

## UN MODELLO DI *GOVERNANCE* INNOVATIVO NELLA GESTIONE DELLE FORESTE APPENNINICHE ITALIANE

Severino Romano<sup>1</sup>, Mario Cozzi<sup>1</sup>, Gennaro Ventura<sup>1</sup>, Mauro Viccaro<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Università degli Studi della Basilicata, Scuola di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali (SAFE), Potenza, Italy; severino.romano@unibas.it;

La gestione delle foreste pubbliche, nelle aree appenniniche del sud Italia, è sempre stata realizzata secondo i canoni tradizionali mediante un approccio gestionale diretto, nella quale i proprietari di risorse forestali provvedevano a gestire autonomamente l'intero processo organizzativo e autorizzativo. Nonostante l'esistenza di un ampio spettro di aziende specializzate nella gestione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali, tale modello ha subito, negli ultimi anni, una caduta verticale in termini di efficacia ed efficienza gestionale, a causa di una serie di motivazioni ascrivibili sia alla scarsa conoscenza del mercato dei prodotti legnosi da parte delle amministrazioni, che allo stato attuale rasenta la stagnazione, sia al fatto che le amministrazioni vedevano nelle risorse forestali il cosiddetto tesoretto a cui fare ricorso per "fare cassa" e sanare la cronica mancanza di fondi senza porsi alcun obiettivo di Gestione Forestale Sostenibile (GFS), sia alla scarsa competenza dei tecnici comunali di settore, sia alla lunghezza degli iter burocratici, sia ai noti fenomeni di oligopsonio dettato dalle poche imprese di utilizzazione boschiva presenti nei diversi territori. Per ottemperare a tali difficoltà, nelle foreste dell'Appennino lucano si è scelto di ipotizzare un modello di gestione pubblico-privato, la cui implementazione transita attraverso l'espletamento di un bando di gara di evidenza pubblica europea nel quale dovranno essere dettagliate tutte le singole fasi della futura gestione del patrimonio forestale in concessione ad una "rete" di proprietari privati, garantendone così la piena efficacia ed efficienza dei processi gestionali.

*Parole chiave:* gestione forestale sostenibile, politica forestale, filiera bioenergetica.

*Keywords:* sustainable forest management, forest policy, bioenergy chain.

<http://dx.doi.org/10.4129/2cis-sr-mod>

### 1. Introduzione

Le esigenze di una nuova pianificazione territoriale integrata, basata sullo sviluppo locale sostenibile, impongono una stretta relazione fra assetto territoriale e processi produttivi. Infatti, secondo i recenti indirizzi teorici gli obiettivi della pianificazione territoriale possono essere così sintetizzati (Conti, 1996; Oneto, 1997; Bernetti *et al.*, 2002):

- Valorizzare il potenziale endogeno territoriale (produttivo, naturale e culturale) per la attivazione dello sviluppo locale;
- Elevare la qualità della vita degli abitanti, garantendo ovunque sul territorio opportunità di promozione economica e sociale nel rispetto delle tradizioni culturali.
- Identificare e risolvere i conflitti fra attività produttive e salvaguardia dell'ambiente naturale e dei caratteri storici e culturali della popolazione locale.

La pianificazione forestale, previa implementazione di differenti modelli culturali, mira alla gestione spazio-temporale delle risorse agro-silvo-pastorali tale da poterne garantire un utilizzo sostenibile esplicitando al tempo stesso tutte le multifunzionalità che connotano i beni ambientali. Nella politica dell'Unione Europea è ormai punto fermo che la gestione sostenibile e multifunzionale delle foreste rappresenti un momento strate-

gico, per i riflessi sul mantenimento e la crescita dell'occupazione, lo sviluppo economico di aree rurali e di montagna, la produzione di materie prime rinnovabili, la salvaguardia degli ambienti e della diversità biologica alle diverse scale, e la funzione di serbatoi di carbonio in relazione alla mitigazione del cambiamento climatico (Regione Basilicata, 2013).

