

- utilizzazione di nuove tecnologie e nuovi know-how per aumentare la competitività dei prodotti e dei servizi nei territori in questione;
- miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali;
- valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando, mediante un'azione collettiva, l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive;
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario NATURA 2000.

La realizzazione degli interventi concernenti la nuova Iniziativa sarà affidata ai GAL che, a differenza delle precedenti programmazioni, non dovranno prevedere nella propria composizione una percentuale pubblica superiore al 50%. Tale limitazione ha creato qualche difficoltà in Italia, considerati i buoni risultati ottenuti spesso, nel LEADER II, con una forte presenza pubblica all'interno dei partenariati decisionali dei GAL.

Attualmente sono stati trasmessi alla Commissione U.E., tramite il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, soggetto capofila per il FEOGA, tutti i programmi concernenti la nuova Iniziativa di sviluppo rurale: 21 programmi regionali ed il programma nazionale relativo alla Rete sullo sviluppo rurale.

I programmi si trovano in un differenziato stato di istruttoria presso la Commissione U.E. ma, presumibilmente, le prime approvazioni dovrebbero intervenire nei mesi di settembre ed ottobre prossimi.

Nella fase di istruttoria dei programmi i servizi comunitari hanno posto particolare attenzione alla valutazione dell'aspetto ambientale in tutte le sue componenti: acqua, aria, suolo ed ecosistemi naturali, richiama le Regioni ad un approfondimento della situazione esistente e delle strategie in atto al fine di perseguire con il LEADER PLUS una maggiore tutela e miglioramento dell'ambiente.

Il coinvolgimento delle aree montane, ed in particolare degli attori economici e sociali che operano in esse, nell'attuazione dei Piani LEADER ha consentito l'acquisizione di maggiori capacità progettuali e gestionali locali, nonché la nascita ed il consolidamento di nuove competenze professionali. Questo patrimonio di conoscenze e prassi potrà essere utilizzato per accedere ai diversi programmi e iniziative proposte nella nuova fase di programmazione comunitaria. Fra questi rientra anche il LEADER PLUS, Iniziativa che attualmente risulta essere nella fase programmatica più delicata. In particolare, sono in pieno svolgimento le fasi di negoziazione fra la Commissione Europea e le singole Regioni, le quali dovrebbero portare a breve all'approvazione definitiva dei 21 Programmi Regionali (o provinciali) LEADER PLUS.

Dalla lettura dei nuovi Programmi Regionali LEADER – pur se non ancora esauriente<sup>(17)</sup> – è possibile già cogliere il peso che le Regioni intendono attribuire alla montagna nell'attivare questa politica. Va subito rilevato come, rispetto alle Iniziative precedenti si riscontra una maggiore attenzione verso le aree montane. Ciò è imputabile al fatto che la Commissione, pur estendendo la nuova Iniziativa a tutti i territori rurali, ha invitato gli Stati Membri a rispettare il principio della concentrazione delle risorse finanziarie. Di conseguenza, di fronte alla necessità di ridurre il territorio di intervento, molte Regioni si sono orientate a dare priorità a quei territori che presentavano maggiori problemi di sviluppo economico e sociale, quali le aree montane. Detta scelta è stata dettata anche dalla necessità di rispettare la soglia massima per la densità abitativa, indicata nella Comunicazione agli Stati Membri: 120 abitanti per kmq. Tutto ciò ha spinto, dunque, alcune Regioni a conferire all'Iniziativa Comunitaria una connotazione prettamente "montana", facendo coincidere le aree ammissibili con i territori ricadenti nelle Comunità Montane.

Tab. 4.10

| Regioni       | Superficie<br>montana<br>LEADER/Superficie<br>LEADER | Superficie montana<br>LEADER/Superficie<br>montana | Popolazione<br>LEADER<br>Montana/popolaz.<br>LEADER | Popolazione<br>montana<br>LEADER/Popolaz.<br>Montana |
|---------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Piemonte      | 86 %                                                 | 72 %                                               | 70 %                                                | 73 %                                                 |
| Valle d'Aosta | 100 %                                                | 39 %                                               | 100 %                                               | 10 %                                                 |
| Lombardia     | 80 %                                                 | 68 %                                               | 75 %                                                | 43 %                                                 |
| Prov. Trento  | 100 %                                                | 16 %                                               | 100 %                                               | 15 %                                                 |
| Prov. Bolzano | 98 %                                                 | 98 %                                               | 66 %                                                | 63 %                                                 |
| Friuli V.G.   | 100 %                                                | 97 %                                               | 99 %                                                | 100 %                                                |
| Emilia R.     | 60 %                                                 | 100 %                                              | 39 %                                                | 100 %                                                |
| Toscana       | 66 %                                                 | 100 %                                              | 66 %                                                | 100 %                                                |
| Marche        | 85 %                                                 | 100 %                                              | 72 %                                                | 100 %                                                |
| Lazio         | 30 %                                                 | 55 %                                               | 14 %                                                | 33 %                                                 |
| Abruzzo       | 89 %                                                 | 98 %                                               | 75 %                                                | 81 %                                                 |
| Molise        | 81 %                                                 | 95 %                                               | 93 %                                                | 79 %                                                 |
| Campania      | 100 %                                                | 93 %                                               | 100 %                                               | 66 %                                                 |
| Basilicata    | 79 %                                                 | 100 %                                              | 77 %                                                | 84 %                                                 |
| Calabria      | 66 %                                                 | 100 %                                              | 37 %                                                | 100 %                                                |
| Sardegna      | 22 %                                                 | 17 %                                               | 37 %                                                | 49 %                                                 |
| Totale        | 68 %                                                 | 74 %                                               | 52 %                                                | 66 %                                                 |

