

FRANCESCO CARBONE (*) - CLAUDIO CATTENA (**)
SERENA SAVELLI (*) - TONINO TORRIGIANI (**)

ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA PER LE FORESTE NELLA REGIONE LAZIO

Parte I: il sostegno comunitario

A partire dagli anni '80 l'Unione Europea, dapprima nell'ambito della riforma della PAC e poi attraverso la Politica di Sviluppo Rurale e di quella Ambientale ha assicurato consistenti risorse al settore forestale.

Con riferimento all'esperienza della Regione Lazio, gli Autori illustrano gli obiettivi perseguiti, le iniziative sostenute, i criteri di selezione ed erogazione dei fondi nonché le risorse finanziarie disponibili e quelle utilizzate. L'attenzione si è focalizzata sulle criticità che hanno accompagnato l'implementazione dei programmi che hanno generato coefficienti di spesa piuttosto contenuti.

Parole chiave: contributi finanziari pubblici; spesa pubblica; settore forestale; iniziative comunitarie; coefficiente di spesa.

Key words: public incentives; public expenditure; forest sector; E.U. proposals; expenditure coefficient.

1. INTRODUZIONE

L'azione nel settore forestale, dapprima della CEE e successivamente dell'UE, è stata condotta in assenza di una competenza specifica in materia (INEA, 2005; BRUN 1998; LEONE, 1997), decretata in occasione della stesura del Trattato di Roma, in cui motivazioni di natura commerciale, portaro-

(*) Dipartimento di Ecologia e Sviluppo Economico Sostenibile, Università degli Studi della Tuscia; largo dell'Università (blocco E), 01100 Viterbo; tel. 0761 357748; fax 0761 357751; fcarbone@unitus.it; s.savelli@unitus.it

(**) Direzione Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, Regione Lazio; via del Tintoretto 432, 00147 Roma.

¹ Ricerca svolta nell'ambito della convenzione «Analisi socio-economica del sistema forestale regionale a supporto della pianificazione» finanziata dalla Direzione Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, Regione Lazio. Il lavoro è stato svolto in collaborazione tra gli autori, tuttavia, Carbone ha coordinato lavori, curato la stesura dei testi e l'organizzazione scientifica della ricerca; Savelli ha redatto i testi e curato le elaborazioni; mentre Torrigiani ha curato l'acquisizione dei dati relativi ai finanziamenti del Reg. 2080/92, Reg. 867/90 e dei Piani di Sviluppo Rurale e Cattena ha sviluppato il paragrafo relativo al DOC.U.P.

no all'esclusione del legno e dei suoi derivati dall'allegato II (MARINELLI e ROMANO, 1990). Motivazioni che, in termini sia pure diversi, sono state reiterate anche nelle sue successive revisioni confermando questa scelta.

Alla fine degli anni '70, la consapevolezza di dover ridurre la dipendenza dall'estero dell'industria europea del legno, la necessità di realizzare una profonda revisione della Politica Agricola Comunitaria (MARINELLI *et al.*, 1990), nonché la crescente sensibilità ambientale della collettività, furono tra gli aspetti che spinsero l'istituzione comunitaria ad introdurre provvedimenti di sostegno alle piantagioni arboree ed alla selvicoltura. Seguirono vari Regolamenti (MARINELLI *et al.*, 1990; MAF, 1990; LEONE, 1997; BRUN, 1998) di cui quelli più rilevanti sono stati emanati successivamente agli anni '90 nell'ambito delle misure di accompagnamento della riforma della Politica Agricola Comunitaria, e successivamente nell'ambito della Politica per lo Sviluppo Rurale.

Essi operano lungo tre assi: a) sostenere gli imboschimenti; b) migliorare la valenza economica e le funzioni ambientali degli ecosistemi forestali, nonché promuovere il recupero di quelli degradati; e c) migliorare le performance economiche ed ambientali delle imprese di produzione forestale, e quelle di utilizzazione e di prima trasformazione del legno.

Parallelamente, attraverso i fondi erogati a sostegno delle aree con difficoltà strutturali, sono state rese disponibili risorse, impiegabili anche per il settore forestale, nella misura in cui lo prevedesse il Documento Unico di Programmazione (DOC.U.P. 2000-2006) elaborato dalle varie Regioni.

Nell'ambito della politica ambientale, inoltre, l'UE ha avviato anche altre iniziative che hanno assicurato risorse al settore forestale. Si citano i programmi *LIFE*, il precedente *Leader* e *Leader+*, quest'ultimo divenuto, oggi, il quarto Asse della Politica per lo sviluppo rurale nel nuovo periodo di programmazione, nonché il regolamento *Forest Focus*, etc.

Nel presente contributo sono stati considerati i Regolamenti posteriori al 1990, quali il Reg. 867/1990, il Reg. 2080/1992, il Reg. 1257/1999 ed il Reg. 1698/2005. Per ciascuno sono stati individuati gli obiettivi, le iniziative avviate, gli effetti attesi ed i risultati conseguiti. Laddove disponibili, sono stati indicati i risultati del monitoraggio finale, nonché il relativo coefficiente di realizzazione quale rapporto tra l'entità dell'intervento previsto ed il realizzato.