La gestione efficiente e sostenibile delle risorse forestali, avendo oggi altresì assunto una importanza strategica nell'ambito delle politiche ambientali nazionali e regionali, sia in considerazione della molteplicità delle funzioni espletate dalle stesse con l'erogazione di beni e di servizi altrimenti difficilmente surrogabili che per importanza socio-economica e ambientale, rappresenta un elemento pregnante della politica forestale della regione Basilicata.

### 2. Contesto normativo

Il patrimonio forestale lucano, peculiare per indice di boscosità, potenzialità e diversificazione della produzione legnosa, molteplicità dei popolamenti, specificità mediterranea di alcune formazioni, varietà dei paesaggi, ruolo storico, culturale e sociale, si configura tra i più interessanti nel panorama forestale del meridione. Negli ultimi decenni, le problematiche legate alla gestione

delle risorse ambientali e forestali hanno assunto un ruolo di primo piano nella definizione delle linee politiche di intervento sul territorio. In Basilicata il settore forestale è disciplinato dalla L.R. n. 42 del 1998 "Norme in materia forestale", la quale definisce un quadro di indirizzo individuando gli obiettivi di politica forestale regionale sia a livello di pianificazione sia di programmazione. In essa è previsto, al comma 9 dell'art. 5, che "la Regione e gli Enti delegati, previo confronto con le Organizzazioni Sindacali, possono affidare l'esecuzione degli interventi forestali o la gestione di particolari servizi o avviare concrete forme di gestione dei boschi e del sottobosco o degli immobili prioritariamente alle cooperative agricolo-forestali, di cui all'art. 17 della legge 97/94 e delle cooperative formate dagli addetti al settore forestale, nonché a privati singoli o associati...". L'affidamento in concessione della gestione delle foreste di proprietà pubblica a soggetti di natura privata, in forma singola o associata (D.lgs 227/2001, art. 5 comma 2), rappresenta di fatto una concreta possibilità di attuazione degli obiettivi strategici della politica forestale nazionale, che, negli ultimi anni, ha puntato a promuovere nella gestione forestale un sempre più spinto accorpamento ed ampliamento delle unità territoriali di gestione, in modo da poter assicurare una azione gestionale veramente efficace e sostenibile sia dal punto di vista economico e sociale, sia dal punto di vista della tutela ambientale secondo una programmazione lungimirante e sostenibile, con reali impatti positivi sull'occupazione e sul mercato locale (D.M.MATT 2005 sez. IV, art 6 comma b).

### **3. Modello di *governance*: la gestione forestale sostenibile nel comune di Abriola**

#### *3.1 Caratterizzazione geografica*

L'ipotesi di un nuovo modello di *governance* delle foreste appenniniche lucane ha trovato una prima applicazione nell'ambito delle proprietà comunali di Abriola, amministrazione lungimirante che, in sinergia con l'Università degli Studi della Basilicata, ha implementato il primo progetto sperimentale applicativo della Gestione Forestale Sostenibile seguendo un protocollo dalle caratteristiche di gestione ibrida tra pubblico e privato. Il territorio del Comune di Abriola è situato nella parte centro-occidentale della Lucania, nell'area interna della provincia potentina. Sotto il profilo amministrativo, specie per gli aspetti agro-silvo-pastorali, esso rientra nelle zone agricole svantaggiate.

La proprietà agro-silvo-pastorale insiste su una superficie complessiva di 2564,19 ha, nell'ambito dei quali sono individuabili superfici caratterizzate da formazioni boschive per 2058,08 ha; superfici a pascolo per 431,24 ha; incolti per 46,60 ha e aree turistiche 28,27 ha (vedi Fig. 1). I nuclei forestali si collocano nelle aree di confine, in corrispondenza delle zone poste a quote maggiori.

Le foreste hanno come forma di governo prevalente l'alto fusto, la specie prevalente è il faggio allo stato puro che ricopre una superficie di circa 757,84 ha,

alternato a formazioni miste a prevalenza di faggio associato al cerro per una superficie di circa 396,74 ha.