<sup>17</sup> La raccolta ed analisi dei dati è stata fatta in relazione a 17 dei 21 Programmi LEADER Regionali. Mancano i dati relativi alle seguenti Regioni: Liguria, Veneto, Umbria e Sicilia e Puglia. Inoltre, il raffronto fra i dati LEADER e quelli montani, è stato fatto utilizzando per questi ultimi quelli relativi alle Comunità Montane.

Questa scelta è stata operata non solo da quelle realtà tipicamente montane, quali le province di Trento, Bolzano e la regione Valle d'Aosta, ma anche dal Friuli Venezia Giulia e della Campania. Queste ultime, in particolare, hanno riconfermato con LEADER PLUS la volontà di utilizzare detto Programma per innescare processi autopropulsivi nelle aree montane.

Anche la Regione Emilia Romagna ha assegnato priorità ai territori montani, indicandoli come aree di intervento insieme a quelli collinari. Lo stesso hanno fatto la Regione Marche e la Piemonte.

La prima, oltre alle aree montane ha indicato come territori ammissibili quelli che presentano un elevato indice di ruralità. La seconda, invece, ha scelto di concentrare la propria attenzione sui territori collinari e montani, individuando questi ultimi in quelli ricadenti nelle vallate alpine, coprendo così più dell'80% degli stessi. La stessa percentuale è presente nella Regione Marche, la quale l'80%.

La maggiore attenzione verso le aree montane è stata dichiarata anche dalle Regioni Sardegna e Molise, le quali hanno inserito fra i criteri di selezione delle aree ammissibili l'appartenenza delle stesse ad una Comunità Montana. La Basilicata è andata oltre. Essa, infatti, oltre che concentrare l'Iniziativa nelle aree montane, ha previsto che i partenariati dei GAL debbano prevedere nella loro base sociale la presenza delle Comunità Montane, in quanto soggetti titolati a disegnare le strategie generali di interesse pubblico.

Procedendo in tale direzione, si è scelto quindi di rafforzare il ruolo di questi Enti, attribuendo loro il compito di ricercare le sinergie con le azioni di sviluppo in atto, nonché assicurare la corretta gestione amministrativa del GAL.

Complessivamente, su una superficie ammissibile al Programma LEADER di circa 144.000 mila kmq, quasi il 70% è area montana. Inoltre, il 63% della popolazione potenzialmente beneficiaria degli interventi dell'Iniziativa vive in montagna. Buona parte delle Comunità Montane (84%) saranno interessate dall'Iniziativa.

Come precisato, i Programmi Regionali LEADER PLUS non sono ancora stati approvati definitivamente dalla Commissione Europea. In ogni caso, pur apportando delle modifiche agli stessi, queste non dovrebbero mutare di tanto lo scenario sopra disegnato. Anzi, considerando che molte Regioni hanno utilizzato un tasso di densità superiore a quello previsto, un ridimensionamento dello stesso non potrebbe che tornare a vantaggio delle aree montane, le quali sono destinate a diventare le protagoniste principali della nuova Iniziativa. Quello che però va precisato è che si tratta di aree potenzialmente beneficiarie. Nel senso che, il far parte dell'area ammissibile non comporta l'acquisizione automatica del

diritto all'accesso ai finanziamenti. Anzi, considerando che, al fine di garantire una massa critica finanziaria significativa, i Gruppi che saranno selezionati non potranno coprire tutte le aree dichiarate ammissibili, si verificherà una competizione fra le stesse aree montane. Queste ultime, per aumentare la probabilità di essere selezionate dovranno dare vita a partenariati solidi, altamente rappresentativi degli interessi locali e professionalmente validi, nonché elaborare dei Piani di sviluppo di elevata qualità.

#### **4.6 LE PROSPETTIVE PER LE AREE DI MONTAGNA ALLA LUCE DEI FUTURI SCENARI**

La Riforma dei Fondi strutturali ha introdotto una serie di innovazioni nelle politiche per le aree a ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), per le aree con esigenze di riconversione o con problemi di ristrutturazione in atto (Obiettivo 2) e, infine, per le aree rurali nel loro complesso (riforma dello sviluppo rurale). In questo disegno di Riforma, che si è realizzato a partire dalla pubblicazione del documento "Agenda 2000", le aree di montagna non hanno avuto una attenzione particolare. Fanno eccezione alcune misure specifiche per l'agricoltura di montagna, che peraltro già esistevano da lungo tempo nella normativa comunitaria.

