



Economic sustainability of management options in forests subject to legislative restrictions for landscape protection

La sostenibilità economica delle ipotesi gestionali dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico

Enrico Marone ^(a)

^(a) Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari, Ambientali e Forestali (DAGRI), Università degli Studi di Firenze. Ple delle Cascine 18, 50144 Firenze; enrico.marone@unifi.it

Abstract: The management of forests subject to derogations from the ordinary regime of landscape authorisation is particularly complex. Indeed, it is necessary to combine the maximization of the landscape with the economic sustainability of the forest activity. That implies on the one hand maximizing the value of a non-market asset, on the other hand the need to arrive at an economic and financial balance. This paper will start from the analysis of the problems of an appraisal and evaluative nature and then it will develop economic evaluations. The aim of this short text is to provide useful elements for defining future guidelines that can reconcile the aspects of landscape protection with those of forest management.

Key words: economic evaluation of the landscape; economic management of forests; economic and financial balance.

Citation: Marone E., 2022 - *La sostenibilità economica delle ipotesi gestionali dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico*. L'Italia Forestale e Montana, 77 (6): 235-241. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1089>.

1. PREMESSA

La gestione dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico è particolarmente complessa in quanto oggetto della gestione è quello di massimizzare gli aspetti paesistici che quel bosco contribuisce a determinare. Si tratta, quindi, di massimizzare la “produzione” di paesaggio, che rappresenta per eccellenza un bene non di mercato il cui valore economico va ricercato non attraverso l'attività di scambio, ma attraverso la rilevazione delle disponibilità a pagare degli individui. Trattandosi di scelte gestionali è

però necessario anche valutare la loro sostenibilità economica senza la quale diventa impossibile massimizzare la “produzione” del paesaggio. Per questi motivi in questa breve relazione svilupperò delle riflessioni che partono da considerazioni di natura estimativa/valutativa per arrivare a quelle di natura più prettamente economica.

2. GLI ASPETTI VALUTATIVI

L'estimo ci insegna che per arrivare a determinare il più probabile valore di un bene è

necessario partire dalla definizione dell'oggetto della stima e dal suo scopo. Nel nostro caso l'oggetto della stima è sicuramente costituito dai boschi soggetti a vincolo paesaggistico, mentre lo scopo è quello della loro tutela così come indicata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da qui in poi Codice) e la stima risiede non tanto nella determinazione del loro valore quanto nella valutazione dei comportamenti da tenere per garantirne la tutela. Nella parte terza del Codice, quella dedicata ai beni paesaggistici, nel corpo del Titolo I di questa parte, "Tutela e valorizzazione" e nel Capo II, "Individuazione dei beni paesaggistici". La ricerca del vero oggetto della stima è molto importante in quanto ci permette di capire che i vincoli gestionali dei boschi vanno intesi come strumenti per la loro *tutela e valorizzazione* e nelle disposizioni che ne consentono la loro *individuazione*. Infatti, *tutela, valorizzazione* e modalità di *individuazione* costituiranno elementi essenziali per la definizione dell'oggetto e dello scopo dell'analisi e dei conseguenti comportamenti. Quando il Codice si occupa della dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 140, c.2), primo passo per l'esercizio della tutela del bene, specifica che questa è tesa ad "assicurare la *conservazione dei valori espressi dagli aspetti e dai caratteri peculiari del territorio considerato*". Quindi la tutela riguarda la *conservazione dei valori*. Gli aspetti e i caratteri peculiari costituiscono il mezzo attraverso cui si manifestano e si esprimono tali valori e che, nel caso di un bene che per sua natura evolve in continuazione, potremmo dire in eterno, come il bosco è necessario domandarsi quali siano le migliori modalità per conservare e tutelare quei valori. Uno strumento ampiamente citato nel Codice per garantire questa tutela è sicuramente quello del piano paesaggistico, tanto da occupare l'intero Capo III del Titolo I della terza parte del Codice. L'art. 143 del codice, che definisce le modalità di elaborazione