Il ceduo è invece marginalizzato alle quote minori nell'area a sud-est del territorio comunale avente una struttura forestale a prevalenza di cerro e farnetto.

#### *3.2 Modello gestionale*

La costituzione di un modello di *governance* territoriale strutturato nasce dall'esigenza di incrementare la competitività del settore forestale.

In Basilicata l'idea di una gestione forestale sostenibile si è concretizzata in un modello di integrazione tra la volontà politica dell'Ente proprietario di puntare ad una gestione organica del proprio patrimonio forestale e lo spirito e capacità imprenditoriale di un gruppo di imprese, desiderose di attivare la gestione del patrimonio forestale comunale, attraverso una programmazione pluriennale degli interventi.

La proprietà silvo-pastorale del Comune di Abriola è dunque attualmente concessa in gestione per un periodo di 15 anni ad una Associazione Temporanea di Imprese (A.T.I.) a seguito di regolare espletamento di gara d'appalto a procedura aperta indetta dal Comune di Abriola (con determinazione dirigenziale n. 74/UT del 09.09.2011) e successiva aggiudicazione definitiva (con determinazione dirigenziale n. 84/UT del 13.10.2011) e sottoscrizione di regolare "Contratto di concessione di servizi per la gestione ecosostenibile dei boschi di proprietà comunale" tra il Comune di Abriola e il rappresentante legale dell'impresa mandataria dell'A.T.I.

Lo stesso contratto di concessione all'art. 3 recita testualmente: "il Comune, nel rispetto della normativa vigente, autorizza il concessionario alla gestione del bosco, in ottemperanza al Piano di Assesamento Forestale, da redigersi a cura dello stesso concessionario ed ai piani di taglio programmati appositamente redatti (...).

La società concessionaria provvederà a reperire tecnici di adeguata capacità a cui affidare la redazione del PAF anticipando, ove necessario, l'importo monetario per la elaborazione dello stesso..."

In virtù del contratto di concessione sopra citato ed in qualità di soggetto gestore dei boschi di proprietà del Comune di Abriola (PZ), il concessionario è autorizzato, tra l'altro, ad attuare le iniziative progettuali inerenti alla manutenzione ordinaria delle superfici boscate, alla creazione di valore delle risorse, certificazione della gestione ecosostenibile del bosco e della tracciabilità del legno di pregio (*Chain Of Custody*) mediante protocollo PEFC, gestione programmata dei tagli per la produzione di legname di pregio e per la produzione di legname da destinare alla produzione di biomassa ad usi energetici, nonché la protezione da eventuali danni da incendi boschivi attribuibili ad abbandono ed incuria e conseguente recupero e rimboschimento degli ettari bruciati.

Appare dunque evidente come, nell'ottica di una gestione forestale sostenibile, la pianificazione pluriennale degli interventi, previa l'adozione di strumenti quali i Piani di Assesamento Forestale o piani di gestione economica delle foreste, assuma un ruolo di primo piano

