

Bisogna concepire la riforma forestale non solo come grande problema di difesa dell'integrità del nostro territorio nazionale [...] ma soprattutto come un non meno grande problema di restaurazione dell'economia montana
(Arrigo Serpieri, 1909 cit. da Greco, 2017)

Il sistema forestale italiano: coniugare transizione ecologica e sicurezza ambientale

Davide Pettenella

Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali – Università di Padova

Sono molteplici le **ragioni che limitano la capacità di valorizzazione delle risorse forestali italiane** in una logica di transizione ecologica. Tra queste si possono ricordare: la morfologia dei terreni forestali, la frammentazione fondiaria e la limitata diffusione di meccanismi associativi tra proprietari, la scarsa professionalità e dotazione di macchine delle ditte boschive, la carenza di investimenti infrastrutturali (strade forestali e piazzali) e i complessi e costosi iter amministrativi per la pianificazione, gestione e trasferimento di proprietà che limitano gli interessi a pratiche attive e ad interventi di ricomposizione fondiaria. La permanenza da diversi decenni di questi problemi ha fatto sì che i processi di modernizzazione dell'organizzazione forestale avvenuti all'estero abbiano **accresciuto il divario di competitività tra produzioni nazionali e quella di altri paesi** anche prossimi all'Italia e portato ad un aumento delle importazioni (senza dimenticare l'importazione molto significativa di legname di provenienza illegale e, quindi, sottoprezzo).

Una parte significativa di questi problemi è da ricollegare all'azione pubblica, alla sua complessificazione (si pensi all'ancora irrisolto nodo delle autorizzazioni legate al vincolo paesaggistico) e, in generale, al processo di consolidamento di quell'**immagine delle foreste** che si era imposta al legislatore e all'opinione pubblica all'indomani degli estesi disboscamenti avvenuti a fine '800 in Italia (Greco, 2017): le residue foreste vanno difese con una **serie di vincoli, con un attento controllo delle utilizzazioni di legname e delle pratiche illegali in bosco** (pascolo) (vd. L. Majorana-Catalabiano 3917/1877)¹; per questo è necessario disporre di un corpo specializzato di polizia, capillarmente diffuso nel territorio, che svolga anche funzioni tecniche (rimboschimenti, sistemazioni idraulico-forestali, miglioramenti dei pascoli) e di gestione diretta delle foreste (creazione dell'Azienda di Stato delle Foreste Demaniali), assicurando la difesa del territorio da fenomeni di erosione e smottamento (vd. la Legge Luzzatti L. 277/1910 e la successiva "Legge forestale" RDL 3267/1923 ispirata da A.Serpieri).

Questa visione dell'idea di sicurezza forestale ha avuto obiettivamente degli impatti molto positivi sulla quantità e qualità delle **risorse forestali**, che sono **triplicate nella loro estensione territoriale** nel corso dell'ultimo secolo grazie sia allo strumento giuridico del vincolo, sia all'intervento tecnico di promozione dell'economia forestale. Negli anni '80 del secolo scorso alla funzione di tutela idrogeologica si è progressivamente affiancata quella della tutela della biodiversità e, più recentemente, quella di mitigazione dei cambiamenti climatici. Progressivamente **il ruolo tecnico dell'amministrazione dello Stato si è andato indebolendo** fin quasi a scomparire negli ultimi anni di vita del Corpo Forestale dello Stato dove le sole funzioni di polizia forestale e ambientale sono risultate del tutto prevalenti. La "riforma Madia" e il D.Lgs 177 del 2016, trasferendo il Corpo sotto

¹ Nel descrivere i contenuti della legge la Greco (2017) scrive "*La difesa forestale e il vincolo vennero considerati [...] esclusivamente in vista della difesa idrogeologica; si accentuò pertanto l'aspetto essenzialmente negativo (ovvero del vincolo), mentre le necessità dell'ambiente economico e sociale avrebbero richiesto che l'intervento statale si manifestasse principalmente in senso positivo, rivolgendolo soprattutto a rimuovere le cause che avevano portato alla distruzione del bosco e, di conseguenza, al dissesto idrogeologico*".