del piano paesaggistico e le previsioni che in esso devono essere contenute, costituisce una miniera di informazioni per aiutarci a definire l'oggetto della stima (del nostro comportamento). Alcune sue parti sono importanti per il fine a cui accennavo sopra, e cioè quello di definire l'oggetto della stima. Nell'art. 143 si scrive che le caratteristiche paesaggistiche del piano sono quelle "imprese dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni" e che nella determinazione delle prescrizioni d'uso queste sono "intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la loro valorizzazione". Qui si rivolge l'attenzione verso i caratteri distintivi delle aree soggette a tutela e si parla di valorizzazione e di individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione, pertanto per la seconda volta il presupposto è che la tutela dei valori, dei caratteri distintivi non necessariamente debba prevedere una conservazione *tout court* del bene, perchè la normativa offre spazio anche alla possibilità di una sua possibile valorizzazione e riqualificazione e quindi di una sua possibile modificazione. E il bosco, che per sua natura è un'entità biologica, quindi di per sé in continua evoluzione, costituisce lo strumento per la tutela dei valori e dei caratteri distintivi che può garantire solo nella dinamicità che le è propria. Con questo voglio sostenere, come cercherò di spiegare meglio più avanti, che una visione esclusivamente statica di conservazione dei beni a supporto dei valori culturali e paesaggistici dei nostri territori potrebbe determinare effetti opposti allo scopo della nostra stima/comportamento in quanto ne violerebbe la natura stessa, magari determinandone addirittura la morte.

3. GLI ASPETTI ECONOMICI

A questo punto il Codice nel suo Capo IV (sempre del Titolo I della terza parte) si occu-

pa del controllo e della gestione dei beni soggetti a tutela attraverso una serie di strumenti tra cui quello del regime delle autorizzazioni che costituisce il centro della tematica di cui oggi parliamo. Nell'articolo 146 si dettagliano con precisione gli obblighi e gli adempimenti necessari per l'avvio dei lavori, ma mi sembra interessante sottolineare che troviamo scritto che la documentazione a corredo del progetto "è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato". Questa compatibilità è individuata, su proposta del Ministro, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e l'istanza di autorizzazione paesaggistica viene rilasciata dalla Regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente. È importante riportare anche che nello stesso articolo si specifica che la "Regione esercita la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali".

Tralasciando ogni commento sulla tempistica necessaria, a cui magari dedicherò alcune considerazioni dopo, vorrei qui soffermarmi su due aspetti. Il primo aspetto riguarda il significato della compatibilità tra tutela del paesaggio e l'intervento progettato che potrebbe essere inteso come contrapposizione di interessi, ma anche come elemento sinergico e in molti casi addirittura complementare. Molto spesso ci troviamo in tutte e due le situazioni e l'attenzione va rivolta verso la valutazione dei possibili modi atti a risolvere le contrapposizioni e a valorizzare le sinergie. Il secondo aspetto riguarda la presenza di una serie di soggetti coinvolti nel processo autorizzativo rispetto ai quali non ho mai trovato nel Codice indicazioni relative alla loro possibile interazione e che forse potrebbero contribuire a definire le modalità di interazione, un elemento portante delle linee guida previste dal Testo Unico forestale.

La definizione del bene e dello scopo, che nel nostro caso sono rappresentati dal bosco, o forse è meglio dire dal bosco strumento a supporto dei valori, e dalla sua tutela, individuati utilizzando le categorie dell'estimo, ci consentono di passare alla stima che abbiamo definito come il comportamento per il raggiungimento della tutela del nostro bene. Tali comportamenti non possono che avere come supporto alcune riflessioni di natura economica a cui facevo riferimento nell'*incipit* di questa relazione. Nell'individuazione della compatibilità tra tutela e progetto, che costituisce la base per la concessione dell'autorizzazione, deve esserci l'esplorazione della sua sostenibilità economica. Non va dimenticato che l'azione di tutela trova spesso possibilità di attuazione nella promozione di progetti. Non è, infatti, ipotizzabile che il costo della tutela sia a totale carico della collettività e non preveda forme di autofinanziamento che possono esistere solo in presenza di interventi progettuali economicamente sostenibili. Questo è il motivo per cui parlavo di sinergie/contrapposizioni/complementarità che devono trovare un punto di sintesi. La ricerca di questo equilibrio, senza il quale c'è il rischio di tradire lo scopo del nostro comportamento, ossia il dettato del Codice, potrebbe costituire un secondo pilastro delle linee guida, garantendo attraverso azioni di valorizzazione, interventi di recupero e di riqualificazione, uso i termini riportati nell'articolato del Codice, di tutelare i valori, i caratteri distintivi dei beni culturali e paesaggistici individuati nel Codice. Prendendo spunto da alcune riflessioni sviluppate nel lavoro della Collega Nicoletta Ferrucci (Ferrucci, 2022) e facendo mie le sue considerazioni, si può affermare che per i boschi vincolati *ex actu* vanno trovati strumenti in grado di bilanciare gli interessi potenzialmente confliggenti (matrice culturale, matrice ecologica, matrice selvicolturale, matrice amministrativa, matrice economica), evitando il