Va considerato, tuttavia, che, come risulta dall'esame condotto nelle pagine precedenti, vi sono oggi, con la nuova programmazione dei Fondi strutturali, rilevanti opportunità per le aree montane, sia in termini di risorse che di nuovi strumenti. Questa considerazione è vera se estendiamo l'attenzione a strumenti e risorse esistenti per lo sviluppo locale e quindi non limitiamo l'interesse alle politiche strutturali agricole "tradizionali".

Pertanto gli strumenti più adeguati e più promettenti non ci appaiono, nella nuova programmazione, le indennità compensative, bensì quell'insieme di strumenti di progettazione integrata che si va sempre di più diffondendo come la leva per promuovere lo sviluppo delle aree più depresse (PIT, patti territoriali, progetti LEADER, progetti di cooperazione transazionale, ecc.)

Proprio con riferimento a questi strumenti "nuovi" vi sono grandi opportunità e "spazi di azione" per gli enti locali e tutte le Agenzie di sviluppo locale che operano nelle aree montane. Alcuni programmi, poi, addirittura riservano una priorità territoriale alle aree montane (es. POR Obiettivo 1, LEADER PLUS).

Tuttavia, per quanto possano esistere priorità territoriali o “spazi istituzionali”, le opportunità della nuova programmazione dei Fondi strutturali e dello sviluppo rurale non verranno utilizzate appieno in assenza di una attivazione della capacità progettuale degli enti locali (Comuni o Comunità montane) e degli operatori privati.

Come rafforzare, allora, la capacità progettuale, che è uno dei punti più critici delle strategie di sviluppo delle aree montane? A questo riguardo si possono fornire alcune indicazioni:

- l'esperienza italiana ha messo in evidenza che la partecipazione al LEADER, così come ad altre forme di progettazione integrata, ha migliorato la capacità progettuale dei soggetti locali;
- sul territorio già esistono Agenzie di sviluppo locale (es. i GAL) che potrebbero fare da supporto alla progettazione degli enti locali;
- i programmi comunitari mettono a disposizione in diverse regioni delle risorse ad hoc per la progettazione e l'animazione territoriale;
- sono disponibili altresì ingenti risorse per mettere a punto strumenti formativi per potenziare la capacità progettuale;
- sono sempre più diffuse le iniziative realizzate in rete tra enti locali per scopi formativi, diagnosi del territorio, ricerca, interventi infrastrutturali e/o promozionali in comune;
- vi sono reti già esistenti alle quali collegarsi per apprendere soluzioni o sviluppare progettazioni in comune.

#### **4.7 LE MISURE FORESTALI NELL'AMBITO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI**

Le politiche di aiuto ed incentivazione nel settore forestale sono riconducibili, per il periodo 1994-2000, a due principali regolamenti comunitari: il Reg. (CEE) 2080/92 ed il Reg. (CEE) 867/90. I due regolamenti pur rifacendosi in maniera molto generale ad obiettivi di tipo ambientale, sono ancora lontani dal perseguire in modo esplicito e diretto la salvaguardia dell'ambiente forestale e montano.

Infatti il primo ha destinato la maggior parte dei fondi all'imboschimento di terreni agricoli, in pianura o al massimo in collina, spesso con piantagioni di tipo intensivo, se non, addirittura, con specie a rapido accrescimento. Il secondo, concentrandosi sugli investimenti, ha cercato di aumentare e migliorare la dotazione di macchinari ed impianti nelle imprese di prima utilizzazione, cioè quelle che eseguono il taglio del bosco. Peraltro, nel caso del Reg. 867/90, la

scarsa dotazione finanziaria assegnata ai programmi regionali ha notevolmente limitato gli effetti, potenzialmente positivi, della sua applicazione <sup>(18)</sup>.

Nella sostanza questi due regolamenti rappresentano la maggior parte delle misure comunitarie di incentivazione del settore forestale. Coerentemente con la delega in materia di foreste alle regioni, risultano completamente assenti specifiche politiche nazionali di incentivazione del settore forestale. Il panorama regionale è invece molto ampio, la maggior parte delle regioni si è infatti dotata di una legge forestale, che disciplina da un lato lo sfruttamento delle risorse forestali, e dall'altro prevede incentivi per particolari aspetti della gestione forestale non coperti dai due regolamenti comunitari precedentemente citati. Purtroppo, in genere, le risorse assegnate dalle regioni sul proprio bilancio a misure specificamente forestali sono piuttosto limitate. Infatti, al nord, una grossa parte degli interventi è riconducibile alla difesa idrogeologica, mentre al sud gli interventi sono più indirizzati verso misure di gestione (imboschimenti, miglioramenti) e di controllo, molto spesso accompagnati anche da una certa valenza occupazionale.