l'Arma dei Carabinieri e quindi sotto il controllo gerarchico del Ministero della Difesa, hanno definitivamente consolidato una **visione della sicurezza basata sull'ottocentesca visione del controllo passivo delle risorse forestali** come strumento della tutela della stabilità delle foreste e dei servizi ambientali da queste offerti: in base all'Inventario nazionale del 2005, tutta la superficie forestale nazionale è coperta da vincolo paesaggistico, l'87,1% da vincolo idrogeologico, il 15,3% ricade in parchi nazionali e regionali, in riserve naturali o in altre aree protette, il 22,2% in siti Natura2000. Questa è una situazione che ha portato ad un **esempio classico di policy failure**: la creazione di un apparato di controllo vincolistico delle risorse ha ridotto l'interesse dei proprietari (privati, collettivi ma anche pubblici nel caso delle amministrazioni locali) ad una loro gestione, i successivi processi di abbandono e di invecchiamento e, da ultimo, l'aumento della vulnerabilità delle foreste e la riduzione stessa della capacità di offrire servizi ecosistemici che era la ragione prima dell'organizzazione del sistema di comando e controllo. **I cambiamenti climatici stanno peraltro accentuando questa discrasia tra strumenti e fini**, nel momento in cui si rendono necessari, come ampiamente riconosciuto in molte sedi istituzionali internazionali, processi di adattamento delle foreste², interventi attivi di gestione che arrivano addirittura all'adozione di politiche di "migrazione assistita" delle specie. La tempesta Vaia del 2018, con i suoi 10 Mm³ di legname distrutti (secondo una stima prudenziale) è una conferma di questi processi e un monito per evidenziare l'esigenza di una **profonda trasformazione delle politiche di settore** nella logica di una transizione ecologica che sappia **coniugare protezione ambientale e promozione della bioeconomia**.

Alla luce di questi problemi ed esigenze, un'idea moderna di promozione da parte dello Stato della sicurezza forestale andrebbe impostata su **3 linee d'azione**.

a. C'è la necessità di **un'amministrazione in grado di monitorare il settore, lo stato delle risorse, le variabili più critiche in campo ambientale ed economico**. A questo proposito è importante ricordare che nel settore forestale italiano la variabile statistica di maggior rilevanza informativa per la quale si riscontrano i più grandi problemi di disponibilità di dati è certamente quella relativa ai prelievi di legname (Pettenella *et al.*, 2021). Questa variabile è di fondamentale importanza per rispondere alla semplice, ma fondamentale, domanda: "di quanto cresce lo *stock* di biomassa nei boschi italiani?". Il che, in termini più corretti, corrisponde alla domanda: dato l'incremento corrente annuo delle foreste italiane, qual è – se esiste - l'incremento al netto dei tagli e di eventuali fenomeni di disturbo? L'indisponibilità di un quadro informativo aggiornato, riferito a diversi contesti territoriali e tipologie forestali sui prelievi, insieme all'informazione sugli impatti dei disturbi biotici e abiotici ai boschi (attacchi parassitari, incendi, eventi atmosferici, ...), condiziona negativamente diverse politiche di grande rilevanza economica, sociale e ambientale: la politica climatica (fissazione di carbonio), quella energetica (le biomasse legnose sono la prima rinnovabile in Italia), le politiche della bioeconomia, venendo a mancare di una fondamentale base informativa su cui impostare azioni di *governance*.

Il fatto che forse a settembre 2021 vengano diffusi i risultati dell'**Inventario Nazionale Forestale e del Carbonio** effettuato nel 2015 potrà essere celebrato come un passaggio positivo nel campo del monitoraggio del settore, ma va rimarcato che questi dati saranno del tutto obsoleti e di scarsa utilità per le politiche di settore non contemplando gli impatti dell'*annus horribilis* degli incendi (2017), della tempesta Vaia del 2018, delle alluvioni e schianti da neve del 2019³. Un esempio che vale per tutti: gli effetti della tempesta Vaia, il singolo caso di più significativo danno al Capitale naturale dell'Italia

² Nella dichiarazione finale dell'incontro ministeriale a Bratislava di Forest Europe si legge "We, the representatives of the Signatories of Forest Europe commit ourselves: to share the vision that European forests are sustainably managed to be resilient, healthy, productive, and multifunctional, and contribute to sustainable development by providing economic, social, environmental, and cultural benefits for present and future generations" (MCPFE, 2021).

³ A questo proposito forse può essere utile ricordare che, mentre da 6 anni siamo in attesa dei dati del terzo inventario nazionale decennale, la Francia ha organizzato inventari nazionali periodici a partire dal 1958 e dal 2004 l'inventario è continuo e permanente (Mori, 2020).

nella sua storia recente, non hanno avuto nessuna valutazione di carattere economico a livello di sistema statistico nazionale.