Per tutti è stato rilevato l'ammontare della spesa pubblica stanziata e quella erogata, al netto del cofinanziamento dovuto dall'impresa, determinando:

- l'indice in valore assoluto dei capitali inutilizzati,² quale scarto tra la spesa stanziata e quella erogata;

² Sono le risorse finanziarie che nonostante disponibili, non sono state erogate.

- l'indice in valore relativo dei capitali inutilizzati, quale rapporto tra i capitali inutilizzati e la spesa erogata;
- il coefficiente di spesa, quale rapporto tra la spesa stanziata e quella erogata, distinguendo sei classi di spesa: scarso (0-20%), mediocre (21-40%), sufficiente (41-60%), discreto (61-80%), buono (81-90%), ottimo (91-100%).

Al fine di assicurare un quadro coerente con gli altri lavori analoghi presenti in letteratura si è proceduto a riclassificare le azioni con analoghi indici utilizzati in questi ultimi (CESARO *et al.*, 2003).

1.1 Il Regolamento 2080/92

Il Reg. 2080/92, adottato quale misura di accompagnamento alla riforma della politica comunitaria, è stato adottato al fine di:

- completare le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati, sostenendo la riconversione dei terreni agricoli ospitanti colture eccedentarie in impianti di arboricoltura da legno;
- contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della selvicoltura;
- favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente;
- lottare contro l'effetto serra e favorire l'assorbimento dell'anidride carbonica.

Il regolamento trovava negli impianti di arboricoltura a lungo termine la sua massima articolazione prevedendo un sostegno per le spese d'impianto, di manutenzione e la compensazione dei mancati redditi per un periodo ventennale, nonché il sostegno per gli impianti a ciclo breve e medio, e il miglioramento boschivo con contributi per interventi negli ecosistemi, nelle infrastrutture forestali e per la prevenzione degli incendi boschivi.

I finanziamenti su scala regionale ammontavano ad 26,7 miliardi di lire (13,43 M€), gran parte dei quali erano destinati all'arboricoltura da legno. Potevano fare richiesta i beneficiari privati previa presentazione di un apposito progetto. Il contributo era quantificato in relazione a dei massimali previsti per la tipologia d'intervento, mentre la sua realizzazione si doveva basare sulle indicazioni di uno specifico studio finalizzato ad individuare le tipologie di impianti in relazione alle caratteristiche stazionali.

Nel periodo di validità del Regolamento 2080/92 i migliori risultati sono stati registrati per gli impianti di latifoglie a ciclo lungo, soprattutto di noce, quindi gli interventi sulla viabilità e quelli antincendio. Scarsi sono stati quelli relativi agli imboschimenti a ciclo breve e quelli di conifere così come per i miglioramenti.

Si tratta di risultati nel complesso piuttosto modesti, in particolare per quel che riguarda i miglioramenti boschivi.

L'estensione degli impianti realizzati con latifoglie, conifere o misti a ciclo breve e non, ammontano complessivamente a ca. 1.800 ha, contro i 5.350 ha previsti. Gli interventi di miglioramento e rinnovamento delle superfici boschive sono stati eseguiti su 560 ha pari al 5,57% di quelli previsti. L'adeguamento e la costruzione di strade forestali ha riguardato 36 km della viabilità forestale, e gli interventi di lotta agli incendi boschivi (realizzazione di punti d'acqua e di fasce tagliafuoco), hanno avuto un coefficiente di realizzazione pari al 6,9% (AGRICONSULTING, 2006; COLLETTI, 2001).

Nel complesso il Reg. 2080/92 nella Regione Lazio ha raggiunto parzialmente i risultati attesi, con una riduzione modesta della superficie agricola, sintomo di lacune che possono aver coinvolto la fase di programmazione e/o di divulgazione dell'iniziativa. A ciò deve aggiungersi il quadro non esaltante emerso successivamente da indagini fitopatologiche condotte sugli impianti con specie nobili, (ANSELMINI, 2004) che sollevano delle perplessità sulla loro capacità di conseguire una produzione utile a contenere il disavanzo della bilancia commerciale del legname.

Dal punto di vista economico, l'effetto di trascinamento dei mancati redditi degli imboschimenti di lungo ciclo nel successivo Piano di Sviluppo Rurale (INEA, 2001), rende difficile definire gli indicatori finanziari. A fronte di una spesa prevista di 26,7 miliardi di lire al termine del 2000, risultano spesi 17,2 miliardi di lire (INEA, 2001), con un coefficiente di spesa discreto (64%) (Tab. 1), su cui pesa comunque il mancato utilizzo nel settore di ca. 10 miliardi di lire (ca. 5,16 M€).

1.2 Il Regolamento 867/1990

Per quel che attiene questo Regolamento, i finanziamenti erano indirizzati all'ammodernamento del parco macchine del primo segmento della filiera foresta-legno, ovvero alle imprese di prima utilizzazione e quelle di trasformazione del legname grezzo. Ad esso potevano accedere tutte le imprese di utilizzazione e prima trasformazione, a cui veniva riconosciuto un contributo in conto capitale.