nel potenziamento degli aspetti legati alla multifunzionalità del bosco, nell'adozione di opportune misure di monitoraggio continuo delle attività e degli interventi e da ultimo, sebbene non meno importante, all'ottenimento della certificazione di buona gestione forestale. In virtù di tale premesse le società concessionarie hanno provveduto alla realizzazione del Piano di Assestamento forestale, attualmente in fase di approvazione, redatto con criteri di equilibrio ecologico ed economico, soprattutto miranti a rivalutare le aree sottoposte a gestione che, storicamente erano state semiabbandonate a causa della scarsa appetibilità economica. Infatti, sulla base di tale presupposto, nell'ottica della più completa sostenibilità ecologica e del rispetto della biodiversità, il piano di gestione è stato strutturato cercando di ottimizzare il piano degli interventi, vincolando quindi le aziende concessionarie, ad intervenire contemporaneamente per ogni singolo anno di taglio su particelle forestali aventi caratteristiche economiche differenti, ovvero a macchiatico positivo e negativo. In tal modo, si è cercato di compensare agli errori delle passate gestioni dove l'ottica da parte delle imprese era quella di selezionare durante le aste quei lotti dalle caratteristiche economiche migliori. Tale approccio è stato possibile proprio perché con il nuovo modello di *governance* le aziende sono "obbligate" ad organizzare le loro attività per un periodo lungo, concentrando l'attenzione su un territorio ben definito, seguendo le regole di un Piano degli interventi a cui non possono sottrarsi. La gestione forestale del comprensorio comunale di Abriola, ha, inoltre, posto in essere una serie di attività progettuali finalizzate alla start up della filiera bioenergetica. Nello specifico è stato realizzato preliminarmente alla realizzazione del piano di assestamento, un progetto di cura colturale delle foreste per una superficie di circa 200 ettari, suddivisa in quattro lotti da impegnare in quattro annualità di taglio. Per tali lotti è stato previsto un prelievo in volume legnoso pari a circa 18.349,18 mc corrispondenti a 165.142,58 q.li di biomassa mercantile ad elevato potere di calore, con un valore all'ingrosso di circa 1.560.000 €.

Dall'attuazione del piano di gestione economica, nel decennio di validità del piano 2014-2023, deriverà ulteriormente una ripresa complessiva di 83.050,00 mc rappresentando un prelievo medio annuo di 8.305 mc circa, su una superficie di 976,95 Ha (PAF Abriola, in fase di approvazione). Strettamente legata alla produttività del bosco è la determinazione del compenso/canone che il concessionario è tenuto a versare all'Ente proprietario come corrispettivo per la concessione della gestione pluriennale del proprio patrimonio forestale. Esso tiene inevitabilmente conto non solo delle attività di utilizzazione forestale, ma anche e soprattutto di tutti quei servizi di consulenza e progettazione, presidio del territorio, attuazione delle misure di salvaguardia per le aree a rischio (es. idrogeologico, fitopatologico, etc.) e monitoraggio degli impatti delle attività che si svolgono in foresta e che possono influire sulla sostenibilità della gestione, nonché il raggiungimento ed il mantenimento degli standard previsti per la certificazione. Il canone di gestione quindicennale che il concessionario dovrà ver-

sare all'ente concedente per la concessione della gestione ecosostenibile dei boschi ammonta a 1.575.000 €, al quale andrà a sommarsi il 25% del valore di commercializzazione dei crediti di carbonio, derivanti dalla gestione ecosostenibile del bosco in concessione.

Ulteriore *royalties* a favore dell'amministrazione concedente riguarda l'obbligo da parte delle società concessionarie di assumere almeno cinque unità lavorative dedicate unicamente alle operazioni dirette ed indirette della Gestione Forestale per almeno 150 giornate annue. La società concessionaria gestisce, in esclusiva, i Crediti di Carbonio "prodotti" nel bosco gestito curandone la vendita e/o collocazione sul mercato, una volta attivato presso il Ministero competente, del Registro dei serbatoi di carbonio agro-forestale. Sui ricavi della vendita dei certificati di "crediti di carbonio" derivanti dall'assorbimento di CO<sub>2</sub> e del carbonio del bosco "gestito" (una volta ottenuta la certificazione di buona gestione), il concessionario verserà al Comune le percentuali previste.

#### 4. L'applicazione del nuovo modello di *governance*

Dopo circa tre anni molto è stato fatto a livello organizzativo, infatti oltre al già citato piano di assestamento, l'associazione Comune di Abriola/ATI ha provveduto ad attuare la gestione, cantierizzando e intervenendo sui primi due lotti stralcio al PAF, interventi che hanno permesso alle aziende di iniziare le attività di gestione senza troppe esposizioni finanziarie, in attesa dell'approvazione definitiva del piano, inoltre al comune di mettere a punto una serie di piccole migliorie organizzative per rendere più fluide le attività relative alla gestione e controllo della foresta. Inoltre a valle dei tagli in totale allineamento su quanto sancito nel modello di *governance* ed ovviamente nel conseguente bando di gara, le società concessionarie hanno progettato e realizzato una prima attività di filiera forestale, con particolare riferimento alla filiera bio-energetica. In particolare è stato realizzato un primo progetto per la trasformazione di parte del legname proveniente dagli interventi della gestione forestale in pellet da impiegare per usi domestici.

