

LUCA CESARO (*) - DAVIDE PETTENELLA (**)

LE MISURE FORESTALI NEI PIANI DI SVILUPPO RURALE (1)

FDC 935.2

L'articolo prende in esame le modalità di attuazione in Italia delle misure forestali previste dal Regolamento 1257/99 per lo sviluppo rurale. Dopo un sintetica presentazione dei risultati degli interventi forestali dei Reg. 2080/92 e 867/90, vengono in dettaglio riportate le diverse misure forestali attivate nelle Regioni dell'Obiettivo 1 e nelle altre Regioni italiane. Nella successiva analisi sulla distribuzione dei fondi vengono individuate tre categorie di spesa: le misure di imboscamento, le misure di «trascinamento» legate alla precedente programmazione del Reg. 2080/92 e le altre misure forestali. L'analisi effettuata porta ad evidenziare il peso molto significativo delle misure di imboscamento rispetto alle altre linee di finanziamento, aspetto che – anche alla luce della concentrazione nelle misure co-finanziate dalla Commissione Europea degli interventi forestali un tempo basati su fondi esclusivamente regionali – evidenzia come la politica forestale risulti ancora fortemente condizionata da obiettivi di sviluppo del settore agricolo.

INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio le politiche di spesa nel settore forestale sono state caratterizzate da una profonda trasformazione. Due aspetti sembrano, in questo processo, più significativi: da un lato la crescente integrazione delle politiche di spesa nel settore forestale con quelle della Politica Agricola Comunitaria (PAC) e, di recente, con quelle dello sviluppo rurale e, dall'altro, la riduzione delle linee di spesa autonome delle Regioni. In altri termini, l'intervento nel settore forestale è sempre più integrato con quello delle altre componenti dello sviluppo rurale e le politiche di spesa tendono ad identificarsi con le misure forestali co-finanziate con fondi comunitari e statali (CESARO, 2001). Tale evoluzione ha fatto sì che, se prima degli anni

(*) Istituto Nazionale di Economia Agraria.

(**) Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali - Università di Padova.

(1) Lavoro svolto nell'ambito del Convegno ALIFOR-AISC «Le misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale». MIPAF – Roma, 14 maggio 2002.

'90 l'esame degli interventi pubblici nel settore forestale rappresentava un esercizio quanto mai complesso (e spesso inficiato da ampi margini di errore) per la presenza di numerosi centri e capitoli di spesa, a partire dai primi anni '90 la spesa pubblica in campo forestale è più facilmente analizzabile e il confronto tra gli interventi realizzati dalle diverse amministrazioni regionali e dalle Province autonome offre interessanti spunti di valutazione.

Al momento attuale, infatti, le risorse assegnate dalle Regioni sul proprio bilancio a misure specifiche di politica forestale sono molto limitate. Nelle Regioni del nord una parte rilevante degli interventi autonomi è riconducibile alla difesa idrogeologica, mentre nelle Regioni del sud gli interventi sono più indirizzati verso misure di gestione e difesa del patrimonio boschivo, molto spesso collegate ad obiettivi sociali (impiego di manodopera in aree marginali).

Un ulteriore elemento che caratterizza le misure forestali è dato dal fatto che attualmente, a differenza di quanto si è verificato nella precedente programmazione, l'accesso ai contributi per interventi nel settore forestale è aperto, spesso in un rapporto di competizione, sia a soggetti pubblici che privati. Tutti questi fattori contribuiscono a rendere particolarmente interessante l'analisi delle misure forestali comunitarie, obiettivo della presente indagine.

1. DALLA PROGRAMMAZIONE 1990-1999 ALLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

Le misure di politica forestale erano finanziate, nella precedente programmazione (1990-1999), da due Regolamenti comunitari: il Reg. 2080/92 (MIRAFF, 1994) ed il Reg. 867/90, integrati da alcuni interventi di minor rilevanza attivati dal Reg. 2078/92 (filari e siepi, zone boscate di protezione di parchi e riserve, ecc.) e dalle misure – prevalentemente orientate a beneficiari pubblici – per le zone ex Obiettivi 1 e 5b (INEA, 2000b).

Il Reg. 2080/92 ha destinato la maggior parte dei fondi all'imboschimento delle superfici agricole, concentrando gli interventi nelle aree di pianura e di collina, spesso con piantagioni di tipo intensivo se non, addirittura, con specie a rapido accrescimento (pioppo in particolare). Complessivamente sono stati rimboschiti circa 104 mila ettari (tabella 1), mentre il miglioramento dei boschi esistenti ha riguardato poco meno di 115 mila ettari (COLLETTI, 2001). La distribuzione territoriale degli investimenti non è stata omogenea: quasi un quarto degli interventi di rimboschimento sono stati effettuati in Lombardia (25.723 ha, in parte significativa pioppeti nuovi o reimpiantati). In 10 Regioni si è realizzato complessivamente solo l'11,6% degli interventi (nelle due Province autonome e in Valle d'Aosta

non si sono praticamente effettuati interventi), con effetti importanti – come si vedrà nel capitolo successivo – sulla disponibilità di spesa nella presente programmazione.

Il Reg. 867/90 ha finanziato investimenti in macchinari e attrezzature nelle imprese di prima utilizzazione boschiva. La scarsa dotazione finanziaria complessiva assegnata ai programmi regionali ha notevolmente limitato gli effetti, potenzialmente positivi, dell'applicazione del regolamento (MIPAF, 2000). Per tale motivo, ma anche per una scarsa capacità di programmazione, sette Regioni non hanno applicato il provvedimento i cui fondi sono stati ri-assegnati alle Regioni interessate all'applicazione di questi interventi, con l'effetto finale che, mentre alcune Regioni di marcata vocazione forestale non hanno attivato linee di finanziamento per le imprese boschive (Calabria, Basilicata, Campania), altre hanno potuto godere di fondi significativi sulla propria scala operativa (Toscana, Umbria, Veneto, Bolzano, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia).

Prima di prendere in esame nello specifico le misure forestali avviate a seguito dell'approvazione di Agenda 2000 (INEA, 2000a), è importante richiamare i diversi *iter* procedurali della nuova fase di programmazione 2000-2006 basata sulla predisposizione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e, nelle sole Regioni Obiettivo 1², dei Programmi Operativi Regionali (POR). Infatti, ai sensi del Regolamento generale sui Fondi strutturali (Reg.1260/99) e del Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg.1257/99), gli strumenti di programmazione assumono modalità differenti per le Regioni fuori Obiettivo 1 e per quelle dell'Obiettivo 1. Nelle prime, tutti gli interventi relativi alle strutture agricole e allo sviluppo rurale trovano collocazione all'interno dei Piani di Sviluppo Rurale, con il co-finanziamento del FEOGA-Garanzia. Nelle Regioni Obiettivo 1, invece, l'articolazione della programmazione è più complessa. Da un lato, gli interventi co-finanziati dal FEOGA-Orientamento sono stati integrati con la programmazione degli altri Fondi nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e dei Programmi Operativi Regionali, dall'altro le Regioni hanno dovuto redigere un programma *ad hoc*, il Piano di Sviluppo Rurale, co-finanziato dal FEOGA-Garanzia, per le ex misure di accompagnamento e le indennità compensative.

