

La programmazione dell'intervento pubblico nell'utilizzo forestale e a pascolo di terreni marginali

di Davide Pettenella

1. L'attenzione data al settore forestale nel processo di programmazione territoriale e nelle politiche di sviluppo attuate dagli organismi pubblici si è notevolmente accresciuta in questi ultimi anni; numerose sono le ragioni che giustificano questo maggior interessamento: il deficit del settore legno e la forte domanda interna di assortimenti da parte dell'industria del mobile, dell'edilizia e della carta, la ricerca di fonti energetiche rinnovabili, il sottoutilizzo e l'utilizzo spesso irrazionale dei nostri boschi, la rivalutazione del ruolo delle aree fisicamente, economicamente e socialmente marginali.

Il primo Congresso nazionale sul legno e le attività economiche del paese che, dopo un anno di ricerche e dibattiti, si è da poco concluso, ha risalto che i mass media hanno dato ad alcuni specifici problemi delle produzioni forestali (gli incendi, la forestazione industriale) e le iniziative legislative che prevedono cospicui interventi finanziari per il settore (cfr. la legge Quadrifoglio, il Reg. CEE 269/79, il Progetto 24 della CA-SMEZ, la proposta di legge sul piano decennale per la forestazione industriale) hanno sollevato alcune questioni relative agli obiettivi, alle modalità e ai margini di convenienza degli investimenti forestali. Scopo di questa comunicazione è inquadrare in una prospettiva macroeconomica queste tematiche, tenendo presente le caratteristiche degli interventi forestali sul piano della redditività, dell'organizzazione territoriale e dell'impiego della mano d'opera; verranno, quindi, suggerite alcune linee di intervento in un quadro di compatibilità con forme d'investimento pubblico alternative a quelle forestali, con particolare riferimento all'utilizzo di aree marginali per il pascolo.

2. Il processo decisionale adottato dai responsabili della programmazione, sia a livello nazionale che a livello subregionale, nel definire la quantità di risorse finanziarie e le forme dell'intervento di politica forestale non si è basato finora, se non marginalmente, su considerazioni relative

all'ottima distribuzione di capitali tra le diverse attività economiche e sui conseguenti problemi di analisi delle compatibilità e competizioni nell'uso delle risorse (terra, capitali e lavoro) da parte di diversi settori produttivi. La restrizione della spesa e la necessaria riqualificazione degli interventi pubblici nell'economia hanno alzato il costo-opportunità delle risorse finanziarie e hanno determinato la necessità di adottare criteri di valutazione comparata dell'efficienza degli investimenti; le discussioni relative, per esempio, alla possibilità del pascolo in bosco, all'aumento delle superfici pascolive a danno di quelle forestali o viceversa, devono uscire dallo stretto campo della valutazione integrata della convenienza pubblica di un intervento di piano. Anche per alcune specifiche scelte selvicolturali (conversione dei cedui, forestazione industriale, disetaneizzazione, impiego dei mezzi meccanici pesanti per l'esbosco, utilizzo integrale della biomassa, ecc.) si impone un approccio di programmazione pubblica più serio, articolato e complesso che sappia conciliare esigenze di lungo periodo, spesso non facilmente monetizzabili, con vincoli di breve periodo, relativi agli obiettivi economici nazionali e ad un livello minimo di remunerabilità dei capitali investiti.

3. Per non pochi elementi l'investimento forestale assume caratteristiche economiche che lo differenziano nettamente da investimenti nel miglioramento di pascoli e in altre attività del settore primario. Tralasciando le problematiche relative all'elasticità della domanda e dell'offerta, al livello di sostituibilità e ai trends storici di aumento del prezzo (in termini reali) dei prodotti legnosi, le caratteristiche più significative dell'investimento forestale in confronto a quello per l'utilizzazione pascoliva di terreni in analoghe condizioni fisiche, ci sembrano essere quelle che si riferiscono al rendimento, all'impiego di manodopera, alla pluralità di beni e servizi derivanti dalle produzioni boschive. (Gisz, Sar, 1980) (Watt, 1973).