prevalere dell'uno sull'altro e al contempo è necessario evitare che si arrivi ad una paralisi delle necessarie attività di gestione che potrebbe pregiudicare la vitalità stessa del bosco. Tutto ciò, ovviamente, portando la massima attenzione nei riguardi di possibili strumentali "eliminazioni del bosco stesso, finalizzate ad un diverso utilizzo del territorio magari a fini edificatori e realizzate sotto l'apparente egida di sedicenti interessi selvicolturali".

L'analisi approfondita delle esigenze di natura tecnico-selvicolturale dei boschi soggetti a vincolo da provvedimento amministrativo, effettuata anche in relazione agli obiettivi che si vogliono raggiungere (lo scopo della stima), costituisce la premessa necessaria per capire gli impatti che si potrebbero avere sui valori oggetto di tutela.

4. CONCLUSIONI

L'esame di alcune controversie molto note consente di arrivare alle conclusioni di questo contributo.

Faccio riferimento, ad esempio, alla sentenza della Corte Costituzionale sulle norme regionali sulla ricostituzione del paesaggio olivicolo pugliese post *Xylella fastidiosa* in cui si censura la normativa regionale o al caso delle pinete litoranee toscane.

Nel primo caso la Cassazione sostiene che l'obiettivo del legislatore regionale non è più dunque la ricostruzione del paesaggio olivicolo pugliese, bensì quello di garantire la biodiversità agricola oltre che la resistenza dell'ecosistema alle mutazioni o ricombinazioni del batterio *Xylella*. In questo caso la Corte, per il principio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela paesaggistica, non poteva che censurare tale legislazione. La domanda che è necessario porsi è quella di capire se nella ricostituzione dell'attività agricola nel-

le aree colpite da *Xylella*, contenuta nel provvedimento legislativo censurato, ossia nella ricerca di alternative alla monocoltura olivicola che avrebbero consentito l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici, non ci fossero i presupposti per evitare l'abbandono della tradizionale concezione dell'olivo come elemento multifunzionale identitario di quel territorio e quindi la fine di quel bene strumento di tutela dei valori paesaggistici ad esso legato.

Dall'esempio citato risulta evidente che, in assenza di linee guida che possano fornire degli indirizzi rispetto al regime autorizzatorio, la Corte Costituzionale non può che richiamarsi "al principio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela paesaggistica, ... con conseguente esclusione della possibilità per le Regioni di intervenire unilateralmente sulla materia" (Ferrucci, 2021). Ma al di là delle battaglie legali che possono nascere dalle esigenze da parte degli Enti territoriali di potere intervenire su situazioni urgenti, il problema ricade sull'individuazione di una soluzione che può nascere solo dall'individuazione di un equilibrio tra esigenze diverse. Quando parliamo di sostenibilità siamo ormai tutti d'accordo nel ritenere che essa scaturisce dall'equilibrio tra aspetti ambientali, economici e sociali e che non esista sostenibilità se questi non vengono contemporaneamente considerati. È facile condividere il principio per cui senza una sostenibilità economica non si possa arrivare alla sostenibilità ambientale e sociale; e lo stesso vale per quella ambientale e sociale, così come non è possibile immaginare la tutela del paesaggio, dei valori estetici, storici e culturali che il paesaggio trasmette, se non attraverso azioni che contemplino una loro sostenibilità tecnico-economica. E questo diventa ancora più imprescindibile quando quella tutela passa attraverso provvedimenti autorizzativi nei riguardi della gestione di un bene come il bosco che vive di questo equilibrio.

| | | Indicatore | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | Ideale | Antiideale |
|-----------------------|--|-----------------------|------|------|-----|------|------|--------|------------|
| Criteri/ obiettivi | Produzione / proxy sostenibilità economica | mc/anno | 5000 | 4000 | 200 | 3000 | 2500 | 5000 | 200 |
| | Tagli colturali / proxy dello stato sanitario | n. piante tagliate | 400 | 500 | 100 | 300 | 280 | 500 | 100 |
| | Tutela paesaggistica | voto | 5 | 6 | 10 | 2 | 7 | 10 | 2 |
| | Difesa antincendio | % ha risparmiati | 30 | 10 | 20 | 100 | 50 | 100 | 10 |

Tabella 1 - Schema concettuale con criteri/obiettivi e rispettivi indicatori.