b. **La sicurezza nel settore forestale non può essere identificata solamente nella repressione delle infrazioni alle norme ambientali.** La tematica della **salute e sicurezza** dei lavoratori forestali (tra le categorie di lavoratori con la maggior frequenza di incidenti sul lavoro) e delle **attività economiche nel settore** (ad esempio il controllo delle aste di lotti boschivi) sono tradizionalmente oggetto di **scarsa attenzione**. Si è data e si sta dando maggiore attenzione al numero di matricine rilasciate dopo un taglio di un ceduo che al controllo nell'uso dei Dispositivi di Protezione Individuale dei boscaioli e delle pratiche collusive dei partecipanti alle aste di lotti pubblici. Significativi, a questo riguardo, sono gli esiti degli accertamenti economico-patrimoniali della Guardia di Finanza su delega dalla Procura della Repubblica di Catanzaro – Direzione Distrettuale Antimafia, che hanno recentemente portato al sequestro di un patrimonio di oltre 50 M€ (tra cui 6 aziende, 203 immobili, 60 automezzi) del clan dei Spadafora di San Giovanni in Fiore (CS). Secondo le ipotesi investigative il clan da molti anni controllava, in regime di monopolio 'ndranghetistico, l'offerta di legname e prodotti derivanti dai tagli boschivi in tutto il territorio silano. Su questa vicenda possono essere fatte diverse considerazioni: la prima è che tale presunto controllo criminale è del tutto coerente con il quadro di opacità delle attività di utilizzazione delle foreste (quantità tagliate, prezzi di base e di aggiudicazione, ditte partecipanti alle aste, ...) sopra richiamato⁴. La seconda è relativa ad una ipotesi ragionevole, anche se ovviamente da verificare: non sembra improbabile che quanto si ipotizzi sia avvenuto per anni nella Sila calabrese non possa trovare condizioni parallele in altri contesti territoriali. La terza considerazione è legata all'efficacia della presenza dello Stato basata sul modello territoriale capillarmente distribuito (in Calabria ci sono 19 sedi dei Carabinieri forestali): forse **per il controllo del territorio**, anche contando sull'**efficacia delle moderne tecniche di monitoraggio aereo e satellitare**⁵, questo modello organizzativo potrebbe essere ripensato.

c. Da ultimo va rimarcato che, in un paese avanzato come l'Italia, ricco di foreste, con un patrimonio ancora in espansione e sempre più vulnerabile, è **l'idea stessa della protezione e sicurezza del patrimonio forestale che deve evolvere facendo leva sugli strumenti attivi, e non tanto e non solo su quelli passivi**. Le azioni positive di gestione delle risorse forestali sono quelle che, agendo in termini preventivi sulle cause dei problemi, possono essere più efficaci nella tutela delle risorse. Valorizzare economicamente il territorio, creare il presidio umano per la sua attiva gestione, non solo creano occupazione e benessere su scala locale, ma risultano la soluzione più efficiente per la tutela delle risorse. Si pensi al caso classico delle azioni di gestione del territorio boscato che riducono il rischio degli incendi e dove la prevenzione risulta molto meno costosa dell'intervento aereo di spegnimento. I beni che per i proprietari fondiari e i cittadini hanno un valore, anche economico, sono quelli che vengono più protetti.

Questa necessità di un cambiamento dell'idea di sicurezza in un mutato contesto ambientale e sociale è stata **ben recepita in altri paesi**. Come è facilmente possibile verificare dall'analisi dei siti web delle amministrazioni forestali europee, la moderna azione dello Stato a difesa delle foreste si presenta e si concretizza nel supporto all'azione dei cittadini per la buona gestione delle risorse, nell'assistenza tecnica, nelle *partnership*, nell'educazione ambientale, nello stimolo e supporto all'economia della montagna e delle aree interne, ancora prima e ancor più che nella repressione

⁴ Si tenga in considerazione che la mancanza di dati sui prelievi di legname non è un problema della sola Regione Calabria; la Regione Toscana e quella del Veneto sono ad esempio nella stessa condizione. Il problema è così ampio che dal 2014 l'ISTAT non pubblica più dati sui prelievi di legname a livello regionale e nazionale.

⁵ Grazie a Sentinel-2 e al programma di telerilevamento Copernicus gestito dalla Commissione Europea in collaborazione con l'Agenzia Spaziale Europea, dal 2015 si dispone di un sistema di monitoraggio in alta risoluzione del territorio che, con un tempo di rivisitazione di 3-5 giorni e una risoluzione spaziale fino a 10 metri, consente un monitoraggio di tutti i processi di disturbo di origine antropica e naturale alle foreste (Drusch *et al.*, 2012).

delle attività illegali⁶. È per questa ragione che l'amministrazione forestale statale in altri paesi europei fa capo al Ministero dell'Agricoltura e Foreste o dell'Ambiente⁷, mentre l'Italia è l'unico paese europeo a mantenere un corpo di polizia, territorialmente distribuito, specializzato nel settore forestale, posto (ivi comprese 130 riserve naturali statali e 19 aree demaniali), alle dipendenze gerarchiche di una Forza Armata.