a) La notevole immobilizzazione iniziale, i costi delle necessarie operazioni colturali, il lungo periodo di ritorno dei capitali investiti comportano un *rendimento* dell'investimento forestale, sia in termini assoluti, sia in termini di efficienza dei capitali investiti, in genere basso (soprattutto quando si adottano saggi di interesse maggiori del 3-5% nelle operazioni di sconto), comunque inferiore ad altri tipi di investimento (anche in miglioramento di pascoli), se considerati su basi omogenee, cioè su un arco temporale e su un livello di spesa iniziale uguali (AA.VV., 1972).

b) Caratteristico del ciclo produttivo forestale è un *impiego di manodopera* generalmente meno estensivo rispetto a modalità di utilizzo a pascolo della stessa unità di superficie di terreno marginale, benché concentrato in un limitato numero di anni (per le operazioni d'impianto, le cure colturali, i diradamenti e l'utilizzazione finale); minor redditività diretta dell'investimento e impiego intensivo di manodopera implicano che, per l'Ente pubblico, è pesante l'onere che si deve sostenere per la creazione di un posto di lavoro in campo forestale in termini di capitali, ma non di terra.

c) Notevole è comunque la *pluralità dei prodotti e dei servizi* che, specialmente per ciò che riguarda gli output, caratterizzano un ciclo di produzione forestale a differenza del pascolo; a livello di fattori produttivi è predominante, accanto al costo del fattore terra, l'impiego di manodopera, dal momento che il livello di meccanizzazione, soprattutto delle operazioni di impianto, è relativamente basso in Italia; determinante ai fini dell'intervento pubblico è la varietà dei prodotti forestali: con mercato (legname, frutti secondari), senza mercato ma monetabilizzabili con strumenti di valutazione ad hoc' (il metodo di Clawson per la funzione ricreativa, il criterio del costo alternativo per la funzione di protezione idrogeologica) e, infine, non stimabili se non in termini fisici o descrittivi (effetti distributivi, riallocativi, occupazionali, moltiplicativi rispetto all'industria a valle, benefici di natura strategica legati al riequilibrio della bilancia commerciale, effetti paesaggistici, ecc.) (Gregersen, Contreras, 1979).

4. Poiché tale natura composita dei prodotti solo di rado viene positivamente valutata dall'imprenditore privato (più attento agli aspetti di remuneratività diretta dei capitali impiegati), l'investimento forestale viene normalmente effettuato dal privato solamente nel caso che siano presenti notevoli forme di incentivazione pubblica; la richiesta di tassi di rendimento alti e la valutazione soprattutto dei benefici monetari diretti spinge infatti il privato verso le forme produttive caratterizzate da cicli brevi, da minori immobilizzi monetari, da minori impieghi di manodopera e da forme miste di uso del suolo; l'operatore pubblico, di converso, compensa la minor remuneratività diretta degli investimenti a turno lungo attraverso l'adozione di tassi di preferenza temporale minori e valutando positivamente i benefici indiretti (definiti dagli AA di lingua inglese, con sfumature di significato diverse, come: spillovers, indirect effects, intangibles, environmental goods, non market effects) (Sinden, Worrell, 79) at-

traverso una attenta applicazione delle metodologie di analisi costi-benefici, costi-efficacia o di altre procedure valutative.

5. Queste considerazioni di carattere teorico hanno immediate conseguenze a livello pratico; correndo il pericolo di essere eccessivamente schematici, ci sembra possibile interpretare le competizioni e i conflitti presenti nell'utilizzo dei terreni in aree marginali del centro-sud d'Italia descrivendo il comportamento e le domande di quattro tipi di soggetti economici: gli organismi pubblici che operano nel settore forestale, la manodopera disoccupata o saltuariamente occupata, i pastori e i proprietari dei terreni non utilizzati direttamente.