Per quanto riguarda specificatamente il regolamento 2080/92 si può assumere che gli interventi più importanti per le aree montane siano quelli relativi ai miglioramenti boschivi, alla costruzione di strade forestali e di fasce tagliafuoco, che rappresentano complessivamente il 32% della spesa totale.

Tab.4.11- Reg. 2080/92 - attuazione fisica.

| MIGLIORAMENTI       | Miglioramenti e frangivento (ha) |            | Strade forestali (Km) |            | Fasce tagliafuoco (ha serviti) |            |
|---------------------|----------------------------------|------------|-----------------------|------------|--------------------------------|------------|
|                     | previsti                         | Realizzati | Previsti              | realizzati | previsti                       | realizzati |
| Regioni fuori obl   | 52.634                           | 24.227     | 2.055                 | 2.601      | 39.150                         | 1.340      |
| Regioni obiettivo 1 | 43.015                           | 87.955     | 2.040                 | 828        | 60.640                         | 6.605      |
| Totale Italia       | 95.649                           | 112.182    | 4.095                 | 3.429      | 99.790                         | 7.945      |

| IMPIANTI            | Rapido accrescimento |            | Resinose |            | Latifoglie e miste |            |
|---------------------|----------------------|------------|----------|------------|--------------------|------------|
|                     | previsti             | Realizzati | previsti | realizzati | previsti           | realizzati |
| Regioni fuori obl   | 26.811               | 22.488     | 5.978    | 450        | 37.957             | 47.905     |
| Regioni obiettivo 1 | 7.930                | 242        | 16.374   | 2.599      | 46.371             | 30.457     |
| Totale Italia       | 34.741               | 22.730     | 22.352   | 3.049      | 84.328             | 78.362     |

Fonte: Corpo Forestale dello Stato, 2001 - dati complessivi periodo 1994-2000.

Nel complesso sono stati eseguiti circa 104.000 ettari di impianti, soprattutto di latifoglie e mischi. Si tratta, come già sottolineato, di impianti

<sup>18</sup> Si veda al riguardo la valutazione intermedia del regolamento 867/90 (MIPAF, 1998)

effettuati soprattutto in aree agricole di pianura o di collina, raramente in montagna.

Gli interventi di miglioramento, al contrario, riguardano soprattutto le aree montane e collinari. Si tratta nel complesso di poco meno di 100.000 ettari sottoposti a recupero produttivo, ai quali si aggiungono circa 3.500 Km di strade forestali e circa 8.000 ettari di bosco nei quali sono state aperte fasce tagliafuoco e costruiti punti acqua per la lotta antincendio.

Si tratta nel complesso di un insieme di interventi di una certa rilevanza, soprattutto se confrontati con i precedenti interventi nel settore forestale, che mai hanno raggiunto simili livelli. Per quanto riguarda l'impatto sulle aree montane è auspicabile che nella prossima programmazione venga data maggiore rilevanza finanziaria agli interventi di miglioramento, anche attraverso una diversa organizzazione della misura che permetta l'accesso ai finanziamenti anche ai proprietari forestali non imprenditori agricoli.

Nell'ambito della nuova programmazione, in Italia, le risorse destinate all'attuazione dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) sono pari a circa 4 miliardi di euro, per i quali è previsto un contributo indicativo annuo del FEOGA-Garanzia pari a circa 600 milioni di euro<sup>19</sup>. La quota annua destinata alle regioni del Centro-Nord è pari a circa 380 milioni di euro, mentre quella delle regioni Obiettivo 1, destinata alle sole misure di accompagnamento e alle indennità compensative, è pari a circa 210 milioni di euro. Nella ripartizione di tali risorse tra le diverse Regioni si è dovuto tener conto dell'ingente mole di impegni assunti nel precedente periodo di programmazione per le ex misure di accompagnamento (Regg. 2078/92, 2079/92, 2080/92).

All'interno dei PSR e dei POR la scelta degli interventi cofinanziabili dal FEOGA è stata articolata in maniera differente, a seconda degli obiettivi e dei fabbisogni individuati a livello regionale e delle strategie di sviluppo che le singole amministrazioni hanno deciso di mettere in atto.

Come si può osservare nella tabella, molte regioni hanno dato una netta preferenza agli interventi a carattere ambientale e in particolare alle misure agroambientali e forestali (55% della dotazione FEOGA). Questo fatto trova soprattutto giustificazione nella ingente mole di impegni assunti dalle amministrazioni nella passata programmazione; tali impegni, avendo un carattere pluriennale, hanno inciso fortemente sulla determinazione dei piani finanziari. Va

<sup>19</sup> Il valore delle disponibilità totali di risorse per il periodo 2000-2006 va considerato come indicativo. Infatti, le assegnazioni della sezione garanzia del FEOGA avvengono su base annua, sulla base delle risorse utilizzate nell'anno precedente.

comunque detto che le misure agroambientali sono le uniche che dovevano essere previste obbligatoriamente all'interno dei PSR.