Date queste due procedure, le misure forestali sono diversamente definite nei documenti di programmazione. Infatti le Regioni fuori Obiettivo 1 presentano all'interno del PSR tutte le misure forestali (ex misure di accompa-

² Le Regioni dell'Obiettivo 1 sono: Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia. Il Molise usufruisce di un «sostegno transitorio» per tutto il periodo di programmazione.

gnamento e nuove misure), mentre nelle Regioni Obiettivo 1 i PSR contengono le sole misure di imboscamento; tutte le altre misure sono state incluse nei POR, quindi negoziate, approvate ed avviate in tempi diversi.

2. LE MISURE FORESTALI NELL'AMBITO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

L'insieme delle misure forestali di Agenda 2000 può essere ricondotto agli articoli dal 29 al 32 del Reg. 1257/99 (Capo VIII, «Selvicoltura») e a parte all'articolo 33 dello stesso Regolamento («Promozione ed adeguamento dello sviluppo delle zone rurali»), in particolare il trattino 11° su «Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla selvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali ed al benessere degli animali».

Coerentemente con il Regolamento sullo sviluppo rurale, nell'impostare un'analisi sistematica delle misure forestali a partire dai PSR e dai POR, queste sono state divise in tre principali categorie: le misure di imboscamento, compresi i «trascinamenti» relativi ad impegni finanziari della precedente programmazione, le altre misure forestali e le misure più generali di tutela dell'ambiente (tabella 1). Si tratta ovviamente di una riclassificazione sintetica e piuttosto generica, basata sulla descrizione delle misure, come desumibile dai soli documenti di programmazione. Maggiori informazioni sarebbero probabilmente disponibili con un'analisi di dettaglio dei bandi, peraltro un tale livello di approfondimento mal si concilia con il livello nazionale di questa analisi.

La ricostruzione del quadro programmatorio nazionale è risultata relativamente semplice per le Regioni del centro-nord, dove tutti gli interventi sono compresi nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale, più complessa per le Regioni fuori Obiettivo 1, dove nel PSR sono incluse le sole ex misure di accompagnamento, mentre le altre misure forestali e le misure di tutela dell'ambiente sono riportate nei Programmi Operativi Regionali. Per queste Regioni molto spesso risulta difficile ricondurre le misure del POR ad uno specifico articolo del Regolamento sullo sviluppo rurale; inoltre, soprattutto per le misure di tutela dell'ambiente, sono spesso presenti interventi a finanziamento FERS che non sono, di norma, stati considerati nell'analisi.

In termini generali è opportuno osservare che le misure più frequentemente programmate dalle Regioni e Province autonome sono rappresentate dalle due tipologie di interventi già finanziati nella precedente programmazione, vale a dire le varie modalità di imboscamento ed i miglioramenti forestali da un lato (precedentemente attuati nell'ambito del Reg. 2080/92), la raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (precedentemente attuata nell'ambito del Reg. 867/90) dall'altro.

Nel seguito sono analizzate nel dettaglio le misure forestali cercando di individuare differenziazioni ed analogie nelle modalità di applicazione nei diversi ambiti amministrativi.

Imboschimento

Come si può osservare in tabella 1, la misura principale, vale a dire l'imboschimento delle superfici agricole³, è stata attuata, con diverse modalità, da tutte le Regioni ad esclusione della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano. La misura non si differenzia in modo rilevante dalla precedente linea di intervento attuata nell'ambito del Reg. 2080/92. Viene infatti prevista la copertura dei costi di rimboschimento, ed un aiuto rispettivamente per la manutenzione degli impianti (massimo 5 anni) e per la compensazione dei mancati redditi dell'attività agricola (massimo 20 anni). Gli aiuti, in particolare quelli relativi alla compensazione dei mancati redditi, vengono corrisposti al livello massimo ammesso dal Regolamento nel caso i beneficiari siano imprenditori agricoli, mentre nel caso di altri privati il livello di premio è più basso, mediamente pari a 180 Euro per ettaro/anno. La comparazione tra le Regioni ha permesso di evidenziare come siano state adottate diverse definizioni di imprenditore agricolo, sebbene la maggioranza delle Regioni abbia definito l'imprenditore agricolo come quello che dedica il 25% del tempo all'attività agricola e ricava almeno il 25% del reddito dalla stessa attività.

Quasi tutte le Regioni prevedono l'attuazione di due tipologie di piantagioni, volte rispettivamente all'imboschimento produttivo e a quello protettivo/multifunzionale. Nell'ambito dell'analisi e comparazione delle misure si è soprattutto concentrata l'attenzione su alcuni aspetti, quali i beneficiari, le priorità e l'eventuale concentrazione territoriale.

Tra i criteri comuni a tutte le Regioni si ricorda l'allargamento a soggetti pubblici, come già accennato esclusi nella precedente programmazione dagli aiuti. Tra i principali elementi di differenziazione va sottolineata sia la zonizzazione che il sistema di priorità adottato dalle Regioni. Per quanto riguarda la prima, la maggior parte delle Regioni prevede che le misure di imboschimento vengano attuate su tutto il territorio regionale. Solo in pochi casi è prevista una zonizzazione, che può riguardare la misura nel suo complesso, oppure, raramente, solo una o più sottomisure. Al riguardo si osserva che solo due Regioni (Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna) hanno previsto una certa zonizzazione della misura, escludendo dall'applicazione le aree montane. In altri casi (Lombardia) la zonizzazione ha previsto che gli imboschimenti protettivi e multifunzionali potessero essere eseguiti su tutto il ter-

³ La maggior parte delle Regioni hanno previsto l'imboschimento anche di terreni non agricoli.

ritorio regionale, mentre quelli specializzati per la produzione di biomassa solo nelle aree di pianura. Per quanto riguarda le priorità, queste vengono raramente specificate nei PSR, e quando presenti sono molto eterogenee: il caso più frequente è rappresentato dalla definizione di un criterio di priorità di tipo geografico. Questo criterio viene adottato, seppure in forma piuttosto limitata, da tutte le Regioni che indicano come prioritari gli interventi protettivi/multifunzionali in aree montane o zone protette (Emilia, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia). In altri casi vengono adottati sistemi di priorità diversi, quali ad esempio quelli riferiti a certe tipologie di beneficiari (i giovani agricoltori e le donne in Abruzzo, Campania e Basilicata), oppure priorità più specifiche (le dimensioni dei progetti) o addirittura la data di presentazione delle domande. Solo la Puglia prevede nel PSR un sistema complesso di priorità che tiene conto della tipologia di intervento e della zona attraverso un sistema di punteggi. Va peraltro ricordato che spesso le priorità, essendo legate alla formulazione delle graduatorie, sono esplicitate a livello di bando e non nel Piano di Sviluppo Rurale.

