

Foreste

Il reddito per il bosco

Francesca Ferranti

I boschi svolgono varie funzioni ambientali ritenute essenziali per il mantenimento degli ecosistemi terrestri e delle relazioni tra le popolazioni e l'ambiente naturale. Tra queste la fornitura di prodotti legnosi e non legnosi, la conservazione della biodiversità forestale, la protezione della qualità dell'acqua, la mitigazione del cambio climatico tramite assorbimento di anidride carbonica dall'atmosfera, la creazione di posti di lavoro, l'offerta di destinazioni turistiche per il pubblico e il sostentamento delle popolazioni la cui sussistenza dipende dall'ambiente forestale e dall'offerta di luoghi ricreativi. Una delle strategie per il mantenimento e la valorizzazione della multifunzionalità dei boschi è coinvolgere i proprietari dei boschi in modo significativo e responsabile nella gestione sostenibile di queste aree. Questo può avvenire tramite l'incentivazione dei proprietari terrieri con compensazioni economiche per il rispetto e il mantenimento dei servizi e delle funzioni offerte dal bosco e per i costi in cui i proprietari incorrono nel gestire la multifunzionalità che caratterizza l'ecosistema forestale. Queste idee hanno permesso l'elaborazione del concetto di "pagamenti per servizi ambientali".

A livello europeo non esiste un quadro normativo che regoli la distribuzione di pagamenti per servizi ambientali nel contesto forestale.

Questo è dovuto principalmente a due motivi: da una parte, nell'organizzazione dell'Unione europea non è presente una direzione generale che esplicitamente concentri il proprio operato sulla gestione dei boschi, dall'altra, nella legislazione europea non è stata formulata alcuna direttiva quadro che regoli in modo legalmente vincolante questa gestione.

Sebbene il concetto di servizio ambientale sia dichiarato nelle politiche europee anche in campo forestale, nessuno degli strumenti legislativi è ancora vincolante.

La strategia forestale e l'indirizzo politico

Gli organi governativi dell'Unione hanno emanato diversi documenti politici che esprimono la visione dell'Unione europea sui boschi e la loro gestione e supportano gli stati membri nella creazione di strumenti regolatori a livello nazionale, regionale e locale. Un esame di questi strumenti politici rivela la crescente attenzione dell'Unione europea verso la multifunzionalità delle aree boschive del continente e verso l'esigenza di compensare economicamente il ruolo attivo dei proprietari dei boschi nell'applicazione di misure gestionali sostenibili che valorizzino le varie funzioni delle foreste europee [1].

I due documenti più importanti emanati nel contesto politico forestale sono la Strategia forestale europea [2] e il Piano di azione per le foreste [3].

La Strategia forestale europea fu pubblicata nel 1998 e fu pensata per l'identificazione di obiettivi comuni nella gestione delle foreste europee validi fino all'anno 2011. La Strategia non è legalmente vincolante, ma richiede agli stati membri dell'Unione di implementare gli obiettivi gestionali comunitari nei Programmi forestali nazionali. Questo documento è il primo esempio di riconoscimento della multifunzionalità dei boschi a livello europeo, ma tuttavia non include un riferimento preciso ai pagamenti per servizi ambientali. I punti chiave che richiedono un'azione coordinata da parte degli stati europei sono lo sviluppo delle aree rurali, la competitività del settore forestale, la protezione dell'ambiente e del paesaggio e l'applicazione di modelli gestionali sostenibili. Temi ambientali di particolare importanza nel documento sono:

- la protezione dei boschi contro l'inquinamento atmosferico;
- la prevenzione di incendi forestali;
- la conservazione della biodiversità forestale;
- la mitigazione del cambiamento climatico.

Il Piano di azione per le foreste fu emanato dalla Commissione europea nel 2006 con validità fino al 2011. Il mantenimento a lungo termine della multifunzionalità e della sostenibilità dei boschi europei diventa il punto focale del Piano. Per il raggiungimento di questo scopo la Commissione europea suggerisce una serie di punti di azione che dovrebbero essere perseguiti da un'azione comune degli stati membri. Tra questi punti di azione, tre sono significativi per il contesto dei pagamenti per servizi ambientali:

- il miglioramento della competitività del settore forestale e la valorizzazione dell'uso sostenibile di prodotti e servizi forestali. Il Piano di azione suggerisce che questo può essere ottenuto, per esempio, grazie all'assegnazione di un valore monetario a prodotti forestali non legnosi e alle funzioni del bosco;
- il mantenimento e miglioramento delle condizioni ambientali dei boschi tramite la valorizzazione di funzioni come la protezione della biodiversità e la mitigazione del cambio climatico;
- la contribuzione alla qualità della vita della società europea tramite la preservazione degli aspetti sociali e culturali dei boschi.

Una svolta avviene con la partecipazione dell'Unione europea (come solo ente sovranazionale) alle conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa [4], un'iniziativa politica a livello paneuropeo incominciata nel 1990 e che continua tutt'oggi. Le conferenze consistono in incontri multilaterali fra i firmatari, che oggi consistono in quarantasei nazioni dell'area paneuropea più l'Unione europea, dedicati all'istituzione di una cooperazione internazionale per la definizione di un modello di gestione forestale sostenibile valido per tutto il continente paneuropeo.