Il progetto ha dato vita ad uno stabilimento distante circa 6 Km dal comprensorio forestale, dimensionato per essere totalmente sostenuto dalla biomassa proveniente dalle foreste di Abriola strutturando così una filiera corta del pellet di puro faggio.

Un secondo progetto già messo a punto ed in fase di realizzazione riguarda lo sfruttamento delle biomasse per la produzione di energia elettrica e calore; in tale fase le società, valutata la disponibilità di biomassa depurata da quella venduta come legno da opera, legna da ardere e quella utile per la produzione di pellet, ha proceduto a determinare il target di potenza elettrica e termica sostenibile. Sulla base di tale presupposto tecnico l'attuale fase progettuale è quella dell'individuazione della migliore tecnologia applicabile al caso di studio che, probabilmente sarà quella della pirogassificazione, per una taglia massima di 200 KWE. Tale impianto sarà posto nelle immediate vicinanze dell'impianto di pellet, in modo da essere in parte, utile fornitore di energia termica per la relativa fase di essiccazione.

## 5. Conclusioni

Allo stato attuale, tale modello di *governance* pubblico-privato ha evidenziato sia luci che ombre. Per quanto concerne gli aspetti positivi possiamo senz'altro affermare che dal lato privatistico il modello, grazie alla lunga durata del contratto di concessione della gestione forestale (quindici anni) e soprattutto alla certezza dei quantitativi di prodotto ritraibile, ha permesso alle aziende di programmare ed implementare investimenti di ampio respiro, finalizzati all'innovazione tecnologica della gestione forestale e nella realizzazione di una filiera chiusa di prodotti ad elevato valore aggiunto, prevedendo il collocamento di 5 unità lavorative specializzate nelle attività di gestione forestale. In previsione di poter ulteriormente implementare la gestione sostenibile delle foreste, è in itinere il progetto di installazione di una centrale a pirogassificazione da 200 KWe. Dal lato pubblico l'implementazione del modello ha sollevato l'amministrazione dell'onere derivante dai lunghi iter autorizzativi (bandi per la redazione del piano di gestione economica del patrimonio, per l'appalto per le martellate e i singoli progetti di taglio, ecc.), e dal rischio di dotarsi di un piano di gestione poco efficiente dal punto di vista produttivo il cui unico risultato sarebbe stato quello di una "non gestione" del patrimonio boschivo. Il trasferimento di responsabilità, totali o parziali, nella realizzazione di interventi di gestione forestale a soggetti di natura privata, conferisce

quindi al settore pubblico un ruolo di sola programmazione e di gestione diretta di limitate, qualificate e strategiche, attività di servizio (Pettenella e Romano, 2010). Per quanto concerne gli aspetti negativi al momento sono da attribuire soprattutto alle carenze della normativa regionale in merito alle procedure operative da adottare per la concessione in gestione delle foreste pubbliche a privati.

Le imprese, singole e associate, di utilizzazione ed erogazione di servizi forestali (produttivi, sociali e ambientali), si scontrano oggi sempre più con la difficile ed eccessiva burocrazia nell'acquisto dei lotti boschivi e il complicato iter amministrativo per l'autorizzazione ai tagli e ai possibili interventi/incentivi (MiPAAF, 2012).