Tab. 4.12- PSR fuori Obiettivo 1. Dotazione finanziaria per tipologie di intervento

|                          | Spesa FEOGA<br>programmata | % su<br>totale | Spesa pubblica<br>programmata | % su totale  |
|--------------------------|----------------------------|----------------|-------------------------------|--------------|
|                          | milioni di euro            | %              | milioni di euro               | %            |
| Ammodernamento           | 722,4                      | 25,4           | 2.112,1                       | 31,0         |
| Diversificazione         | 98,9                       | 3,5            | 297,9                         | 4,4          |
| Infrastrutture e servizi | 227,7                      | 8,0            | 623,8                         | 9,1          |
| Ambiente e foreste       | 1.572,6                    | 55,3           | 3.241,5                       | 47,5         |
| Aiuti diretti            | 160,7                      | 5,7            | 379,6                         | 5,6          |
| Formazione               | 24,1                       | 0,8            | 50,6                          | 0,7          |
| Altri interventi         | 37,0                       | 1,3            | 113,5                         | 1,7          |
| <b>Totale</b>            | <b>2.843,4</b>             | <b>100,0</b>   | <b>6.819,0</b>                | <b>100,0</b> |

Fonte: elaborazioni INEA su Piani finanziari dei PSR

L'insieme delle misure forestali della nuova programmazione può essere ricondotto agli articoli dal 29 al 32 del Regolamento (CE) 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°, tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla selvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali ed al benessere degli animali.

Gli articoli propriamente forestali danno la possibilità alle Regioni e Province autonome di dare attuazione ad una serie di interventi più ampia rispetto al precedente Regolamento (CEE) 2080/92. In particolare l'**articolo 30** (altre misure forestali), oltre a prevedere interventi già compresi nelle precedenti misure, quali il miglioramento e razionalizzazione delle fasi di raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali, la promozione di nuovi sbocchi per i prodotti forestali, introduce la possibilità di attuare nuove misure, quali investimenti per la valorizzazione economica, ecologica e sociale dei boschi, incentivi per la creazione di associazioni di imprenditori ed aiuti per la ricostruzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da incendi o da dissesti naturali.

Il successivo **articolo 31** accorda un sostegno per l'imboschimento delle superfici agricole, modulato ed organizzato in modo simile a quanto previsto dal regolamento (CEE) 2080/92. In particolare il sostegno all'imboschimento comprende, oltre ai costi dell'impianto, un premio annuale per ettaro imboschito a copertura dei costi di manutenzione, ed un ulteriore premio, erogato per un periodo massimo di 20 anni, a compensazione delle perdite di reddito. Una novità di rilievo è rappresentata dal fatto che, tra i possibili beneficiari il regolamento include, oltre ai privati, anche i Comuni e le loro associazioni ed i consorzi.

Questo aspetto risulta piuttosto importante, soprattutto per quanto riguarda i miglioramenti boschivi, che potranno costituire un valido strumento di recupero e valorizzazione delle proprietà comunali, soprattutto nelle aree montane.

L'**articolo 32** prevede che, al fine di mantenere e migliorare la stabilità economica delle foreste in zone in cui la funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico e per il mantenimento delle fasce tagliafuoco, siano pagati degli aiuti commisurati ai costi delle misure di manutenzione e recupero delle formazioni forestali, e fissati preventivamente sulla base di un contratto. Dopo la pubblicazione del regolamento questa misura era stata considerata come una sorta di indennità compensativa, tesa a ridurre i costi dell'attività selvicolturale, in realtà si tratta di una misura che si limita a compensare i maggiori costi conseguenti all'adozione di tecniche di gestione sostenibile, quando questi siano chiaramente identificabili e documentabili sulla base di un contratto per l'esecuzione degli interventi. I massimali dell'intervento sono inoltre piuttosto bassi, in ogni caso inferiori a 120 Euro per ettaro.

Infine l'**articolo 33** prevede la possibilità di attuare una serie piuttosto ampia di interventi, legati alla tutela dell'ambiente ed alla conservazione delle risorse naturali. Le regioni e Province Autonome ne hanno dato un'interpretazione ampia, prevedendo misure che vanno dalla pianificazione ed assestamento delle proprietà pubbliche e private, alla viabilità forestale, alla valorizzazione turistica e ricreativa, fino alla concessione di premi per le utilizzazioni in aree particolarmente svantaggiate. Alcune regioni, infine, si sono concentrate su interventi molto particolari, quali lo sfruttamento delle biomasse per fini energetici, prevedendo la costruzione di impianti per la produzione di energia termica.