Nel decennio 2010-19 gli **incendi** hanno mediamente interessato circa di 36.000 ha di bosco all'anno (fonte ISTAT). Nel decennio 2005-2015 **la superficie forestale è cresciuta** di 53.000 ha all'anno (MIPAAFT, 2019) per lo più per l'abbandono di terreni agricoli. Nel decennio 2010-19 l'Italia ha importato prodotti grezzi e semilavorati in legno pari in media 40,5 Mm³ equivalenti di tondo grezzo all'anno (in un range di valori tra i 38,2 e i 43,9 Mm³/anno – dati Faostat). Applicando a questo dato la stima (di fonte UE) di un 20% di legname di origine illegale, si tratta complessivamente di 81,1 Mm³ di legname. Assumendo uno *stock* medio di 200-400 m³/ha, possiamo ipotizzare che la **deforestazione o il degrado forestale “incorporato” nell'importazione italiana di legname** nell'ultimo decennio siano stati pari a 20.200-40.500 ha all'anno.

Questi dati sono le diverse facce di uno stesso problema che segnala l'urgenza di una transizione delle politiche forestali che sposti l'asse dell'attenzione dalla protezione passiva alla gestione attiva (Marchetti *et al.*, 2018). La Strategia Forestale Nazionale approvata in sede tecnica nel giugno 2021 e attualmente in fase di valutazione dai Ministeri competenti e dalla Conferenza Stato-Regioni, offre un chiaro inquadramento di questi nuovi indirizzi che devono essere recepiti con le opportune riforme delle istituzioni, ma soprattutto con un cambio nella percezione dei problemi e delle potenzialità legate a quel terzo del territorio italiano che è coperto da boschi.

Bibliografia

Drusch M., Del Bello U., Carlier S., Colin O., Fernandez V., Gascon F., Hoersch B., Isola C., Laberinti P., Martimort P., Meygret A., Spoto F., Sy O., Marchese F., Bargellini P. (2012), Sentinel-2: ESA's optical high-resolution mission for GMES operational services. *Remote Sensing of Environment* 120: 25-36.

Greco S. (2017), *Una foresta di carte. Materiali per una guida agli archivi dell'Amministrazione Forestale*. Stato Maggiore della Difesa, Ufficio Storico, Istituzioni e Fonti Militari (5), Roma
http://www.difesa.it/Area_Storica_HTML/editoria/2017/Una_foresta_di_carte/Documents/57_Una_foresta_di_carte.pdf

Marchetti, M., Motta, R., Pettenella, P., Sallustio, G., Vacchiano, G. (2018), Le foreste e il sistema foresta-legno in Italia: verso una nuova strategia per rispondere alle sfide interne e globali. *Forest@ - Journal of Silviculture and Forest Ecology*, 15: 41-50
<https://foresta.sisef.org/contents/?id=efor2796-015>

MCPFE (2020), *State of Europe's forests 2020*. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Ministerial Conference for the Forest protection in Europe. <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/>

MCPFE (2021), *Bratislava Ministerial Declaration “The Future We Want: The Forests We Need”*. Ministerial Conference for the Forest protection in Europe.
<https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2017/08/Bratislava-Ministerial-Declaration.pdf>

MIPAAFT (2019), RAF Italia 2017-2018. *Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia*. Compagnia delle Foreste, Arezzo <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19231>

Mori O. (2020), INFC 2025: cambiamo strategia! *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 246: 5.

Pettenella, D., Marchetti, M., Motta, R., Vacchiano, G. (2021), Neanche Vaia resiste all'insostenibile leggerezza delle statistiche forestali. *Forest@ - Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 18: 1-4. <https://foresta.sisef.org/contents/?id=efor3733-017&lang=it>

Romano, R. (2018), Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali. *Agriregionieuropa*, 54
<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/54/il-testo-unico-materia-di-foreste-e-filiere-forestali>

⁶ Non che queste attività siano del tutto assenti nel contesto italiano, ma certamente i 7.100 Carabinieri forestali (e il relativo investimento finanziario dello Stato) non possono essere comparati ai 47 dipendenti della Direzione Generale dell'Economia Montana e Foreste del MIPAAF (vd. DL 177/2016).

⁷ A livello aneddotico si può ricordare che il Forest Service degli Stati Uniti è stato creato nel 1881 alle dipendenze del Ministero degli interni. Già nel 1905 è passato, con i suoi 78 M ha di foreste e praterie, a svolgere funzioni tecniche e gestionali sotto il Ministero dell'Agricoltura.