È interessante osservare come la differenziazione tra le Regioni riguardi anche la modulazione dei premi, comprendendo sia la modulazione in funzione del beneficiario o delle colture praticate prima dell'imboschimento, che – in alcuni casi – la modulazione tra diverse aree. Mentre la differenziazione dei premi in funzione del tipo di imboschimento è stata attuata da quasi tutte le Regioni, altre forme di modulazione, ad esempio quella basata sulla redditività delle colture prima dell'impianto, sono state messe in atto molto raramente. La maggior parte delle Regioni si limita, infatti, ad una differenziazione molto generica tra pianura, collina e montagna.

Altre misure forestali

Le altre linee di intervento nel settore comprendono misure di varia natura, riconducibili agli articoli 30 e 32 del Regolamento 1257/99. In tabella 1 si è tentato di raggruppare le misure sulla base delle principali caratteristiche, individuando una decina di azioni. Ovviamente la riclassificazione non è esaustiva. Alcune misure molto specifiche sono state accorpate, ad esempio nel caso della categoria «certificazione forestale⁴ e filiere», dove in un'unica linea di intervento sono state incluse sia misure di certificazione che misure di incentivazione della produzione in filiere specifiche.

⁴ Stranamente la certificazione forestale viene ancora spesso definita, anche negli strumenti normativi, «ecocertificazione» nonostante sia lo schema FSC che quello PEFC prevedano esplicitamente non solo il rispetto di standard ambientali, ma anche economici e sociali. Per inciso va ricordato che probabilmente sono proprio questi ultimi che creano maggiori problemi di non conformità alle imprese forestali italiane.

Tabella 1 – Le misure forestali nell'ambito dei PSR e dei POR.

	Piemonte	Valle d'Aosta	Lombardia	P.A.Trento	P.A.Bolzano	Veneto	Friuli V.G.	Liguria	Emilia R.	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna
Imbosch.																					
imboschimento produttivo	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
imboschimento protettivo e multifunzionale	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
imboschimento per produzione di biomassa	X	X	X				X			X	X		X								X
imboschimento superfici non agricole	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
accrescimento valore e miglioramenti forestali	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
pianificazione forestale e inventari		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
raccolta trasformazione e commercializz. prod.for.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
certificazione e filiere	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X								
infrastrutture e strade		X	X	X		X	X	X			X			X					X	X	
associazionismo forestale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	
ricostituzione disastri naturali e incendi	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
mantenimento della stabilità ecologica	X	X	X	X	X	X			X	X	X						X	X	X		
difesa incendi e mantenimento fasce tagliafuoco	X	X	X		X				X	X	X	X					X	X	X		
Tutela amb.				X				X			X	X	X				X	X	X	X	
bioingegneria e sistemazione verde	X							X									X		X		
recupero biotipi umidi	X							X		X							X				
tutela paesaggio			X					X		X	X	X				X			X		X
sistemazioni idraulico forestali								X					X								X
altro									X							X	X			X	

fonte: PSR e POR

L'ampio numero di misure presentate dalle Regioni e dalle Province Autonome rende difficile una comparazione ed una sintesi. Come si può osservare nella tabella 1, alcune misure sono state attuate dalla maggior parte delle Regioni. In particolare, se si fa eccezione della Sardegna, tutte le Regioni prevedono una misura (o sottomisura) che riprende quanto previsto dal Reg. 867/90, con specifici interventi per l'ammodernamento delle imprese di utilizzazione forestale e per la commercializzazione dei prodotti legnosi. In questo ambito alcune Regioni hanno previsto azioni, o sottomisure, specifiche, quali la costruzione di infrastrutture (in particolare strade), oppure interventi di promozione della filiera e della certificazione della gestione forestale o di prodotto. Solo due Regioni (Lombardia e Bolzano) hanno attivato una misura di incentivazione delle utilizzazioni (e della gestione forestale) basata su incentivi diretti sul volume utilizzato. Alcune Regioni hanno anche previsto misure di riordino fondiario con l'accorpamento di proprietà boschive⁵.

Gli investimenti destinati ad accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste, che riprendono la precedente misura di miglioramento forestale attuata nell'ambito del Reg. 2080/92, sono previsti da quasi tutte le Regioni (fanno eccezione Bolzano e la Valle d'Aosta, che peraltro non hanno attivato nemmeno gli interventi di imboschimento). La differenza nei criteri di applicazione rispetto alla precedente programmazione è, per questa misura, piuttosto rilevante; si prevede, infatti, che tutti i proprietari privati, non solo gli agricoltori a titolo principale come in precedenza, possano aderire alla misura. Tale ampliamento ai proprietari forestali non agricoltori dovrebbe permettere una più ampia applicazione della misura, che era stata in precedenza fortemente limitata dai vincoli relativi ai beneficiari.

Gli aiuti per la costituzione di consorzi ed associazioni di proprietari forestali sono stati previsti dalla maggior parte dei PSR. Molte Regioni, soprattutto al nord, hanno inoltre previsto specifiche misure di aiuto ai proprietari che adottano strumenti di gestione quali piani di riassetto, piani di taglio e riordino forestale o strumenti analoghi. In alcuni casi la misura comprende anche incentivi per la realizzazione di indagini conoscitive o di inventari forestali a livello regionale.

Infine gli interventi relativi all'articolo 32 («Mantenimento della stabi-

⁵ Sulle misure di riordino fondiario, in fase di negoziazione, c'è stata un'accesa discussione tra l'Italia e la Commissione in quanto quest'ultima si è dichiarata contraria ad ammettere misure di riordino che comportassero l'acquisto di terreni, che veniva invece ritenuto un elemento fondamentale del riordino da molte Regioni italiane.

lità ecologica e mantenimento delle fasce taglia-fuoco») sono stati previsti dalla metà circa delle Regioni, e sembrano essere relativamente più frequenti al centro e al nord che al sud.

Misure ambientali

A completamento dell'analisi sono stati presi in esame anche gli interventi relativi all'articolo 33, trattino 11 («Tutela dell'ambiente»). Pur non trattandosi di azioni specificatamente forestali, in molti casi le Regioni hanno previsto in tale ambito interventi con una certa valenza ambientale, quali la bioingegneria e le sistemazioni a verde o le sistemazioni idraulico-forestali.