Da una prima rapida analisi delle misure forestali incluse nei PSR emerge una ampia varietà di interventi, sia nell'ambito dell'articolo 30 (altre misure forestali) che nelle varie misure di imboschimento ed in quelle di tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'articolo 31 possono essere individuate tre principali categorie di imboschimenti, in funzione della finalità prevalente, quelli protettivo/ambientali, quelli finalizzati alla produzione di legno (compresi gli impianti con specie a rapido accrescimento) e quelli finalizzati alla produzione di biomassa per uso energetico (ciclo molto breve ed utilizzazione industriale). Il primo è presente in quasi tutti i PSR, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano e della Valle d'Aosta, l'imboschimento protettivo e multifunzionale è similmente attuato dalla maggior parte delle regioni (fanno eccezione oltre a Bolzano e V.Aosta, anche il Friuli Venezia Giulia e la Toscana), per contro

l'imboschimento per la produzione di biomasse è attuato solamente da poche regioni: Friuli, Lazio, Lombardia, Piemonte ed Umbria.

È interessante osservare come la differenziazione tra le regioni riguardi anche la modulazione dei premi, comprendendo sia la modulazione tra le aree (qualora queste siano state individuate) che la modulazione in funzione del beneficiario o delle colture agricole praticate prima dell'imboschimento. Infatti, se la differenziazione dei premi in funzione del tipo di imboscamento è stata attuata da quasi tutte le regioni, altre forme di modulazione sono state messe in atto molto raramente.

Vale la pena di sottolineare che le misure di imboscamento di molti PSR prevedono, oltre alla usuale differenziazione tra diversi tipi di impianto, una differenziazione dei premi basata sulla redditività delle colture attuate prima dell'imboschimento e sulla zona altimetrica in cui viene attuato l'intervento, in tal modo vengono attribuiti premi più alti alle aree più intensive, presupponendo che in tali aree la perdita di reddito per la cessazione dell'attività agricola sia maggiore che nelle aree montane, svantaggiate e a parco. Questo equivale di fatto all'assegnazione di una priorità alle zone intensive di pianura. In quasi tutte le regioni manca invece una "zonizzazione" esplicita del territorio regionale che individui aree nelle quali si debbano realizzare gli interventi con priorità superiore rispetto al restante territorio. A tale proposito l'Emilia Romagna delega agli enti competenti per territorio (Province e Comunità montane) l'individuazione delle aree preferenziali, dove le azioni del PSR possono essere applicate con il sostegno massimo previsto per ciascuna azione.

Risulta prevedibile quindi che le misure di imboscamento non riguarderanno le aree montane, ma si concentreranno, analogamente a quanto è successo nell'applicazione del Regolamento 2080/92, nelle zone ad agricoltura intensiva.

Per quanto riguarda l'articolo 30 (altre misure forestali) l'ampio numero di misure presentate dalle Regioni e dalle Province Autonome rende difficile una comparazione ed una sintesi. Nella tabella 4.12 sono riportate le principali categorie di misure attuate in riferimento ai diversi trattini dell'articolo 30.

Tab. 4.13

## Schemariassuntivomisureforestali PSR

|                | Imboschimento            |                                            |                                        | Altre misure forestali               |                                                |                                      |                                          |                             |                         |                 |                                           |                                        |                                                      | Tutela dell'ambiente     |                                    |                        |                  |       |
|----------------|--------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------|-------|
|                | Imboschimento produttivo | imboschimento protettivo e multifunzionale | rimboschimento per produzione biomassa | Imboschimento superfici non agricole | accrescimento valore e miglioramenti forestali | planificazione forestale + inventari | raccolta trasf. e comm. prodotti legnosi | ecocertificazione e filiere | infrastrutture e strade | associazionismo | ricostruzione disastri naturali e incendi | mantenimento della stabilità ecologica | prevenzione incendi e mantenimento fasce tagliafuoco | incentivi per metro cubo | bioingegneria + sistemazione verde | recupero biotopi umidi | tutela paesaggio | altro |
| Abruzzo        | xxxx                     | xxxx                                       |                                        |                                      | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             | xxxx                    |                 |                                           |                                        |                                                      |                          |                                    |                        |                  |       |
| Emilia Romagna | xxxx                     | xxxx                                       |                                        | xxxx                                 | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             |                         | xxxx            |                                           |                                        |                                                      |                          |                                    |                        |                  | xxxx  |
| Friuli V/G     | xxxx                     |                                            | xxxx                                   | xxxx                                 | xxxx                                           | xxxx                                 | xxxx                                     | xxxx                        |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   |                                                      |                          |                                    |                        |                  |       |
| Lazio          | xxxx                     | xxxx                                       | xxxx                                   |                                      | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   |                                                      |                          | xxxx                               | xxxx                   | xxxx             |       |
| Liguria        | xxxx                     | xxxx                                       |                                        | xxxx                                 | xxxx                                           | xxxx                                 | xxxx                                     |                             | xxxx                    | xxxx            |                                           |                                        | xxxx                                                 |                          | xxxx                               |                        | xxxx             |       |
| Lombardia      | xxxx                     | xxxx                                       | xxxx                                   | xxxx                                 | xxxx                                           | xxxx                                 | xxxx                                     |                             |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   |                                                      | xxxx                     |                                    |                        |                  |       |
| Marche         | xxxx                     | xxxx                                       |                                        | xxxx                                 | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             |                         | xxxx            | xxxx                                      |                                        |                                                      |                          |                                    |                        |                  |       |
| PA Bolzano     |                          |                                            |                                        |                                      |                                                |                                      | xxxx                                     |                             |                         | xxxx            |                                           |                                        |                                                      | xxxx                     |                                    |                        |                  |       |
| PA Trento      | xxxx                     | xxxx                                       |                                        | xxxx                                 | xxxx                                           | xxxx                                 | xxxx                                     | xxxx                        |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   |                                                      |                          | xxxx                               |                        |                  |       |
| Piemonte       | xxxx                     | xxxx                                       | xxxx                                   | xxxx                                 | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             |                         |                 | xxxx                                      | xxxx                                   |                                                      |                          | xxxx                               | xxxx                   |                  |       |
| Toscana        | xxxx                     |                                            |                                        | xxxx                                 | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     |                             |                         |                 |                                           | xxxx                                   |                                                      |                          |                                    |                        |                  |       |
| Umbria         | xxxx                     | xxxx                                       | xxxx                                   | xxxx                                 | xxxx                                           | xxxx                                 | xxxx                                     | xxxx                        |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   | xxxx                                                 |                          | xxxx                               |                        | xxxx             |       |
| Valle d'Aosta  |                          |                                            |                                        |                                      |                                                |                                      |                                          | xxxx                        |                         | xxxx            |                                           |                                        |                                                      |                          |                                    |                        |                  |       |
| Veneto         | xxxx                     | xxxx                                       |                                        |                                      | xxxx                                           |                                      | xxxx                                     | xxxx                        |                         | xxxx            | xxxx                                      | xxxx                                   | xxxx                                                 |                          |                                    |                        |                  |       |

