazioni espresse dal

MIPAAF, cui spetta il coordinamento della realizzazione del Programma, abbiano immediato e proficuo riscontro.

3. Il settore forestale è un settore strategico e trasversale per lo stretto collegamento con altre politiche di rilievo sociale ed economico. E' quindi importante che il documento contenga forti elementi di coordinamento strategico e di indirizzo, anche in termini di risorse finanziarie, delle politiche che, a vario titolo, interessano il settore forestale, ma che fanno capo a organismi istituzionali diversi sia a livello centrale che regionale. A titolo di esempio si citano – oltre a quelle riguardanti direttamente il settore forestale – quelle relative allo sviluppo rurale, alla montagna e quelle a più marcata valenza ambientale come la difesa del suolo, l'attuazione del protocollo di Kyoto, la convenzione sulla biodiversità, la tutela del paesaggio.

Appare quanto mai opportuno, pertanto, realizzare per la prima volta nel nostro Paese un programma organico di interventi che metta al centro la tutela e lo sviluppo del patrimonio forestale nazionale – già previsto nel primo Piano nazionale – e dell'intera filiera, individuando anche una strategia di medio periodo e riconoscendo, anche dal punto di vista giuridico-amministrativo, il ruolo multifunzionale che il bosco può e deve svolgere.

Si tratta, in altri termini, di svincolare la programmazione forestale, da un contesto che la interpreta come conseguenza di altre politiche di settore; una politica forestale che permetta di massimizzare, anche dal punto di vista dell'utilizzo dei fondi e delle economie di scala, l'efficacia degli interventi nei boschi italiani.

Si tratta anche di creare condizioni strutturali per favorire la valorizzazione del bosco, il suo corretto utilizzo e lo sviluppo produttivo delle attività socio-economiche connesse appunto alla sua multifunzionalità (es. viabilità forestale sia a fini ricreativi che produttivi).

4. E' assolutamente necessario, anche per attribuire valore a questo grande patrimonio nazionale, promuoverne l'aspetto economico lungo tutta la filiera; pertanto appare prioritario individuare strumenti di agevolazione, al di là di quanto già oggi previsto e non solo in termini finanziari, a favore dell'imprenditoria forestale e dell'intera filiera del legno. Si potrebbe anche prevedere una quota da destinare con un bando di concorso per progetti con caratteristiche funzionali alla filiera bosco-legno predisposti da più attori in funzione della multifunzionalità del settore, nonché una normativa più puntuale circa le forme di sostituzione alla gestione in caso di inerzia o di assenza del gestore.

La semplificazione delle procedure connesse alla pratica forestale, l'adozione di provvedimenti finalizzati all'incentivazione della certificazione forestale (per esempio la de-tassazione dei prodotti provenienti da una gestione sostenibile dei boschi), una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul valore del legno certificato, un sostegno anche promozionale all'industria nazionale del legno e via dicendo costituiscono iniziative poco onerose che possono dare adeguato supporto a uno sviluppo del settore e del lavoro a esso connesso. Sostanzialmente, si tratta di cominciare a riconoscere agli imprenditori forestali una parte di quei benefici diffusi che il bosco produce e di cui usufruisce tutta la società.

A questo riguardo, l'Osservatorio sta lavorando sui temi della certificazione e della borsa delle emissioni, in collaborazione e su richiesta delle Regioni, e su come questi possano dare dei ritorni concreti ai proprietari forestali, incentivandoli ad una gestione economica del bosco e, quindi, indirettamente venendo incontro anche alle esigenze dell'industria di trasformazione. Tuttavia, per non appesantire l'esistente regime autorizzativo degli interventi forestali, si auspica che il nuovo sistema si integri con il precedente.

In questa direzione, l'Osservatorio ritiene anche di interesse le proposte delle Centrali cooperative sugli artt. 4 e 54 del D.Legs 163/06 nella direzione di promuovere la crescita

di imprese agricole forestali e di qualificarne la professionalità e di agevolare la multifunzionalità in agricoltura; nonché sull'adeguamento dei massimali di applicazione dell'art.17 della Legge 97/94.