Nel complesso anche se, come già sottolineato, una parte delle misure programmate dalle Regioni sembra riprendere negli obiettivi e nella formulazione generale quanto attuato con i due precedenti regolamenti (2080/92 ed 867/90), la programmazione di molte Regioni è caratterizzata dalla presenza di misure ed azioni relativamente nuove, precedentemente non cofinanziate nell'ambito di programmi comunitari. Va, comunque, ricordato che alcune delle nuove misure, quali ad esempio gli interventi infrastrutturali e le strade, la pianificazione forestale, gli interventi di filiera, fossero in precedenza attuate nell'ambito delle politiche regionali, senza il co-finanziamento comunitario.

3. LA SPESA PROGRAMMATA PER MISURE FORESTALI

Nella tabella 2 sono riportate le spese programmate relative ai nuovi imboschimenti, alle misure della precedente programmazione e alle altre misure forestali. È stato inoltre calcolato, solo per le Regioni del centro-nord⁶, il peso delle misure forestali sul totale PSR.

Va innanzitutto rilevato che l'insieme delle misure forestali rappresenta, in riferimento al complesso della spesa nell'ambito della programmazione delle Regioni dell'Obiettivo 2 ed Obiettivo 1, una quota piuttosto rilevante. In ordine di importanza finanziaria le misure forestali sono, infatti, seconde alle sole misure agro-ambientali. Nel complesso, nelle Regioni del centro-nord, le misure forestali rappresentano poco più del 12% del totale della spesa pubblica programmata. È interessante osservare la variabilità del peso (assoluto e relativo) attribuito al complesso delle misure forestali

⁶ Analogo calcolo non è stato effettuato sulle Regioni Obiettivo 1, in quanto le misure forestali sono ripartite tra PSR e POR, ed il totale della spesa programmata include quindi sia interventi di sviluppo rurale che interventi più ampi di sviluppo regionale.

Tabella 2 – Spesa programmata per misure forestali nell'ambito dei PSR e dei POR.

	Imboschimento nuova programmazione		Imboschimento-trascinamenti Reg. 2080 (**)		Altre misure forestali		Totale misure forestali	
	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.	Meuro	% su totale spesa pubb.
Valle d'Aosta	0	0,0%	0,0	0,0%	1,0	0,1%	1,0	0,9%
Piemonte	10,8	4,1%	40,9	6,0%	27,1	3,9%	78,8	9,1%
Lombardia (*)	11,3	4,3%	100,0	14,8%	15,0	2,2%	126,3	15,7%
Liguria	0,3	0,1%	4,3	0,6%	21,4	3,1%	26,0	12,3%
Veneto	4,6	1,8%	16,2	2,4%	54,8	7,9%	75,6	11,3%
P.A. Trento	0,1	0,0%	0,0	0,0%	18,6	2,7%	18,7	8,9%
P.A. Bolzano	0,0	0,0%	0,0	0,0%	22,1	3,2%	22,1	8,3%
Friuli V.G.	2,2	0,8%	23,8	3,5%	30,4	4,4%	56,4	26,5%
Emilia R.	3,8	1,5%	31,5	4,6%	18,0	2,6%	53,3	6,3%
Toscana	35,0	13,4%	47,8	7,1%	49,8	7,2%	132,6	18,2%
Marche	5,5	2,1%	27,6	4,1%	19,4	2,8%	52,5	11,6%
Umbria	50,0	19,1%	0,0	0,0%	17,3	2,5%	67,3	16,7%
Lazio	23,5	9,0%	8,3	1,2%	23,4	3,4%	55,2	9,4%
Abruzzo	15,3	5,8%	18,4	2,7%	10,0	1,4%	43,7	14,9%
totale fuori Obiettivo 1	162,3	62,0%	318,8	47,0%	328,3	47,4%	809,3	12,1%
Molise	7,4	2,8%	6,1	0,9%	14,6	2,1%	28,1	
Campania	27,0	10,3%	31,9	4,7%	36,2	5,2%	95,1	
Puglia	21,6	8,2%	8,7	1,3%	50,4	7,3%	80,7	
Basilicata	5,7	2,2%	55,5	8,2%	83,7	12,1%	144,9	
Calabria	0,0	0,0%	91,8	13,5%	26,2	3,8%	118,0	
Sicilia	24,8	9,5%	112,4	16,6%	153,1	22,1%	290,3	
Sardegna	13,1	5,0%	52,5	7,7%	0,0	0,0%	65,6	
totale Obiettivo 1	99,6	38,0%	358,9	53,0%	364,2	52,6%	822,7	
TOTALE ITALIA	261,9	100,0%	677,7	100,0%	692,5	100,0%	1.632,0	
% su totale misure forestali	16,0%		41,5%		42,4%		100,0%	

fonti:

Piani finanziari dei PSR regioni ob. 1 e 2 e dei POR regioni obiettivo 1.

(*) Lombardia: i dati relativi ai trascinamenti del regolamento 2080/92 sono stati stimati.

(**) nel caso delle Regioni obiettivo 1 sono comprese anche le somme programmate a copertura di pagamenti effettuati nel 2000 in relazione ad impegni 1999.

sul totale del PSR. Se si esclude il caso della Valle d'Aosta, che ha previsto risorse molto limitate per le misure forestali (appena 1 milione di Euro, pari all'1% della spesa pubblica del PSR), si osserva che le percentuali di spesa programmata per misure forestali sul totale PSR variano tra un minimo del 6,3% (Emilia Romagna, che peraltro destina alle misure forestali risorse finanziarie di tutto rilievo in termini assoluti) ad un massimo del 26,5% (Friuli Venezia Giulia). Va, comunque, ricordato che il peso delle misure forestali sul totale del PSR, pur fornendo una *proxi* dell'importanza delle misure nell'ambito della programmazione regionale, viene anche influenzato dal contesto dell'agricoltura regionale e dal peso delle altre misure. A conferma di ciò si osservi, ad esempio, il dato della Lombardia e della Toscana dove, a fronte di un peso percentuale delle misure forestali di poco superiore alla media delle altre Regioni, il valore assoluto delle risorse destinate a misure forestali è decisamente più elevato, pari rispettivamente a 126 e 132 milioni di Euro. Analoga considerazione si può fare per il Veneto e per il Piemonte dove, a fronte di un peso percentuale inferiore alla media nazionale, lo stanziamento per misure forestali è rispettivamente 76 e 79 milioni di Euro.

Degli impegni finanziari nel settore forestale la quota più rilevante viene – a livello medio nazionale – assorbita dalle misure di imboschimento delle superfici agricole (vd. figure 1 e 2) e, in particolare, dalla spesa per i «trascinamenti», vale a dire dalle spese relative alla manutenzione o agli aiuti per mancato reddito di impianti eseguiti durante la programmazione 1990-1999. Infatti, analizzando la distribuzione delle spesa per le misure forestali, si evidenzia che – su scala nazionale – il 16,0% viene assorbito da nuovi interventi di imboschimento, ben il 41,5% dai «trascinamenti» e il 42,4% dalle altre misure. Tali percentuali per le Regioni del centro-nord sono rispettivamente: 20,0%, 39,4% e 40,6%, mentre per le Regioni Obiettivo 1 sono: 12,1%, 43,6% e 44,2%.