a) Gli organismi pubblici che operano nel settore forestale (CFS, Aziende Regionali Forestali, ENCC e Società collegate, Finfor, Consorzi forestali), esprimendo gli interessi nazionali verso un utilizzo più razionale delle attuali e potenziali risorse boschive, tendono, indirettamente, attraverso una politica di rimboschimento o di ricostruzione delle strutture degradate, a porsi in conflitto con gli interessi legati al pascolo. A nostro avviso tale conflitto è sostanzialmente motivato dall'incomprensione reciproca, da un'antica diffidenza dei forestali verso un'attività economica sentita più come un nemico esterno per lo sviluppo del settore che un alleato interno per una crescita integrata delle aree meno fertili; l'irrazionalità di certe forme di integrazione (sovraccarimento del pascolo sotto copertura) che danneggiano sia in termini immediati il bosco sia, indirettamente, le potenzialità di produzioni foraggere per il pascolo, sono più la conseguenza di una carente informazione tecnica, di un'economia di sopravvivenza e di conflitti esterni, che il frutto di interessi radicalmente contrapposti.

b) La manodopera disoccupata o saltuariamente occupata, i cui interessi sono spesso rappresentati dalle amministrazioni locali (proprietarie di notevoli estensioni di terreni a vocazione forestale), esprime una domanda di lavoro stabile che può essere soddisfatta solo attraverso una programmazione forestale di lungo periodo fondata sull'esecuzione ciclica di tutte le operazioni colturali necessarie alle produzioni forestali su aree di territorio sufficientemente ampie per realizzare le indispensabili economie di scala e per intervenire annualmente su terreni sempre diversi. Tutto ciò comporta un finanziamento per un periodo iniziale non breve (pari almeno alla durata del ciclo di produzione, fino a quando, attraverso i primi tagli, può iniziare il processo di autofinanziamento), con flussi annuali costanti di capitali; dove sia precaria la continuità del finanzia-

mento o manchi la disponibilità di terreni, l'operaio forestale spesso trova nei bassi livelli di produttività e nell'incendio doloso uno strumento per creare le condizioni occupazionali per il futuro.

c) I pastori, anche nel caso che siano proprietari di terreni, tendono a massimizzare i redditi derivanti dalla loro attività, esprimendo una domanda di aree a pascolo o di pascoli migliorati dove possono aumentare il livello di carico; la loro domanda entra in conflitto, quindi, non tanto con l'uso forestale «tout court» di aree marginali, ma con il monoutilizzo delle risorse boschive ai soli fini di produzione legnosa dal momento che, fino a un certo livello, le superfici forestali sono viste come una positiva integrazione di quelle prive di vegetazione arborea (ombreggiamento, cotico, frasca).

d) I proprietari di terreni non direttamente utilizzati, ricercando la maggior remunerazione possibile del loro capitale, possono modificare la destinazione d'uso delle loro superfici da pascolo a bosco solo in presenza di una forte incentivazione pubblica per le operazioni di rimboschimento; una scelta in tal senso è quella, potenzialmente, più generatrice di conflitti: tra proprietari e pastori che si trovano privi di un essenziale mezzo di produzione e, talvolta, anche tra autorità forestali e proprietari, dal momento che questi ultimi spesso effettuano il rimboschimento più per la quota parte di contributo pubblico che ne deriva che per gli effettivi redditi da esso ottenibili e, quindi, tendono a trascurare le necessarie operazioni colturali e di difesa dell'impianto.

6. Nella situazione descritta, tenendo conto che esistono logicamente differenziazioni a livello regionale e conflitti interni alle due attività produttive e a loro esterni non riconducibili allo schema interpretativo su riportato, ci sembra che la politica di intervento pubblico possa scegliere tra tre ipotesi di programmazione economica e territoriale.

a) È possibile immaginare uno *sviluppo separato*, indipendente, competitivo dei due settori, nel quale sia la dinamica degli interessi in gioco e le politiche settoriali degli organismi pubblici a determinare le forme di utilizzo delle risorse. In tale ipotesi va ricordato che le produzioni forestali si troverebbero in netto svantaggio rispetto agli interessi privati ad esse contrapposti (il rapporto tra superficie rimboschita e incendiata in questi ultimi anni ne è una conferma); enormi, comunque, sono gli sprechi di risorse pubbliche che devono essere impiegate per alzare, in una situazione di acceso conflitto di interessi, i margini di redditività

privata delle produzioni forestali e per isolare e difendere le produzioni boschive.