La Tabella 2 evidenzia come l'attenzione si è concentrata soprattutto sulle motoseghe, tuttavia, consistente è stato anche l'acquisto di trattori, gru ed altre macchine e strumenti.

L'osservazione che può avanzarsi riguarda l'eccessivo investimento in macchine ed attrezzi la cui portata innovativa è rilevante soprattutto sul piano della sicurezza, certamente non secondario, ma con effetti contenuti sul piano dell'innovazione dei processi e dei prodotti (AGRICONSULTING, 2006).

Sul piano finanziario la performance comunque è da ritenersi ottima. Nel periodo 1994-1999 il 92,59% dei fondi disponibili sono stati erogati (AGRICONSULTING, 2006).

Tabella 1 – Interventi finanziati, spesa pubblica stanziata, ed erogata, coefficiente di spesa del Reg. 2080/92 e Reg. 867/90.

– *Action supported public expenditure and disbursed, coefficient of expenditure of Reg. 2080/92 and Reg. 867/90.*

Codice di ricl.ne	Reg.anti	Descrizione	Spesa pubblica stanziata [Miliardi€]	Spesa pubblica erogata [Miliardi€]	Indice dei capitali inutilizzati v.a.		Coeff.te di spesa
					[Miliardi€]	%	
I.3	2080/92	Impianti con latifoglie o misti a ciclo breve	26,70	17,20	9,50	55,23	64,42 %
I.2		Impianto di conifere					
I.1		Impianti con latifoglie latifoglie o misti a ciclo non breve					
a.m.f. 2		Miglioramento e rinnovamento delle superfici boschive					
a.m.f. 10		Creazione di fasce tagliafuoco e punti d'acqua					
a.m.f. 6		Adeguamento e costruzione di strade forestali					
a.m.f. 4	867/90	Raccolta, trasformazione e commercializzazione prodotti forestali	2,70	2,50	0,20	8	92,59 %

Fonte: INEA, 2001.

Tabella 2 – Tipologie di macchinari finanziati con il Reg. 867/1990.

– *Typologies of machineries financed by Reg. 867/1990.*

Tipologie di macchinari ed attrezzature	Numero
Gru (gru, caricatori, argani, forcatronchi, pinze)	30
Trattori ad uso forestale	35
Rimorchi	14
Scortecciatici	1
Altro (minisegheria, trinciafrascame, cassoni per lo smacchio, etc.)	32
Motoseghe	108
Verricelli	13
Attrezzature antinfortunistiche	60

Fonte: AGRICONSULTING, 2006.

1.3 Il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006

In attuazione del Reg. 1257/1999 la Regione Lazio ha predisposto il Piano Regionale di Sviluppo Rurale 2000-2006 (PSR 2000/2006), adottandolo con deliberazione della Giunta Regionale n. 1727 del 18 luglio 2000. La fase attuativa è terminata nel corso del 2006 ed è stato appena concluso il suo monitoraggio e la valutazione finale (AGRICONSULTING, 2008).

Obiettivo globale del PRS 2000/2006 era il *consolidamento dello sviluppo delle aree rurali*, finalizzato a sostenere la crescita armonica sotto il profilo economico e sociale, in un quadro di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali. Tale obiettivo è stato perseguito mediante:

- il rafforzamento della centralità dell'impresa e dell'azienda agricola e forestale nel processo di sviluppo rurale;
- il sostegno alle popolazioni e ai sistemi territoriali rurali, sia in termini di fruibilità dei servizi che di offerta quale opportunità per la realizzazione di un modello di sviluppo integrato e diversificato;
- la salvaguardia dell'ambiente esaltandone il valore territoriale ed il suo contributo allo sviluppo della Regione e del livello di benessere per la collettività regionale.

Esso era articolato su tre assi. Il primo aveva quale obiettivo globale quello di conseguire l'incremento della competitività del sistema agro-industriale; il secondo intendeva perseguire la diversificazione economica e qualità della vita delle popolazioni nelle aree rurali; il terzo si proponeva la salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali, mediante il sostegno delle attività agricole in chiave ambientale, la valorizzazione delle risorse forestali e la tutela del territorio.

L'Asse III era, dunque, quello di maggiore interesse forestale (Tab. 3), le cui iniziative sono riportate nelle cosiddette «Misura III.4 Altre forestali» e poggiano sulle indicazioni del Piano Forestale Regionale redatto nel corso del 1986 (REGIONE LAZIO, 1985). Le tipologie di azioni riguardano la valorizzazione della filiera forestale, relativamente alla gestione e al sistema di trasporto del legno; la promozione dell'associazionismo quale strumento capace di assicurare una più efficace ed efficiente gestione multifunzionale delle risorse negli ambiti forestali; il miglioramento della stabilità degli ecosistemi esaltandone il ruolo di serbatoio di biodiversità; l'adozione di sistemi di prevenzione dei processi di degrado.

La misura si articolava in 5 Azioni, la cui competenza amministrativa era ripartita tra l'Assessorato all'Agricoltura che ha curato l'azione I.1, mentre l'Assessorato Ambiente seguiva le altre quattro azioni (I.2, I.3, I.4 ed I.5) comprendenti interventi sugli ecosistemi e/o sui territori boscati.