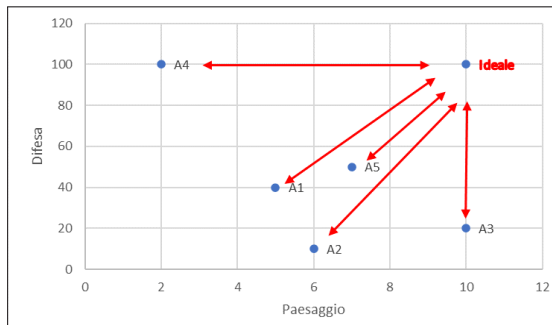


Figura 1 - Modello per raggiungere il punto ideale secondo i criteri "paesaggio" e "difesa".

In economia, quando ci spostiamo nel campo delle valutazioni ambientali, difficilmente possiamo pensare di avere situazioni in cui l'obiettivo da perseguire sia unico. In questi casi, e in presenza di obiettivi che non possono avere una valutazione monetaria, si ricorre spesso all'Analisi MultiCriteriale (AMC) che rappresenta uno strumento di supporto alle decisioni quando abbiamo obiettivi multipli e quando ognuno di questi ha una propria unità di misura. Gli elementi alla base della AMC sono costituiti dalle alternative, dai criteri, dai decisori. Le alternative rappresentano le azioni di intervento, i criteri i diversi obiettivi che si vogliono perseguire, i decisori le diverse componenti sociali/economiche/istituzionali interessate al raggiungimento degli obiettivi.

Una volta individuata la rosa di alternative gestionali è però necessario verificarne la sostenibilità selvicolturale, paesaggistica ed economica.

Propongo, quindi, solo una schema concettuale in cui vengono definiti una serie di criteri (obiettivi), ognuno con la sua unità di misura (indicatore), il cui valore massimo è raggiunto solo in una delle 5 alternative gestionali proposte. Per ogni alternativa è possibile verificare quale sia il livello massimo raggiungibile per ogni criterio. Si ha, infine, l'indicazione dei valori ideali e antiideali per ognuno dei criteri che hanno il significato di valore massimo, o di valore minimo, in una delle alternative proposte (Tabella 1).

Nel Figura 1 si indica, per due dei criteri considerati, quale sarebbe il punto ideale da raggiungere (cioè il valore massimo per il criterio "Difesa" e per il criterio "Paesaggio"). Tale punto non è però raggiungibile e sempre nel grafico è possibile individuare i punti raggiungibili adottando una delle alternative proposte. Si tratta a questo punto di scegliere l'alternativa che più sia avvicina al punto ideale, senza però ignorare che non sempre esiste una perfetta compensatorietà tra i criteri. Nella nostra analisi il modello risulta ancora più complesso perché, ad esempio, l'alternativa A3, quella dell'esclusiva tutela paesaggistica, non sarebbe perseguibile senza, ad esempio, prendere adeguate misure di tutela fitosanitaria o di difesa dagli incendi, anche tralasciando l'esame della sostenibilità economico/finanziaria della sola tutela. In questi casi, nei casi cioè in cui non è sufficiente massimizzare il solo criterio della tutela paesaggistica, emergono due fattori im-

prescindibili nelle scelte autorizzative: il fattore tempo e il fattore competenza. L'assenza di considerazioni in merito a questi due fattori potrebbe portare non solo ad una diminuzione della tutela del nostro paesaggio, ma anche alla sua totale scomparsa.

È quindi necessario che le linee guida scaturiscano dalla esperienza e competenza di tutti quegli attori che meglio possono rappresentare i criteri/obiettivi che ruotano intorno alla tutela del paesaggio. Quanto finora osservato spinge a pensare che per la redazione delle linee guida sia necessario coinvolgere tutte le figure istituzionali che sono chiamate a garantire la corretta gestione dei boschi sottoposti a vincolo amministrativo, che dovrebbero guidare la redazione delle linee guida, uso apposta il bisticcio di parole, in quanto espressione delle competenze necessarie ad indicare le corrette modalità di intervento capaci di risolvere contrapposizioni/sinergie/complementarità. Mi riferisco alle competenze del mondo della selvicoltura, del Ministero delle politiche agricole, del Ministero della cultura, del mondo economico.