Si può osservare come alcune misure siano attuate dalla maggior parte delle regioni e provincie autonome. In particolare tutti i PSR prevedono una misura (o sottomisura) che riprende negli obiettivi e negli interventi quanto previsto dal regolamento 867/90, con specifiche misure 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 particolari, quali la costruzione di infrastrutture (in particolare strade), oppure interventi di filiera e promozione dell'ecocertificazione o della certificazione di prodotto o di processo. Solo due regioni (Lombardia e Bolzano) attuano una misura di incentivazione delle utilizzazioni (e della gestione forestale) basata su incentivi diretti sul legname utilizzato. Alcune regioni hanno anche previsto misure di riordino fondiario con l'accorpamento di proprietà boschive<sup>(20)</sup>.

Anche gli investimenti destinati ad accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste, che riprendono la precedente misura di

<sup>20</sup> Sulle misure di riordino fondiario, in fase di negoziazione, c'è stata un'accesa discussione tra l'Italia e la Commissione europea 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.

miglioramento forestale attuata nell'ambito del regolamento (CEE) 2080/92, sono previsti da quasi tutte le regioni. Fanno eccezione Bolzano e la V. d'Aosta, che peraltro non hanno attuato nemmeno l'imboschimento.

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 i piani di riassetto, piani di taglio e riordino forestale o simili. In alcuni casi la misura comprende anche incentivi per la realizzazione di indagini conoscitive, o di inventari forestali a livello regionale.

Inoltre la maggior parte delle regioni hanno previsto l'imboschimento di terreni non agricoli, ed il miglioramento economico, ecologico e sociale delle foreste.

Il trattino 11 dell'articolo 33 (tutela dell'ambiente in relazione alla agricoltura, selvicoltura ...) è stato attuato da quasi tutte le regioni (fanno eccezione Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Veneto). Tra queste alcune hanno previsto misure specificatamente forestali, o investimenti di carattere idraulico - forestale. In particolare 5 regioni (Lazio, Liguria, Piemonte, Trento ed Umbria) hanno previsto misure di tutela dell'ambiente fondamentalmente riconducibili alla bioingegneria ed alle sistemazioni idraulico forestali. In altri due casi sono state previste misure di recupero di biotopi umidi.

Nel complesso, peraltro, si ha l'impressione che vi sia nei PSR di molte regioni una certa dispersione delle risorse, con l'attivazione di un numero elevato di misure che potranno essere di difficile attuazione, vista anche la limitata disponibilità finanziaria.

Da una prima valutazione dei piani finanziari inclusi nei PSR presentati alla Commissione Europea si evince che, se si considerano anche le misure presentate ai sensi dell'articolo 33 (tutela dell'ambiente) <sup>(21)</sup> l'incidenza delle misure forestali sul totale della spesa pubblica dei PSR delle regioni fuori obiettivo 1, si aggira sul 13%..