Alle azioni potevano aderire aziende forestali pubbliche e private con una differenza nella percentuale di cofinanziamento, minore ai primi

Tabella 3 – Il sistema di obiettivi del PSR 2000-2006 e la coerenza interna del Piano. Il collegamento fra gli obiettivi specifici degli Assi e le misure.

– *The system of objectives of the PSR 2000-2006 and the inside coherence of the Plan. The connection between the specific objectives of the Aces and the measures.*

<i>Asse</i>	<i>Obiettivo globale</i>	<i>Obiettivi specifici</i>	<i>Misure</i>	<i>Azioni</i>
III Agroambiente e tutela del territorio	Tutela e conservazione delle risorse naturali	Favorire la tutela del patrimonio forestale, nonché il suo utilizzo produttivo, in un'ottica eco-compatibile	Altre misure forestali	I.1 Raccolta, trasformazione e commercializzazione prodotti della selvicoltura I.2 Associazionismo forestale I.3 Miglioramento ecologico, sociale ed economico delle foreste I.4 Ricostituzione dei boschi danneggiati e prevenzione I.5 Mantenimento e miglioramento della stabilità ecologica delle foreste

Fonte: REGIONE LAZIO, *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006*.

rispetto ai secondi, tranne che per l'azione I.4 riservata alle proprietà pubbliche.

L'Azione I.1 relativa alla raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della selvicoltura, era indirizzata alle imprese di utilizzazione e prima trasformazione dei prodotti legnosi forestali in continuità con il Reg. 867/90. Le adesioni sono state raccolte attraverso due avvisi pubblici, che hanno portato a finanziare n. 112 progetti per un capitale erogato di 2,8 M€ rispetto ad una disponibilità di spesa di 9,63 M€. Quasi il 70% degli interventi finanziati ha riguardato l'acquisto di macchinari e attrezzature necessarie per operare le prime lavorazioni forestali e l'esbosco; il 25% per la realizzazione e ristrutturazione di strutture di raccolta, commercializzazione e vendita di legname (AGRICONSULTING, 2008).

La raccolta dei progetti di competenza dell'Assessorato all'Ambiente, relativi alle azioni da I.2 a I.5, è avvenuta attraverso n. 2 avvisi pubblici entrambi pubblicati nel corso del 2001, che ha portato alla costituzione di un parco progetti di oltre 200 proposte, con un fabbisogno finanziario di oltre 90 M€ (AGRICONSULTING, 2008).

L'iniziale fase istruttoria aveva quale obiettivo la verifica dell'ammissibilità ed immediata cantierabilità delle proposte secondo quanto richiesto in sede di avviso pubblico. Del parco progetti acquisito, sono stati dichiarati ammissibili solo 84 progetti, che sono stati sottoposti alla successiva istruttoria tecnica finalizzata a verificare le iniziative che potevano essere effettivamente sostenute con fondi del PSR. Al termine di un impegnativo

lavoro di analisi e confronto con professionisti e soggetti proponenti, nonché lo stralcio delle parti non finanziabili, il fabbisogno finanziario totale è stato di circa 14 M€, poco più del 50% del finanziamento totale previsto per i sei anni di programmazione per la Misura, ma sufficiente a congelare eventuali bandi per il triennio successivo.

In fase attuativa ulteriori 4 progetti sono abortiti malgrado la disponibilità dei finanziamenti.

Degli 80 realizzati, alcuni erano finalizzati alla manutenzione dei soprassuoli di conifere e conversione all'alto fusto per ca. 800 ha con interventi anche di spalcatore, diradamenti e rinfoltimenti; altri prevedevano la manutenzione delle infrastrutture (piste forestali e sentieri) per un totale di ca. 500 ml; la ricostituzioni boschive di aree danneggiate da eventi naturali e/o da incendio interessavano poco più di 71 ha; altri ancora la realizzazione di punti d'acqua e di fasce tagliafuoco per la prevenzione dagli incendi; altresì erano previsti interventi di lotta fitopatologica e tagli fitosanitari su 52 ha ed altri interventi di ingegneria naturalistica.

L'azione I.2 relativa all'Associazionismo forestale non ha raccolto alcuna adesione, presumibilmente per via degli elevati requisiti richiesti; mentre, l'UE già in sede di verifica dell'accettazione aveva escluso la possibilità di finanziare la pianificazione aziendale forestale. Ne consegue che i risultati fisici sul complesso sono stati modesti rispetto alle previsioni.

Dei fondi PSR 2000/2006 hanno beneficiato soprattutto proprietà forestali pubbliche, di Comuni ed Università Agrarie, che hanno potuto contare su interventi in conto capitale con una compartecipazione con fondi propri del 10-20% a seconda dell'azione. Contenuta è stata l'adesione dei privati.

La distribuzione delle risorse totali tra gli Assi, mostra come il III sia stato la principale linea finanziaria del P.S.R. Il Piano finanziario ha subito nel corso degli anni numerose modifiche, l'ultima delle quali, nel corso del 2005, ha portato ad una riduzione delle risorse del 53,3%. Così la disponibilità per la Misura di interesse è passata dagli iniziali 32,10 M€ a 14,99 M€ (AGRICONSULTING, 2008), ovvero è stata preclusa la possibilità di effettuare ulteriori bandi nella seconda metà del periodo di programmazione. Questa operazione ha consentito di rendere disponibili al settore agricolo 17,11 M€, capitali che debbono comunque considerarsi come perduti dal settore forestale.