I nuovi imboschimenti rappresentano appena il 2,3% della spesa totale attivata da tutte le nuove misure (comprese quelle non forestali), pari a 261,9 milioni di Euro (162,3 nelle Regioni del centro-nord e 99,6 in quelle dell'Obiettivo 1). Al riguardo si rilevano alcune differenze tra le Regioni; nello specifico, è interessante osservare che alcune Regioni – dati gli impegni pregressi – hanno potuto destinare ai nuovi imboschimenti una quota marginale della spesa totale per questa misura, in particolare la Liguria (5,5%), il Friuli Venezia Giulia (8,5%), la Basilicata (9,3%), mentre nel caso estremo della Calabria non è disponibile alcun fondo per questa linea di finanziamento. Per contro altre Regioni che nella precedente programmazione non avevano attuato (o avevano attuato in misura limitata) l'imboschimento delle superfici agricole, hanno la possibilità di destinare un ammontare significati-

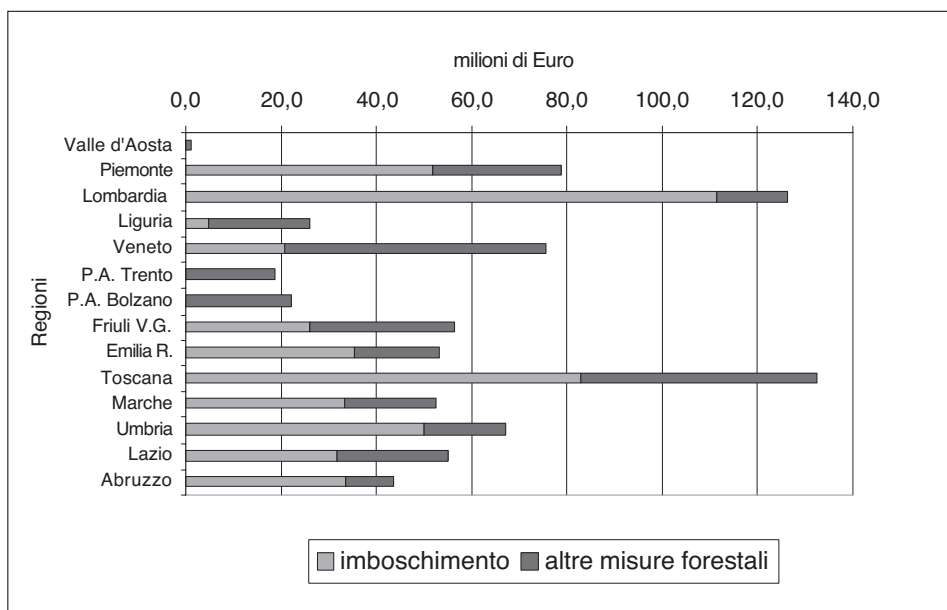


Figura 1 – Stanziamenti relativi alle misure forestali nelle Regioni del centro nord nel periodo di programmazione 2000-2006.

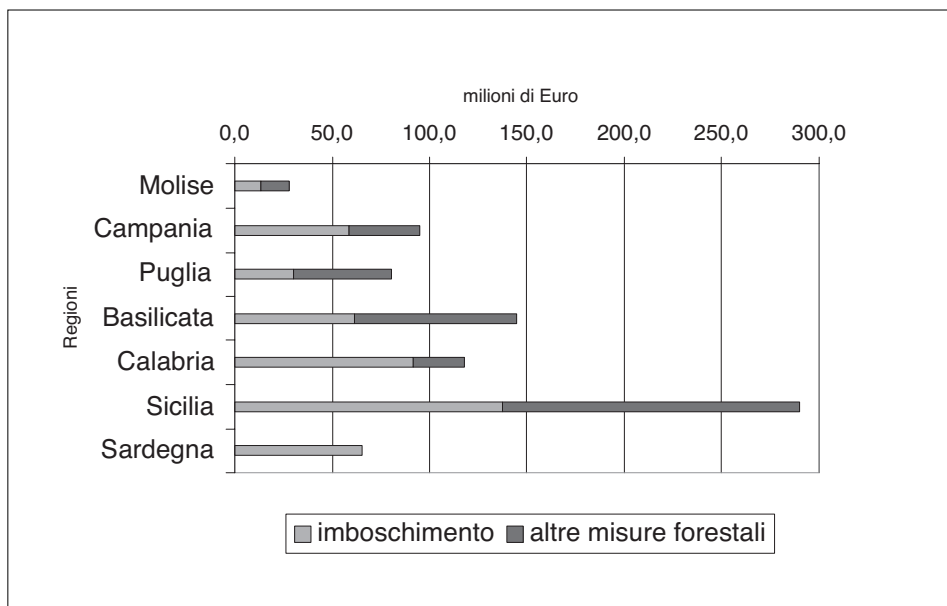


Figura 2 – Stanziamenti relativi alle misure forestali nelle Regioni dell'Obiettivo 1 nel periodo di programmazione 2000-2006.

vo di fondi ai nuovi imboschimenti: il Lazio (73,9%), la Puglia (71,3%), il Molise (54,9%), la Campania (45,8%), l'Abruzzo (45,4%). Ovviamente i dati delle Regioni dell'Obiettivo 1 non sono perfettamente paragonabili a quelli delle Regioni del centro-nord per la diversa organizzazione dei documenti di programmazione che, nelle Regioni dell'Obiettivo 1, contengono le sole ex misure di accompagnamento ed hanno, quindi, una dotazione finanziaria proporzionalmente inferiore rispetto a quella dell'Obiettivo 1.

Di particolare interesse è l'esame della categoria «altre misure forestali» in quanto riguarda alcuni interventi più innovativi e, in genere, quelle azioni meno connesse alle esigenze «esterne» al settore forestale, quali sono quelle della riduzione delle superfici agricole mediante imboschimenti. Purtroppo i piani finanziari, sia nelle Regioni del centro-nord che in quelle dell'Obiettivo 1, non permettono una specifica ripartizione delle somme programmate per misura. Non è quindi possibile valutare in dettaglio l'indirizzo dato dalle diverse Regioni alla programmazione delle specifiche misure forestali. In termini generali si osserva che la categoria «altre misure forestali» pesa nel complesso poco meno del 5% del totale della spesa prevista (misure non forestali comprese) nelle Regioni fuori Obiettivo 1, pari a circa 328 milioni di Euro. Nelle Regioni Obiettivo 1 le somme destinate alle altre misure forestali sono leggermente più elevate, risultando complessivamente pari a 364 milioni di Euro. Al di là della logica complementarietà tra la dotazione dell'imboschimento e quella delle misure forestali, è interessante sottolineare come la categoria «altre misure forestali» sia più importante nelle Regioni caratterizzate da una prevalenza di territorio collinare e montano (in Liguria, Trentino, Alto Adige e Valle d'Aosta si supera l'80% della spesa totale per le misure forestali). In Abruzzo, Umbria, Lombardia tali misure interessano invece meno del 30% della spesa totale per le misure forestali. Per quanto riguarda le Regioni dell'Obiettivo 1 va segnalato che la Sardegna non ha destinato fondi alle «altre misure forestali»⁷.