Le linee guida dovrebbero fornire indicazioni in cui vengono presi in considerazione i diversi criteri/obiettivi, per usare la terminologia AMC, finalizzati ad individuare l'alternativa che più si avvicina al punto ideale, e che nel nostro caso ci garantirebbe la massima tutela dei valori paesaggistici.

RIASSUNTO

La gestione dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico è particolarmente complessa in quanto è necessario accordare la massimizzazione degli aspetti paesistici con la sostenibilità economica degli interventi di gestione. Ciò implica da una parte massimizzazione del valore di un bene non di mercato, dall'altra necessità di arrivare ad un equilibrio economico finanziario. Il paper partirà dall'analisi dei problemi di natura

e valutativa per poi arrivare a sviluppare considerazioni economiche. L'obiettivo di questo breve scritto è quello di fornire elementi utili alla definizione di future linee guida che possano conciliare gli aspetti della tutela paesaggistica con quelli della gestione forestale.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- Brang P., 2001 - *Resistance and elasticity: promising concepts for the management of protection forests in the European Alps*. Forest Ecol. Manag., 145: 107-119. [https://doi.org/10.1016/S0378-1127\(00\)00578-8](https://doi.org/10.1016/S0378-1127(00)00578-8)
- Burkhard B., Crossman N., Nedkov S., Petz K., Alkemade R., 2013 - *Mapping and modelling ecosystem services for science, policy and practice*. Ecosyst. Serv., 4: 1-3. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2013.04.005>
- Busch M., La Notte A., Laporte V., Erhard M., 2012 - *Potentials of quantitative and qualitative approaches to assessing ecosystem services*. Ecol. Indic., 21: 89-103. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.11.010>
- Chen X., Lupi F., Liu J., 2017 - *Accounting for ecosystem services in compensating for the costs of effective conservation in protected areas*. Biol. Conserv., 215: 233-240. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.09.013>
- Chen S.J., Hwang C.L., 1992 - *Fuzzy Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications*. Springer-Verlag, Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-46768-4>
- De Marchi M., Scolozzi R., 2012 - *La valutazione economica dei servizi ecosistemici e del paesaggio nel Parco Naturale Adamello Brenta*. Valutazione Ambient., 22: 54-61.
- Eggers J., Holmgren S., Nordström E.-M., Lämås T., Lind T., Öhman K., 2019 - *Balancing different forest values: evaluation of forest management scenarios in a multi-criteria decision analysis framework*. For. Policy Econ., 103: 55-69. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.07.002>
- Engel S., Pagiola S., Wunder S., 2008 - *Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues*. Ecol. Econ., 65: 663-674. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.03.011>
- Ferrucci N., 2021 - *Al vaglio della Corte costituzionale le norme regionali sulla ricostituzione del paesaggio olivicolo pugliese post Xylella fastidiosa*. Diritto agroalimentare, 6 (3): 611-613. ISSN 2499-7463.
- Ferrucci N., 2022 - *Le ragioni del Seminario. Atti del Seminario: La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*. L'Italia Fore-

- stale e Montana, 77 (6): 205-209. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1084>
- Fisher B., Costanza R., Turner R., Morling P., 2009 - *Defining and classifying ecosystem services for decision making*. Ecol. Econ., 68: 643-653. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.09.014>
- Marinelli A., Marone E. (a cura di), 2013 - *Il valore economico totale dei boschi della Toscana*. Franco Angeli.
- Merlo M., 1991 - *Elementi di economia ed estimo forestale-ambientale*. Pàtron Editore, Bologna, 545 p.
- Riccioli F., Marone E., Boncinelli F., Tattoni C., Rocchini D., Fratini R., 2018 - *The recreational value of forests under different management systems*. New Forests, Published: 12 July 2018. <https://doi.org/10.1007/s11056-018-9663-3>
- Riccioli F., Fratini R., Marone E., Fagarazzi C., Calderisi M., Brunialti G. 2019 - *Indicators of sustainable forest management to evaluate the socio-economic functions of coppice in Tuscany*. In Socio-Economic Planning Sciences. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2019.100732>