A conclusione del 2006, la spesa pubblica per il settore forestale nel periodo 2000-2006 è stata di poco superiore a 13 Meuro (Tab. 4). Il coefficiente di spesa, rispetto allo stanziamento iniziale (32,10 M€), è stato del 42,39% mentre la frazione di finanziamento pubblico inutilizzato ammonta a 18,49 M€. Di questi ca. 2 M€ sono delle economie di spesa per effetto soprattutto dei ribassi d'asta.

Tabella 4 – Interventi finanziati, spesa pubblica stanziata, spesa pubblica erogata e coefficiente di spesa del PSR 2000/2006.
– *Action supported, public expenditure and disbursed, coefficient of expenditure of PSR 2000/2006.*

Codice di riclassificazione	Tipologie di interventi	Azioni	Spesa pubblica stanziata ¹ [M€]	Spesa pubblica erogata [M€]	v.a. [M€]	Indice dei capitali inutilizzati %	Coefficiente di spesa [%]
a.m.f. 4	Sostegno alle imprese di utilizzazione e prima trasformazione	I.1	9,63	2,80	6,83	243,92	29
a.m.f. 7	Associazione forestale	I.2	2,25	–	–	–	–
a.m.f. 2	Conversioni cedui in alto fusto, Spalcatore, diradamenti di conifere e non, rinfoltimento	I.3	6,80	6,80	6,80	100	100
a.m.f. 6	Adeguamento ripristino viabilità forestale, manutenzione sentieri	I.3					
t.a.1	Decespugliamento, recinzioni, ripulitura scarpate	I.3					
a.m.f. 8	Rimboschimenti in boschi danneggiati da eventi naturali, fuoco, o rischio idrogeologico	I.4	6,80	2,50	4,25	169,64	36,76
a.m.f. 10	Creazione e manutenzione fasce tagliafuoco, realizzazione punti d'acqua	I.4					
a.m.f. 9	Lotta fitopatologica, tagli fitosanitari	I.5	6,80	0,90	5,80	649	13,23
t.a.4	Interventi di ingegneria naturalistica	I.5					
<i>Totale</i>			<i>32,10</i>	<i>13,61</i>	<i>18,49</i>	<i>135,85</i>	<i>42,39</i>

¹ Valori determinati sulla base della ripartizione iniziale della spesa pubblica della misura in sede di 1° bando.

Fonte: REGIONE LAZIO, *Comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente.*

1.4 Il Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013

Il PSR 2007-2013 adottato con deliberazione della Giunta Regionale del 7 Marzo 2008 n. 163, si articola sui 4 Assi indicati dal Reg. (CE) 1698/2005. La sua redazione ha avuto quale riferimento lo stralcio del Piano Forestale approvato con DGR n. 666 del 3 Agosto 2007 (REGIONE LAZIO, 2007).

Ciascun Asse persegue degli obiettivi specifici, per cui il primo è finalizzato al miglioramento della competitività del settore agricolo-forestale, per mezzo di obiettivi specifici come elencato in Tabella 5. L'Asse 2, invece, è finalizzato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, attraverso la salvaguardia della biodiversità dei sistemi forestali ad «elevata valenza naturale» e il miglioramento della qualità dell'aria. L'Asse 3 che riguarda la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale persegue obiettivi specifici quali la valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio e del territorio. Infine, l'Asse 4 intende sostenere lo sviluppo locale attraverso l'attuazione dell'approccio leader, i cui obiettivi specifici sono il rafforzamento della capacità progettuale e gestione locale, la valorizzazione delle risorse endogene dei territori.

Gli Assi di maggiore interesse forestale sono i primi due e prevedono misure e obiettivi atti a:

- incrementare il valore economico delle foreste attraverso la diversificazione della produzione forestale e l'ampliamento degli sbocchi di mercato del settore, tramite una gestione sostenibile e multifunzionale delle utilizzazioni boschive;
- incrementare il valore aggiunto dei prodotti del settore forestale attraverso investimenti materiali ed immateriali per l'ammodernamento ed il miglioramento dell'efficienza delle imprese laziali operanti nella lavorazione, trasformazione e/o commercializzazione dei prodotti favorendo l'introduzione di tecnologie innovative in una logica di riduzione degli impatti ambientali;
- migliorare e potenziare le infrastrutture a servizio delle unità produttive forestali (viabilità rurale, accesso ai fondo agricoli, abbattimento dei costi di esbosco, etc.);
- valorizzare le funzioni ambientali e di pubblica utilità delle aree incluse nella Rete Natura 2000;
- ripristinare le foreste danneggiate da disastri naturali e incendi, migliorandone la funzione di difesa idrogeologica e favorendo l'adozione di adeguati sistemi di prevenzione e tutela;
- valorizzare l'ambiente, in particolare i terreni non agricoli e gli ex coltivi, attraverso l'imboschimento permanente per garantire una maggiore difesa del suolo, un aumento della biodiversità e delle capacità di assorbimento dei «gas serra», una riduzione dell'impatto paesistico ed un aumento all'assorbimento dei rumori negli insediamenti produttivi.