5. Al fine di adottare scelte corrette nella programmazione nazionale e regionale, occorre sviluppare conoscenze adeguate del mondo forestale, oggi non disponibili o non completamente rispondenti alle esigenze. Il forte divario esistente tra dati statistici e realtà imprenditoriale e lavorativa sul territorio nazionale, molto più ricca di quanto appaia, può fornire spunti interessanti, anche in rapporto ai “nuovi lavori” connessi alla gestione forestale che si prospettano in una collocazione socio-economica del bosco più complessa e variegata di quella tradizionale. I risultati dell'inventario forestale, realizzato dal Corpo forestale dello Stato in collaborazione con l'ISTAT, possono ampliare e correggere le attuali conoscenze facilitando progetti e interventi mirati. (ad esempio per quanto riguarda il lavoro, l'istruzione secondaria relativa ai lavori nella filiera). Di particolare importanza sarà il futuro di dette attività inventariali al fine di rispondere alle maggiori tematiche ambientali compresa quella relativa alla contabilità del carbonio nell'ambito del Protocollo di Kyoto.

Un approfondimento specifico dovrebbe riguardare lo stato del bosco sotto il profilo della proprietà, al fine di individuare le criticità e di definire i possibili incentivi alla rivitalizzazione del mercato fondiario con l'obiettivo finale di renderne la gestione remunerativa (es. accorpamenti, consorzi...) e, comunque, di favorire il trasferimento della proprietà ai soggetti interessati alla valorizzazione del patrimonio forestale.

6. L'informazione e la divulgazione delle scelte programmatiche contenute nel Programma quadro saranno indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Attualmente solo una parte delle imprese forestali conosce programmi e agevolazioni emanati in campo forestale, con un conseguente contenimento delle iniziative che potrebbero essere attuate. Pertanto, l'adozione del Programma e delle misure in esso previste – con scadenze temporali per il breve, medio e lungo periodo, essendo importante avere obiettivi differenziati nel tempo – dovrà contenere un programma di informazione adeguato e mirato ai soggetti pubblici e privati coinvolti nella sua attuazione.

In particolare, sarebbe opportuna l'implementazione dell'esistente Sistema informativo della montagna (SIM), quale strumento di raccolta, gestione e divulgazione dei dati, anche attivando la piena interoperabilità e la condivisione delle informazioni con le altre banche dati presenti a livello nazionale (esempio la “Banca Dati Ambientale” del Ministero dell'Ambiente – Direzione Salvaguardia Ambientale) e regionale, secondo specifiche tecniche coerenti con la normativa nazionale e comunitaria.

7. Considerate le disposizioni della legge finanziaria 2007, relative alla elaborazione del Programma forestale nazionale, e l'emanazione di regolamenti e documenti più o meno recenti dell'Unione europea (Strategie di azione forestale europea del 1998 Reg. 1698/05 sullo sviluppo rurale, Forest Action Plan del 2005), diventa sempre più evidente, da parte di tutti i soggetti istituzionali e non, l'esigenza di coordinamento a livello nazionale delle politiche forestali – pur mantenendo ferma la competenza esclusiva delle Regioni in materia – e di rappresentazione in sede comunitaria degli interessi italiani. Appare non più rinunciabile rafforzare e rendere stabile una competenza specifica nell'ambito del MIPAAF, dando forza a una politica e a una programmazione adeguate attraverso un punto di riferimento forte arricchito dell'apporto delle più vaste competenze agricole e forestali, tale da consentire la necessaria sintesi delle esigenze dell'intero settore forestale nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. Il supporto tecnico potrebbe essere svolto dal Corpo forestale dello Stato ai sensi dell'art. 2, comma 1n della Legge 36/04. Parimenti, vista la crescente e inderogabile interconnessione con i temi ambientali, appare opportuno

incrementare e valorizzare i rapporti di collaborazione tra il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero dello sviluppo economico, per il coordinamento delle politiche e delle azioni e per la predisposizione degli atti che interessano le tematiche forestali e dell'intera filiera foreste-legno.

Il Programma quadro, peraltro, potrà rappresentare in quest'ottica un'ottima occasione per attuare gli impegni forestali sottoscritti dall'Italia in sede internazionale, in particolare quelli contenuti nel Piano di Azione forestale UE, nella Convenzione quadro sul cambiamento climatico e nella Convenzione sulla biodiversità.

(approvato dall'Osservatorio nella seduta plenaria del 7 novembre 2007)