Volendo valutare la rilevanza degli stanziamenti per le misure forestali in rapporto alle caratteristiche della Regione si sono costruiti alcuni indici, quale la spesa programmata in relazione alla superficie forestale ed agricola. In tabella 3 si è rapportata la spesa media annua programmata per misure forestali alla superficie forestale regionale. Il dato ottenuto per la programmazione 2000-2006 è stato quindi confrontato con l'analogo indice calcolato con riferimento alla programmazione 1994-1999. Dall'analisi della tabella si deduce che, sommando le spese programmate per gli imboschimenti a quelle relative a tutte le altre misure forestali, si arriva ad una spesa media

⁷ Tutte le risorse finanziarie attribuite al settore forestale sono state impegnate per coprire i «trascinamenti» del Reg. 2080/92.

annua per ettaro di superficie forestale pari a poco meno di 23 Euro per le Regioni del centro-nord e 63 Euro per quelle dell'Obiettivo 1.

Mediamente, a livello nazionale, sono stati stanziati 34 Euro per ettaro di superficie forestale. Le Regioni con i tassi di spesa programmata più elevati sono le Marche, il Friuli Venezia Giulia, il Veneto e la Lombardia. Quest'ultima prevede di spendere soprattutto per la misura di imboschimento, mentre Veneto e Friuli Venezia Giulia destinano rispettivamente 28 e 23 Euro per ettaro dando preferenza ad altre linee di intervento.

Tabella 3 – Spesa media annua programmata per ettaro di superficie forestale.

	Programmazione 2000-2006			Programmazione 1994-1999		
	imboschimento	altre misure forestali	totale	imboschimento	altre misure (*)	totale
Piemonte	11,0	5,8	16,8	8,7	0,7	9,4
Valle d'Aosta	0,0	1,8	1,8	0,0	0,0	0,0
Lombardia	32,2	4,3	36,5	21,0	27,6	48,6
P.A. Trento	0,0	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	0,0	3,2	3,2	0,0	1,5	1,5
Veneto	310,9	28,2	39,1	8,2	0,6	8,8
Friuli-Venezia Giulia	20,2	23,6	43,7	16,2	4,6	20,8
Liguria	2,3	13,5	15,8	0,6	2,4	3,0
Emilia-Romagna	12,5	6,4	18,9	13,1	1,4	14,4
Toscana	13,3	8,0	21,2	4,5	2,9	7,5
Umbria	27,0	8,9	35,9	29,4	2,0	31,4
Marche	29,5	14,3	43,8	18,8	0,1	18,9
Lazio	11,9	8,7	20,6	3,4	0,5	3,9
Abruzzo	21,2	6,3	27,5	16,4	0,3	16,8
totale fuori Obiettivo 1	13,9	9,0	22,9	9,4	4,1	13,5
Molise	27,2	34,2	61,4	10,9	0,0	10,9
Campania	29,1	17,9	47,0	6,1	1,0	7,2
Puglia	37,2	65,4	102,6	15,8	1,8	17,6
Basilicata	45,6	62,3	107,9	12,5	2,3	14,8
Calabria	27,3	8,4	35,7	8,4	5,7	14,2
Sicilia	88,7	105,7	194,3	24,3	5,0	29,3
Sardegna	17,7	0,0	17,7	7,5	1,3	8,9
totale Obiettivo 1	34,5	28,7	63,2	10,6	2,9	13,5
TOTALE ITALIA	19,6	14,5	34,1	9,8	3,8	13,5

fonti:

Superficie forestale: Statistiche dell'agricoltura anno 1998.

Dati finanziari programmazione 2000-2006: POR, PSR regioni Obiettivo 1 2.

(*) miglioramenti forestali, interventi per viabilità e prevenzione incendi ai sensi del reg. 2080/92.

(**) calcolata sulla base della media annua della spesa programmata sulla superficie forestale ISTAT.

Anche nelle Regioni Obiettivo 1 la situazione è piuttosto eterogenea: rispetto ad un valore medio di 64 Euro per ettaro, si è evidenziata una spesa per ettaro piuttosto elevata nelle Regioni con una limitata superficie forestale, come Sicilia, Basilicata e Puglia, ma anche in Regioni densamente boscate, come la Calabria.

È interessante tentare un confronto degli importi relativi alle misure di sviluppo rurale con quelli della precedente programmazione⁸ (vd. tabella 3 e figure 3 e 4). Da tale confronto si evidenzia come tutte le Regioni abbiano aumentato le risorse destinate a misure forestali. Mediamente, nelle Regioni fuori Obiettivo 1, si è passati da 13 a 23 Euro/anno/ettaro, in quelle Obiettivo 1 addirittura da 13 a 63 Euro/anno/ettaro. In generale si può affermare che non esistono eccezioni all'incremento della dotazione finanziaria per le misure forestali; ovviamente i tassi di incremento sono diversi nelle Regioni, con incrementi percentualmente più rilevanti nelle Regioni che in precedenza avevano dotazioni finanziarie più limitate.

Va peraltro sottolineato che il principale incremento si registra non tanto sulle misure di imboschimento, quanto piuttosto sulle altre misure forestali. Si ha, al riguardo, l'impressione che molte delle misure attivate siano azioni che in precedenza venivano finanziate dalle Regioni sul proprio bilancio, si pensi ad esempio agli inventari, alla pianificazione (sia a livello aziendale che più ampio di area o regione), all'associazionismo forestale o alla viabilità forestale. Il fatto di poter co-finanziare una parte significativa degli interventi forestali avrà sicuramente un effetto positivo in termini di potenziamento e forse di coordinamento e monitoraggio delle politiche di settore; sorgono però alcuni dubbi legati al fatto che il meccanismo del co-finanziamento rende per le Regioni più conveniente puntare sulle misure co-finanziate, distogliendo i fondi da misure che non godono del co-finanziamento comunitario. In tal modo alcune delle misure precedentemente comprese nelle politiche forestali regionali potrebbero essere abbandonate o «depotenziate» per liberare fondi per il co-finanziamento delle misure forestali di sviluppo rurale.