Il terzo Asse, tuttavia, contiene un'unica area di interesse, strategicamente di estrema importanza, riguardando il finanziamento dei piani di

Tabella 5 – Assi ed obiettivi specifici del PSR 2007-2013 per il settore forestale (Fonte: PSR Regione Lazio 2007-2013).

– *Axes and objective specific of PSR 2007-2013 for the forest sector (Source: PSR Region Lazio 2007 -2013).*

<i>Assi</i>	<i>Obiettivi specifici di interesse forestale</i>
I Miglioramento della competitività del settore agricolo-forestale	<ul style="list-style-type: none"> – qualificazione professionale degli imprenditori e degli addetti del settore agricolo e forestale e utilizzo dei servizi di consulenza al fine di facilitare i processi di adeguamento, modernizzazione e innovazione tecnica e organizzativa; – promuovere strategie di filiera orientate alla valorizzazione delle produzioni agricole e forestali di qualità ed alla ricerca di nuovi sbocchi di mercato; – promozione delle produzioni sui mercati locali, nazionali ed internazionali; – promozione innovazione tecnologica e introduzione di innovazioni di processo e di prodotto lungo le filiere produttive e della costruzione del mercato locale e di prossimità; – sostenere i processi di ammodernamento ed adeguamento tecnico-organizzativo nelle aziende agricole, forestali e nelle imprese alimentari; – potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche per lo sviluppo dei servizi alla logistica e delle attività forestali.
II Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	<ul style="list-style-type: none"> – incremento della superficie forestale; – maggior presidio del territorio; – miglioramento del paesaggio rurale; – conservazione dei sistemi ad «elevata valenza naturale»; – incremento degli interventi atti alla prevenzione e riduzione rischio incendio; – favorire la ricostituzione dei boschi danneggiati da eventi straordinari e potenziare la funzione protettiva delle foreste; – migliorare le infrastrutture forestali ai fini della prevenzione dei dissesti idrogeologici e dei danni da incendio; – promuovere una razionale gestione sostenibile delle foreste; – accrescere il valore ecologico e sociale delle foreste; – promuovere la cura dei terreni forestali abbandonati.
III Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione	<ul style="list-style-type: none"> – redazione di piani di gestione dei siti «Natura 2000» e delle aree grande pregio naturale; – realizzazione di investimenti di ripristino, recupero e riqualificazione ambientale dell'economia rurale finalizzati allo sviluppo di siti «Natura 2000» e di quelli di grande pregio naturale.
IV Leader	–

Fonte: REGIONE LAZIO, *Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013*

gestione ed assestamento forestale di aziende pubbliche e private in contesti territoriali di particolare valore ambientale.

Alle azioni possono aderire beneficiari pubblici e privati che insistono sull'intero territorio regionale. Al momento sono stati eseguiti i primi avvisi pubblici per la raccolta delle proposte progettuali, per gran parte delle misure.

Il Piano ha previsto una spesa pubblica per il settore forestale di oltre 53 M€ (Tab. 6) gestito direttamente dalla Direzione Ambiente, mentre alcune misure riportate in Tabella 6 come «non quantificate» pur essendo gestite dalla Direzione Agricoltura, possono riguardare comunque il settore forestale.

1.5 Il Documento Unico di Programmazione (DOC.U.P.)

Il Documento unico di programmazione, cofinanziato dall'UE, ed approvato dalla Regione Lazio 2000-2006 con DGR n. 393 del 28 Marzo 2002, prevedeva interventi su un notevole numero di settori.

La sua costruzione si è basata sul quadro delle priorità desunte sia dalle finalità individuate nei precedenti documenti di programmazione generale, sia dagli obiettivi specifici della programmazione di settore.

Gli obiettivi del DOC.U.P. sono di promuovere la riconversione e lo sviluppo del sistema produttivo verso livelli di maggiore efficienza e competitività, di eliminare le ineguaglianze e favorire la promozione delle pari opportunità per uomini e donne, nel quadro del rispetto dei principi di tutela e compatibilità ambientale.

Il territorio interessato era quello classificato ad obiettivo 2, nonché, quelle aree non più incluse nell'Obiettivo 2, ma che nella precedente programmazione 1994-1999 erano classificate negli Obiettivi 2 e 5b (aree *phasing out*³).

Il DOC.U.P. si articola per Assi prioritari d'intervento, obiettivi specifici, misure ed azioni (Tab. 7). Dei quattro Assi, solo il primo riguarda direttamente la componente ambientale, prevedendo interventi finalizzati a promuovere l'uso efficace del suolo in una logica di salvaguardia idrogeologica su area estesa, nonché la gestione degli ecosistemi naturali. Quest'ultima supporta la sottomisura I.1.2, denominata «tutela e gestione degli ecosistemi naturali» che prevede due diverse tipologie di azioni:

- conservazione e gestione dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE, anche con interventi di regolamentazione e piani di gestione, progetti pilota di salvaguardia e/o di utilizzo sostenibile delle risorse naturalistiche e di miglioramento della biodiversità;
- tutela e valorizzazione del demanio forestale regionale individuato dalla L.R. 29/97 al fine del miglioramento ecologico del patrimonio boschivo pubblico, creazione di corridoi biologici, etc.