Dal 1990, si sono tenute sei conferenze e sono state prodotte più di venti risoluzioni ministeriali che riportano gli impegni presi dai firmatari delle conferenze. Alcune di queste risoluzioni includono elementi importanti per il contesto dei pagamenti per servizi ambientali. Per esempio, in una delle risoluzioni ministeriali è evidenziato che le politiche forestali degli stati firmatari dovrebbero incoraggiare pratiche forestali che facilitino lo svolgimento delle funzioni dei boschi e incentivare i

proprietari che gestiscono queste funzioni e sopportano i costi della gestione forestale. Questi incentivi dovrebbero essere generati dai governi ma anche dalla società e da beneficiari e investitori privati. Per esempio, le risoluzioni ministeriali suggeriscono che questo obiettivo possa essere raggiunto favorendo l'uso di prodotti forestali legnosi e non legnosi e incrementando le possibilità di successo di prodotti forestali tradizionali o innovativi. La vendita di questi prodotti può essere una fonte di finanziamento per la gestione forestale. Le risoluzioni si riflettono anche sulle condizioni che permettono la valutazione economica delle funzioni del bosco. Queste condizioni includono l'abilitazione di un mercato per prodotti forestali non legnosi e per i servizi offerti dai boschi, l'eliminazione di barriere economiche per l'accesso ai mercati e la creazione di incentivi finanziari per la commercializzazione di prodotti e servizi del bosco. In particolare, le risoluzioni danno indicazioni sulla preservazione e la valorizzazione degli aspetti sociali della gestione forestale sostenibile. Queste raccomandano il mantenimento e lo sviluppo degli elementi culturali del bosco, sia che questi siano di origine materiale (per esempio il legno delle costruzioni forestali e gli edifici storici) che non materiale (per esempio gli aspetti ricreativi come la bellezza del paesaggio). Come ultimo esempio, le risoluzioni riflettono su una specifica e importante funzione dei boschi europei, ossia il mantenimento della qualità dell'acqua e la regolazione del sistema idrico. I firmatari delle conferenze si sono impegnati a condurre una valutazione economica dei servizi offerti dal bosco in relazione all'acqua.

Questa valutazione include la stima del valore monetario dei servizi. Inoltre, i firmatari hanno concordato sulla necessità di favorire lo sviluppo e l'implementazione di misure anche finanziarie come i pagamenti per servizi ambientali, con il duplice scopo di ampliare e diversificare le basi finanziarie della gestione forestale sostenibile e mantenere le funzioni protettive del bosco.

È interessante notare come nel corso degli anni il concetto di pagamenti per servizi ambientali in campo forestale si sia fatto strada nelle politiche europee, partendo dal semplice riconoscimento della multifunzionalità del bosco, passando per l'identificazione dei proprietari delle aree forestali europee come gestori e arrivando all'indicazione di metodi e procedure specifiche per l'assegnazione di un valore economico ai servizi e prodotti del bosco.

Natura degli strumenti legislativi

Nessuno degli strumenti legislativi stabilisce un quadro legalmente vincolante o un sistema finanziario per la distribuzione di pagamenti per servizi ambientali in campo forestale. In questo momento la politica forestale europea si trova a un punto di svolta, poiché sia la Strategia forestale europea sia il Piano di azione per le foreste dell'Unione sono scaduti nel 2011, e dovranno essere a breve rinnovati. Entrambi i documenti saranno probabilmente aggiornati nel corso del 2013, in modo da incorporare nei documenti gli importanti cambiamenti che sono avvenuti nel contesto forestale dell'Unione dall'emanazione dei documenti originali. Questi cambiamenti includono, per esempio, l'entrata di nuovi stati membri nell'Unione e l'espansione dell'area forestale di circa il 30%, ma anche l'attenzione del settore energetico verso il legno come fonte di energia e verso i boschi come potenziali elementi mitigatori del cambiamento climatico [5].

La revisione delle politiche forestali europee è un'occasione per gli attori coinvolti di promuovere le proprie aspettative nel campo della gestione dei boschi. Discussioni importanti stanno avendo luogo durante le consultazioni della Commissione europea. I pagamenti per servizi ambientali sono uno dei temi al centro di questi dibattiti. Per esempio *Forests and the European union resource network* (Fern), una delle organizzazioni non governative coinvolta nelle consultazioni, mette i pagamenti per servizi ambientali in campo forestale al centro del proprio programma per la creazione di uno strumento legalmente vincolante che regoli la gestione dei boschi europei. Secondo l'organizzazione, i pagamenti per servizi ambientali sarebbero un modo per implementare la gestione sostenibile dei boschi e il mantenimento delle loro funzioni senza che i costi generati pesino esclusivamente sulle spalle dei proprietari terrieri. Anche i proprietari dei boschi, associati a livello europeo in un organo di rappresentanza e lobby, sono a favore di un'implementazione sistematica dei pagamenti per servizi ambientali in campo forestale, ma vedono con sfavore uno strumento legalmente vincolante che pretenda di regolare il loro rapporto con i territori di loro proprietà. Al momento sembra improbabile che la Politica forestale europea si doti di una direttiva quadro o di altri strumenti regolatori vincolanti, tuttavia c'è da aspettarsi che i pagamenti per servizi ambientali giocheranno un ruolo sempre più importante nelle politiche forestali europee.

Riferimenti bibliografici

[1] Sylvamed 2012. Legal frameworks on payment for environmental services on the mediterranean forests. *Forest sciences center of Catalonia*. Barcelona and Solsona.

[2] *Council resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union*. Consultabile all'indirizzo web:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:056:0001:0004:EN:PDF>

[3] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Un piano d'azione dell'Ue per le foreste*. Consultabile all'indirizzo web:

http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/com_it.pdf

[4] <http://www.foresteurope.org/>

[5] Standing forestry committee ad hoc working group VII, 2012. *Report to the Standing forestry committee contributing to the development of a new EU forest strategy*. Consultabile alla pagina web:

http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/index_en.htm



Francesca Ferranti è laureata in foreste e politiche di conservazione della natura presso l'Università di Scienze della vita di Wageningen (Olanda).

www.intersezioni.eu