Infine la tabella 4 riporta i pagamenti effettuati dalle Regioni per misure forestali nella nuova programmazione. La quasi totalità dei pagamenti riguarda gli imboschimenti della precedente programmazione, per i quali sono stati pagati nel 2000 e 2001 complessivamente 467 milioni di Euro. Le spese relative ai nuovi imboschimenti sono praticamente nulle, peraltro coerentemente con la programmazione che aveva previsto, nella maggior parte dei casi, che la misura di imboschimento venisse attivata solo a partire dal 2002 o 2003.

⁸ Si ricorda che i dati della precedente programmazione sono relativi alle spese effettuate dalle Regioni, al contrario i dati 2000-2006 si riferiscono alla spesa programmata. Pertanto il confronto tra le due programmazioni deve essere valutato tenendo conto della non completa comparabilità dei dati finanziari.

Tabella 4 – Pagamenti per misure forestali nella programmazione 2000-2006 - primo biennio (2000 e 2001).

	Imboschimento nuova programmazione		Imboschimento Reg. 2080		Altre misure forestali	
	Meuro	% su programmato	Meuro	% su programmato	Meuro	% su programmato
Valle d'Aosta	0,0	–	0,0	–	0,1	9,8%
Piemonte	0,0	0,0%	27,0	66,1%	0,1	0,4%
Lombardia	0,0	0,0%	51,9	51,9%	0,0	0,0%
Liguria	1,0	(*)	6,1	(*)	3,0	14,0%
Veneto	1,2	26,1%	15,2	93,8%	6,2	11,3%
P.A. Trento	0,0	0,0%	0,0	–	1,5	8,1%
P.A. Bolzano	0,0	–	0,0	–	1,2	5,4%
Friuli V.G.	0,5	22,7%	15,6	65,5%	1,2	3,9%
Emilia R.	0,0	0,0%	23,1	73,3%	0,0	0,0%
Toscana	0,0	0,0%	45,2	94,6%	0,7	1,4%
Marche	0,0	0,0%	15,8	57,2%	0,0	0,0%
Umbria	0,0	0,0%	37,9	(*)	0,0	0,0%
Lazio	0,1	0,4%	8,6	103,6%	0,2	0,9%
Abruzzo	0,0	0,0%	19,5	106,0%	0,0	0,0%
totale fuori Obiettivo 1	2,8	1,7%	265,9	83,4%	14,2	13,0%
Molise	0,1	1,3%	4,4	72,1%		
Campania	0,7	2,6%	15,0	47,0%		
Puglia	0,2	0,9%	4,3	49,4%		
Basilicata	0,0	0,0%	18,6	33,5%		
Calabria	0,0	–	82,1	89,4%		
Sicilia	1,8	7,3%	47,7	42,4%		
Sardegna	0,0	0,0%	33,5	63,8%		
totale Obiettivo1	2,8	2,8%	201,2	56,1%		
TOTALE ITALIA	5,6	2,1%	467,1	68,9%		

Fonte: AGEA, dati al 31 dicembre 2001.

(*) Spese non coerenti con quelle programmate nei PSR.

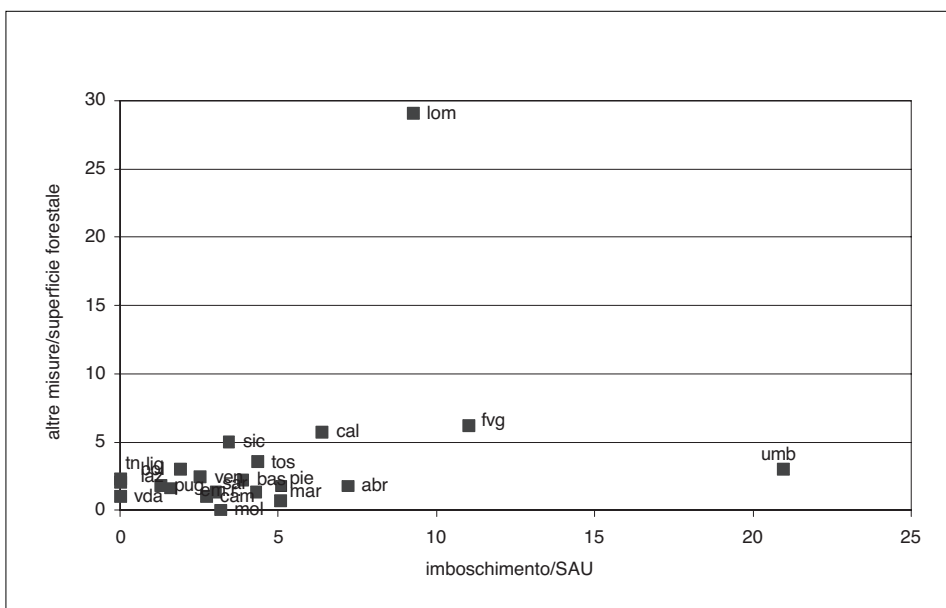


Figura 3 – Stanziamenti programmati per unità di superficie nel periodo di programmazione 1994-99.

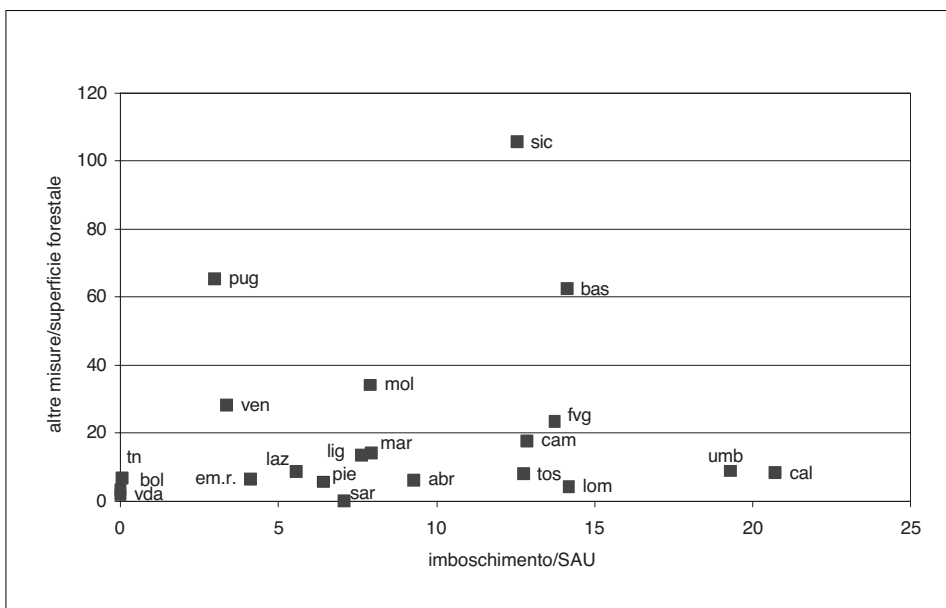


Figura 4 – Stanziamenti programmati per unità di superficie nel periodo di programmazione 2000-06.