³ Aree in sostegno transitorio in quanto beneficeranno di un sostegno finanziario ridotto e limitato nel tempo (fino al 2005), per consentire l'uscita graduale dall'intervento dei Fondi strutturali.

Tabella 6 – Riclassificazione delle Misure di interesse della selvicoltura e delle foreste.
– Refining of the Measures of interest of the forestry and the forests.

<i>Cod. di rid. ne</i>	<i>Misure</i>	<i>Denominazione</i>	<i>Disponibilità di spesa Misura [M€]</i>	<i>Disponibilità di spesa per il settore forestale [M€]</i>	<i>Disponibilità [%]</i>
t.a. 7	111	Formazione professionale e informazione inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative per gli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale.	8,00	0,90	15
t.a. 5	114	Utilizzo dei servizi di consulenza	18,40	n.q.	
t.a. 5	115	Avviamento dei servizi di assistenza alla gestione di sostituzione e di consulenza alle aziende agricole e di servizi di consulenza per le aziende silvicole	1,20	n.q.	
a.m.f. 2	122	Accrescimento del valore economico delle foreste	5,50	5,50	100
a.m.f. 5	123	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	50,50	5	10
a.m.f.	124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare	8	n.q.	
t.a.7	125	Aiuto agli agricoltori finalizzato all'adeguamento dell'agricoltura e della selvicoltura	20,90	6,90	33
<i>Totale Asse I</i>			<i>112,50</i>	<i>18,30</i>	
t.a. 3	213	Indennità Natura 2000 (aree agricole e pascoli)	4,60	4,60	100
a.m.f. 6	216	Sostegno agli investimenti non produttivi	1,20	n.q.	
I.1	221	Primo imboschimento di terreni agricoli	14,70	n.q.	
I.1	222	Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	0,60	0,60	100
a.m.f. 1	223	Primo imboschimento di terreni non agricoli	1,80	1,80	100
t.a. 3	224	Indennità Natura 2000 (aree boscate)	6,70	6,70	100
a.m.f. 8	226	Ricostituzione del potenziale forestale ed introduzione di interventi preventivi	6,40	6,40	100
t.a. 3	227	Sostegno agli investimenti non produttivi	3,30	3,30	100
<i>Totale Asse II</i>			<i>34,70</i>	<i>23,40</i>	
a.m.f. 3	323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (pianificazione aziendale forestale)	15,4	11,50	75
<i>Totale Asse III</i>			<i>15,40</i>	<i>11,50</i>	
Totale			167,20	53,20	32

n.q. non quantificato

Fonte: REGIONE LAZIO, *Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013*.

Tabella 7 – Assi, misure, obiettivi specifici, sottomisure e azioni del DOC.U.P.
– *Axes, measures, objective specific, sub measures and actions of the DOC.U.P.*

<i>Asse</i>	<i>Misura</i>	<i>Obiettivo specifico</i>	<i>Sottomisure</i>	<i>Azioni</i>
I Valorizzazione ambientale	I.1 Valorizzazione del patrimonio ambientale e regionale	Garantire un adeguato livello di sicurezza «fisica» alle attività umane attraverso un'efficace gestione dell'uso del suolo ed un presidio idrogeologico diffuso ed efficiente, garantire la tutela e la gestione degli ecosistemi naturali	I.1.2 Tutela e gestione degli ecosistemi naturali	– interventi strutturali per la difesa del suolo – tutela e gestione degli ecosistemi naturali

Fonte: REGIONE LAZIO, *DOCUP ob. 2 2000-2006*.

I beneficiari dei finanziamenti sono la Regione Lazio, altri soggetti pubblici ed Enti Locali, Enti gestori delle aree protette regionali, Università Agrarie e Agenzia Regionale per i Parchi (A.R.P).

Il parco progetti definito precedentemente l'approvazione del DOC.U.P. e di concerto con i potenziali beneficiari, comprendeva quattro progetti. Due riguardavano la riconversione di cedui invecchiati e gli altri due dei diradamenti di soprassuoli di conifere, per un importo complessivo di 1,5 M€ (Tab. 8).

In valore assoluto l'azione che ha avuto il budget maggiore, è stata quella di avviamento all'alto fusto, registrando tuttavia un indice dei capitali inutilizzati elevato ed un coefficiente di spesa appena sufficiente. I dirada-

Tabella 8 – Interventi finanziati, spesa pubblica stanziata, spesa pubblica erogata e coefficiente di spesa del DOC.U.P. per il settore forestale.