b) Una *scelta di priorità* tra le due attività è quanto mai complessa; abbandonare le prospettive di recupero dei boschi degradati e il rimboschimento di terreni marginali a favore del pascolo comporta necessariamente una estensivazione nell'uso della manodopera, l'aggravamento, quindi, dei problemi occupazionali in aree difficili, la mancata soluzione di molti fenomeni di instabilità idrogeologica, la rinuncia alla fetta di valore aggiunto che l'immissione di prodotti forestali sul mercato dell'industria del legno determina a livello regionale e nazionale. La scelta contraria è difficile sul piano pratico (si adatterebbe il pastore a divenire operaio forestale diminuendo il proprio salario reale a vantaggio di una certa sicurezza economica?) e pericolosa perché tende ad accrescere gli sprechi derivanti da un intervento pubblico di tipo assistenziale, non fondato tanto su investimenti produttivi, ma su semplici trasferimenti di risorse finanziarie (La Malfa, 1981); tale scelta, mortificando «de facto» le attività private più remunerative (e quelle caratterizzate da un maggior effetto moltiplicatore a livello locale), accrescerebbe gli squilibri territoriali già presenti, contrastando gli interessi nazionali legati alla riqualificazione delle spesa pubblica.

c) Una scelta di *sviluppo integrato* basata sull'applicazione di criteri di uso plurimo delle risorse boschive sembra quindi quella più razionale; dovrebbero, a tal fine, essere superate alcune obiettive difficoltà sia a livello di conoscenze tecnico-economiche (certamente nel passato uno dei settori più trascurati della ricerca forestale è proprio quello che si interessa alle problematiche dell'uso multiplo), sia a livello di organismi di formazione professionale e di assistenza tecnica ai produttori, sia, infine, per ciò che concerne le modalità di intervento di incentivazione pubblica (finora organizzato per flussi settoriali di spesa e non selettivo per ciò che riguarda la natura pubblica e/o privata dei redditi ottenibili).

In particolare quattro ci sembrano essere gli interventi pubblici che potrebbero favorire una scelta di sviluppo integrato: una politica di ricerca finalizzata ad individuare le tecniche ottimali per l'integrazione del pascolo con le produzioni boschive, la qualificazione e lo sviluppo delle strutture di assistenza tecnica, la definizione di criteri di soglia ambientale ed economica degli investimenti pubblici attraverso, per esempio, l'applicazione delle tecniche di valutazione dell'impatto ambientale e l'adozione di tassi minimi di redditività (4% negli USA, 5% in Gran Bretagna per i progetti forestali), l'approvazione di norme legislative che permetta-

no il superamento delle limitazioni poste dall'attuale ordinamento sull'affitto dei fondi rustici, sugli Usi Civici, sulle prescrizioni di massima e di polizia forestale, sulla figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

Ogni intervento di sviluppo integrato tra pascolo e bosco andrebbe comunque messo in relazione ad un quadro generale di sostegno e di rivitalizzazione delle aree e delle risorse marginali, attraverso la valutazione dei benefici e dei costi sociali, degli effetti moltiplicativi, dei rischi e delle priorità di spesa di ogni intervento.

Bibliografia

- AA.VV., 1972. Forestry in Britain; an interdepartmental cost/benefit study. II. M Treasury, H.M.S.O., London.
- Gisz P. & Sar N.L., 1980. Economic evaluation of an agro-forestry project. Australian National University, Dept. of Forestry, Misc. Bull., 33.
- Grayson A.J., 1972. Valuation of non wood benefits. Forestry Commission Research and Development Paper, 93.
- Gregersen H.M. & Contreras A.H., 1979. Economic analysis of forestry projects, FAO Forestry Paper, 17.
- La Malfa G., 1981. Come ridurre il deficit italiano del legname. Arboricoltura da Legno, 11.
- Rusby R.J.N. & Grayson A.J., 1981. Investment appraisal in forestry. Forestry Commission Booklet, 47.
- Sinden J.A. & Worrel A.C., 1979. Unpriced values; decision without market prices. John Wiley and Sons, New York.
- Watt G.R., 1973. The planning and evaluation of forestry projects. Commonwealth Forestry Institute, Institute Paper, 45.