Ulteriori problematiche sono state riscontrate in merito alle frequenti frizioni che si registrano tra gli *stakeholders* (Enti parco, CFS e Regione), spesso poco disponibili al confronto perché arroccati su posizioni conservatrici, frutto di una sorta di prevenzione e diffidenza rispetto alla partecipazione del privato nella gestione della "cosa pubblica" e, in alcuni casi, alle distorsioni in merito all'interpretazione delle norme regionali.

In quest'ultimo caso il ruolo svolto dalla struttura universitaria di garante della qualità e sostenibilità delle scelte gestionali da parte del privato è risultata fondamentale nello sciogliere alcuni nodi e nell'"accompagnare" il nuovo gestore nell'implementazione del modello, tanto che in regione diverse amministrazioni stanno procedendo alla sua implementazione.

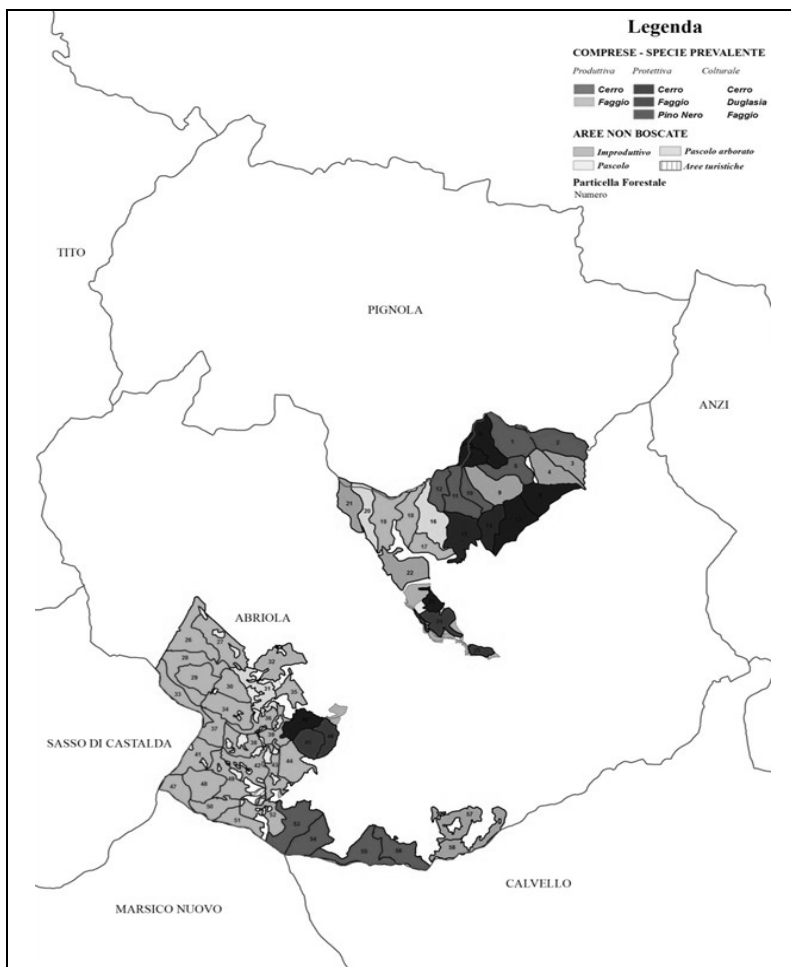


Figura 1. Inquadramento territoriale.  
Figure 1. Location map of study area.

## SUMMARY

### **An innovative model of governance in the forest management of the Italian Apennine**

The management of public forests, in the Apennine areas of south Italy, has always been realized according to the traditional stands, through a direct management approach, in which the forest owners were provided to manage the entire organizational and authorization process.

Despite the existence of wide spectrum of companies, specialized in the management, transformation and marketing of forest product, this model has suffered, in the last years, a vertical drop in terms of effectiveness and efficiency management, due to several reasons: lack of knowledge of the wooden products market, currently close to the stagnation, by local administrations; use of forest resources as money box to cash and compensate the lack of found without any sustainable forest management object, lack of competence by municipalities technicians in this sector, excessive length of bureaucracy, also for the known oligopsony phenomena because of the few logging companies in different regions.