– *Action supported public expenditure appropriated and disbursed coefficient of expense of DOC.U.P. for the forest sector.*

<i>Codice di Ricl.ne</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Spesa pubblica stanziata [€]</i>	<i>Spesa pubblica erogata¹ [€]</i>	<i>Indice dei capitali inutilizzati</i>		<i>Coeff.te di spesa %</i>
				<i>v.a. [€]</i>	<i>%</i>	
a.m.f. 2	Avviamento alto fusto in boschi cedui invecchiati	1,30	0,70	0,65	94,43	51,43
	Diradamento e potatura di conifere	0,10	0,10	0,03	30,99	76,34
<i>Totale</i>		<i>1,40</i>	<i>0,80</i>	<i>0,68</i>	<i>86,00</i>	<i>53,77</i>

¹ Ammontare complessivo dei giustificativi di spesa presentati all'Amministrazione Regionale per l'erogazione dei fondi. Alla fine del 2008 la spesa certificata ammontava al 95% di quella totale.

Fonte: REGIONE LAZIO, *Comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente*.

menti, invece, hanno fatto registrare un coefficiente di spesa discreto con un basso indice dei capitali inutilizzati.

Complessivamente il coefficiente di spesa del DOC.U.P. relativo al periodo programmatico 2000-2006 è pari al 53,77%, classificabile come sufficiente.

2. CONCLUSIONI

L'azione dell'UE nel settore forestale è fortemente condizionata dalla mancanza di una politica forestale. Malgrado ciò, soprattutto a partire dagli anni '90 è riuscita comunque ad assicurare consistenti risorse al settore, anzi, negli ultimi anni è l'unica Istituzione che sostiene il settore forestale.

L'esperienza della Regione Lazio nell'uso di questi capitali, non è stata delle più brillanti. Volendo individuare delle motivazioni, l'esempio più significativo si può trarre dal PSR 2000-2006. L'elevato numero dei progetti presentati nei due bandi, è indicativo che l'attività di divulgazione era stata ben costruita e sviluppata, tuttavia, l'attenzione probabilmente era eccessivamente orientata alla sensibilizzazione a presentare progetti piuttosto che ai contenuti del progetto medesimo. Ciò è chiaramente evidente dalla bassa percentuale dei progetti ammissibili, poco oltre 1/3 di quelli presentati, e del lungo tempo speso dall'Amministrazione per definire il loro contenuto rispetto alle indicazioni del PSR.

Si può evincere come la bassa qualità della progettazione, in relazione a quelli che erano i contenuti del PSR, ha richiesto un rilevante e dispendioso lavoro tecnico da parte dell'Amministrazione, che si è tradotta nell'impossibilità di poter attivare nuovi bandi con una adeguata tempistica per poter fornire l'opportunità di spendere gli ulteriori milioni disponibili al settore.

SUMMARY

Analysis of public expenditure for the Lazio Region forest sector 1st part: E.U. resources

Since '80, the European Union assured financial resources to the forest sector through the Common Agricultural Policy (CAP), and then starting from 2000 using Rural and Environmental Policies.

In the paper, the Authors investigate the various EU programs and describe objectives, process selection of project and expenditure planned and carried out.

For each program the expenditure coefficient and the amount of public resources unutilised have been determined.

BIBLIOGRAFIA

- AGRICONSULTING, 2008 – *Valutazione ex post del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Lazio*. Regione Lazio, Dipartimento Economico ed Occupazionale, Direzione Generale Agricoltura, Roma.
- AGRICONSULTING, 2006 – *Valutazione intermedia del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Lazio*. Roma.
- ANSELMI N., 2004 – *Premessa sull'arboricoltura da legno pregiato in Italia e sull'articolazione del volume*. In: Atti del convegno «Problematiche fitopatologiche delle latifoglie di pregio nella Regione Lazio», Viterbo.
- BRUN F., 1998 – *L'evoluzione della politica forestale comunitaria*. In: Atti del convegno «Turismo ed Ambiente», Ischia.
- CESARO L., PETTENELLA D., 2003 – *Le misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale*. *L'Italia Forestale e Montana*, 58 (2): 71-90.
- COLLETTI L., 2001 – *Risultati dell'applicazione del regolamento CEE 2080/92 in Italia*. *Sherwood*, 70: 23-32.
- INEA, 2001 – *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2000*. Osservatorio sulle politiche agricole EU, Roma.
- INEA, 2005 – *Le politiche per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso. Rapporto 2003/2004*. Osservatorio per lo Sviluppo Rurale, Roma.
- LEONE V., 1997 – *Criteri programmatici ed operativi nei paesi dell'U.E.* In: *Agricoltura e rimboschimento (Regolamento CEE 2080/92)*. Quaderni IV, Firenze.
- MAF, 1990 – *Strategia forestale nella Comunità Europea. Elementi di politica forestale italiana. Orientamenti per una politica forestale mondiale*. Collana Verde, 78. Roma.
- MARINELLI A., ROMANO D., 1990 – *La strategia della CEE e dell'Italia nel settore forestale*. *La Questione Agraria*, 40.
- REGIONE LAZIO, 1985 – *Piano Forestale Regionale*. Adottato con deliberazione dalla Giunta Regionale il 23 dicembre 1989 n. 11409, Roma.
- REGIONE LAZIO, 2007 – *Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013*. Approvato in data 19/12/2007 dal Comitato sviluppo rurale della Commissione europea e formalmente con Decisione della Commissione C/2008/708 del 15/02/2008, Bruxelles.