4. CONCLUSIONI

La nuova normativa comunitaria sullo sviluppo rurale ha permesso la formulazione e il finanziamento di un insieme di misure forestali piuttosto ampio e differenziato, nonché il superamento di alcuni vincoli che nella precedente programmazione avevano fortemente limitato l'attuazione di alcune misure. Viene così, per la prima volta nelle politiche comunitarie, data un'ampia e organica attuazione operativa di quella politica forestale che, dopo decenni di defatiganti discussioni (GLÜCK, 1998), è stata formalmente adottata nel 1998 con l'approvazione della Comunicazione sulla Strategia forestale dell'UE, successivamente adottata con una Risoluzione dal Consiglio (KREMER, 1998). Fino al recente passato tale politica, definita come «politica virtuale» (FLASHE, 1998) o «politica-ombra» (PETTENELLA, 1994), aveva infatti dato luogo solo a limitate e specifiche tipologie di intervento (rimboschimenti di terreni agricoli, lotta agli incendi, miglioramenti boschivi, monitoraggio dei fenomeni di deperimento e poche altre).

Nell'attuazione operativa da parte delle Regioni italiane della nuova normativa sulle misure forestali si sono, tuttavia, privilegiati gli interventi di imboschimento, al punto che le altre misure forestali risultano piuttosto limitate come dotazione finanziaria. Risulta, quindi, confermato quel ruolo della spesa nel settore forestale prevalentemente funzionale al tentativo di risolvere problemi legati alla gestione delle politiche agrarie che era stato l'elemento ispiratore degli interventi forestali della precedente programmazione. In effetti, soprattutto nelle realtà regionali caratterizzate dalla presenza di ampi territori montani e collinari, il coefficiente di boscosità è in genere elevato e si avverte l'esigenza, non tanto di un'ulteriore espansione delle aree forestali, ma di una razionalizzazione delle forme di gestione delle attuali superfici boscate. Tali interventi caratterizzano quelle che sono state definite «altre misure forestali». L'alto numero di queste misure e la limitata disponibilità finanziaria ad esse assegnata fa, tuttavia, ritenere che molte Regioni abbiano preferito in fase di programmazione espandere al massimo il proprio campo potenziale d'azione, salvo poi riservarsi la possibilità di non dare attuazione ad alcune misure. Solo poche Regioni hanno attribuito alle scelte programmatiche un indirizzo chiaro, non attuando le misure di imboschimento (o attuandole in misura ridotta), concentrando le risorse sulle misure più strettamente legate alla gestione e valorizzazione delle risorse forestali.

È quindi auspicabile che, a fronte dell'ampio numero di misure programmate da molte Regioni, l'attuazione si concentri solo su alcune, coerentemente con gli obiettivi del PSR e delle politiche settoriali delle Regioni. Nel caso contrario un'applicazione di tutte, o di gran parte delle misure

forestali dei PSR provocherebbe una notevole dispersione dei fondi disponibili, rischiando di rendere inefficaci le azioni intraprese. Inoltre i costi amministrativi e transazionali diventerebbero molto elevati. Una maggiore concentrazione e una più chiara finalizzazione degli interventi potrebbero essere conseguite anche sulla base di una zonizzazione degli interventi, possibilità che non è stata colta da molte Regioni. Il rischio nell'applicazione delle misure forestali è che, in assenza di criteri ben definiti di zonizzazione, così come di priorità nell'individuazione dei beneficiari preferenziali, le aree «forti» (quelle di pianura rispetto alla montagna, quelle dove sono presenti forti capacità progettuali rispetto a quelle meno dinamiche) e i soggetti politicamente più «pesanti» (gli enti locali e le strutture di servizio tecnico in agricoltura) possano assumere un ruolo prevalente nella distribuzione dei fondi. Sui criteri di selettività territoriale, di equilibrato sviluppo delle attività commerciali e di offerta di servizi d'interesse pubblico e di corretto bilanciamento nella distribuzione delle risorse tra i beneficiari privati e pubblici sembra giocarsi il destino di questa nuova fase di programmazione degli interventi nel settore forestale.

SUMMARY

Forest measures planned within the Rural Development Plans in Italy

The paper deals with the implementation problems related to the forest measures within the Rural Development Plans approved in Italy as a consequence of Regulation 1257/99. After a brief presentation of the results of Regulations 2080/92 and 867/90, a detailed analysis of the forest measures implemented in Objective 1 Regions and in the centre and north Italy is reported. Financial aspects are considered according to a classification in three categories of the funds devoted to the forest measures: financing of new afforestation measures, financing of the afforestation activities already approved through Reg. 2080/92, funding of forest measures not related to afforestation programs. As a main result of the analysis it is pointed out that afforestation measures still have a leading role in public spending in the forest sector. Forest investments co-financed by the European Commission are now of major importance in public spending by Italian Regions and forest policy seems considerably conditioned by the needs and expectations of the Common Agriculture Policy reform.

BIBLIOGRAFIA

- CESARO L., 2001 – *Le misure forestali nell'ambito della nuova programmazione dei fondi strutturali, un tentativo di analisi critica*. Seminario EUROMONTANA – Agricoltura di montagna per uno sviluppo sostenibile, Capracotta, 21/24 giugno 2001.
- COLLETTI L., 2001 – *Risultati dell'applicazione del Regolamento CEE 2080/92 in Italia*. Sherwood n.70/settembre 2001: p. 23-31.

- FLASHE F., 1998 – *Formal aspects of the near future development of the «virtual» European forestry policy*. In: I.TIKKANEN, B.PAJARI (eds.). *Future forest policies in Europe – Balancing Economics and Ecological Demands*. IUFRO, EFI; EFI Proceedings, no. 22.
- GLÜCK P., 1998 – *European forest politics in progress*. In: I.Tikkanen, B.Pajari (eds.). *Future forest policies in Europe - Balancing Economics and Ecological Demands*. IUFRO, EFI; EFI Proceedings, no. 22.
- KREMER F., 1998 – *The forestry strategy*. In: *Foresters' families in Europe: problems and prospects*. Proc. of the European Seminar, Brussels, 4-5.12.1998. CEPFAR.
- INEA, 2000a – *Le Politiche Comunitarie per lo Sviluppo Rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006*. Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma.
- INEA, 2000b – *Le Politiche Agricole dell'Unione Europea*. Rapporto 1998-99. Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma.
- MIPAF, 2000 – *Valutazione finale del Regolamento CE 867/90*. Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, INEA, ISMEA e Ernst & Young, Roma.
- MIRAFF, 1994 – *Regolamento (CEE) 2080/92. Interventi forestali nel settore agricolo*. Ministero delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali, Collana Verde 95/1994.
- PETTENELLA D., 1994 – *EU forest policy and its impacts on the Mediterranean countries*. MEDIT, 5 (3).