To comply this difficult, in the lucanian Apennine forests we have chosen to realize a public-private management model. Its implementation passes by the execution of a public European call for tenders in which all the phases of the future management of the forest, carried out by a net of private owners, are fully detailed. In this way, the full effectiveness and efficiency of the management processes are guaranteed.

## BIBLIOGRAFIA CITATA E DI RIFERIMENTO

- ANPA, 2001 – *Biomasse agricole e forestali, rifiuti e residui organici: fonti di energia rinnovabile. Stato dell'arte e prospettive di sviluppo a livello nazionale*.  
Assolegno, 2002 – *Approfondimento sulle biomasse per fini energetici*.  
Bernetti I., Fagarazzi C., Romano S., 1998 – *Biomass Production as an Energy Source in Coppices of the province of Florence, Italy*. In: Atti della Sixth Joint Conference on Food, Agriculture and the environment. Minneapolis, August - 31 September 2, 1998.  
Bernetti I., Fagarazzi C., Romano S., 1999 – *Il mercato delle biomasse per scopi energetici in Toscana*. In: XXXVI Convegno di Studi Sidea, Milano, settembre, pp. 87-100.

- Bernetti I., Casini L., Meneghini S., 2002 – *L'agricoltura e lo sviluppo rurale nei nuovi strumenti per il governo del territorio*. Franco Angeli. Milano.  
Conti S., 1996 – *Geografia economica*. Utet. Milano.  
Fagarazzi C., Fratini R., 2001 – *Analisi delle potenzialità di una filiera biomassa-energia nel contesto toscano*.  
INEA, 1999 – *La filiera foresta - legno in Basilicata*.  
ITABIA, 2002 – *Contributo delle biomasse alla tutela del territorio*.  
Marinelli A., Casini L., 1996 – *Un modello economico ambientale per la gestione delle risorse forestali*. Collana CNR-RAISA, Franco Angeli, Roma.  
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, 2001 – *L'industria italiana di tecnologie per le fonti rinnovabili di energia: posizionamento tecnologico e di mercato, prospettive di politiche di incentivazione mirate*. Appendice alla parte I: Il quadro normativo di riferimento in materia di supporto alle fonti rinnovabili di energia.  
MiPAAF, 1998 – *Programma Nazionale Energia Rinnovabile da Biomasse (PNERB)*. ALLEGATI, Volume II, Quadro di riferimento normativo.  
MiPAAF, 2012 – *Piano della Filiera Legno*. Documento di sintesi.  
Oneto G., 1997 – *Manuale di pianificazione del paesaggio*. Il Sole 24 Ore. Pirola. Milano.  
Pettenella D., 2000 – *Potenzialità e vincoli di mercato delle produzioni di biomasse legnose*. Atti della Giornata di Studio dell'Accademia dei Georgofili "Valorizzazione energetica delle biomasse agroforestali". Firenze, 25 novembre 1999.  
Pettenella D., Romano D., 2010 – *Silvicoltura: politiche forestali e ambientali*. L'Italia Forestale e Montana, 65 (2): 163-173.  
<http://dx.doi.org/10.4129/IFM.2010.2.09>  
Regione Basilicata, 1998 – *Legge Regionale n. 42 del 10 novembre 1998. Norme in materia forestale*. Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata, N. 65 del 13 novembre 1998.  
Regione Basilicata, 2000 – *Piano d'azione per il decollo della filiera bioenergetica*, Allegato I.  
Regione Basilicata, 2008 – *Determinazione di Giunta Regionale n. 613 del 30 aprile 2008. Linee guida per la redazione dei piani di assessment forestale*. Ufficio Foreste e Tutela del Territorio.  
Regione Basilicata, 2013 – *Linee programmatiche del settore forestale per il decennio 2013-2022*.  
Regione Basilicata, 2015 – *Piano di gestione forestale delle proprietà silvopastorali di Abriola*. Documento in fase di approvazione.