<sup>21</sup> La semplificazione di includere tra le misure forestali anche quelle più generali di tutela dell'ambiente è giustificata dal fatto che nelle regioni nelle quali tale misura è più rilevante la maggior parte delle azioni riguarda direttamente o indirettamente il settore forestale o le sistemazioni idraulico forestali, infatti Lazio, Piemonte, Toscana ed Umbria coprono l'80% della spesa complessiva prevista per le misure di tutela dell'ambiente. Tra queste regioni il Lazio ha presentato esclusivamente misure forestali, l'Umbria ha presentato tre misure forestali su sette, il Piemonte ha formulato una azione prevalentemente forestale (sistemazioni e manutenzioni "verdi" su corsi d'acqua), mentre la Toscana ha prevalentemente formulato interventi di tipo diverso.

Tab. 4.14- PSR regioni fuori obiettivo 1 - risorse programmate per misure forestali

|                           | Altre misure<br>forestali<br>(art. 30 e 32) | Imboschimento<br>superfici<br>agricole<br>(art. 31) | Tutela<br>dell'ambiente<br>(art. 33) | Totale<br>foreste | Misure<br>forestali/<br>totale PSR |
|---------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|------------------------------------|
| Abruzzo                   | 9,5                                         | 33,7                                                | 0,0                                  | 43,2              | 14,8%                              |
| P.A. Bolzano              | 22,1                                        | 0,0                                                 | 0,7                                  | 22,8              | 12,2%                              |
| Emilia Romagna            | 18,0                                        | 35,5                                                | 1,2                                  | 54,7              | 6,6%                               |
| Friuli V.G.               | 30,5                                        | 26,1                                                | 0,0                                  | 56,6              | 26,5%                              |
| Lazio                     | 23,4                                        | 32,1                                                | 26,3                                 | 81,8              | 14,1%                              |
| Liguria                   | 21,4                                        | 0,5                                                 | 4,0                                  | 25,8              | 12,4%                              |
| Lombardia                 | 15,4                                        | 111,4                                               | 2,9                                  | 129,7             | 16,2%                              |
| Marche                    | 19,4                                        | 36,0                                                | 4,6                                  | 60,0              | 13,5%                              |
| Piemonte                  | 27,2                                        | 50,0                                                | 23,1                                 | 100,3             | 12,4%                              |
| Toscana                   | 50,0                                        | 35,0                                                | 10,9                                 | 95,9              | 13,2%                              |
| Trento                    | 18,6                                        | 0,0                                                 | 8,4                                  | 27,0              | 12,9%                              |
| Umbria                    | 17,3                                        | 50,2                                                | 31,7                                 | 99,2              | 18,7%                              |
| Valle d'Aosta             | 1,0                                         | 0,0                                                 | 0,0                                  | 1,0               | 0,5%                               |
| Veneto                    | 54,8                                        | 20,9                                                | 0,0                                  | 75,7              | 11,5%                              |
| <b>totale fuori ob. 1</b> | <b>328,5</b>                                | <b>431,4</b>                                        | <b>113,7</b>                         | <b>873,6</b>      | <b>13,0%</b>                       |

Dati provvisori al 31 dicembre 2000 - valori in miliardi di lire

Nella tabella 4.14 si può osservare come, a fronte di una media del 13%, la percentuale di spesa delle misure forestali rispetto al totale dei PSR delle regioni del centro nord, presenta forti variazioni tra le regioni. Le regioni con valori superiori alla media sono il Friuli, l'Umbria, la Lombardia e l'Abruzzo, nettamente inferiore alla media solo Valle d'Aosta ed Emilia Romagna. Va detto al riguardo che le regioni alpine hanno generalmente scelto di attuare solo marginalmente l'imboschimento delle superfici agricole (si veda al riguardo Trento, V. d'Aosta e Bolzano), mentre le regioni della pianura padana hanno generalmente dato maggiore priorità alle misure agroambientali.

Va comunque ricordato che, in molti casi, una quota non indifferente della spesa prevista dovrà essere destinata a coprire i "trascinamenti" della precedente programmazione, vale a dire gli impegni presi dalle amministrazioni regionali per imboschimenti eseguiti nell'ambito del regolamento 2080/92. Al di là dell'aspetto meramente contabile, questo significa che, probabilmente, parte delle nuove azioni previste dai PSR non potrà essere attuata per mancanza di risorse finanziarie.

Una stima approssimativa dell'incidenza degli impegni della precedente programmazione sul totale della spesa prevista dimostra che le risorse disponibili per nuove misure sono ben poca cosa se confrontate con quanto è stato e sarà speso nei prossimi anni dalle regioni per le misure forestali del reg. 2080/92.

Come si può osservare nella tabella 4.15 riportata di seguito su un totale di 873 miliardi di lire solo poco più di 300 rimarrebbero disponibili per nuovi impegni. La percentuale di risorse disponibili sul totale programmato per misure forestali è palesemente più elevata nelle regioni che hanno speso ed impegnato meno risorse finanziarie nell'attuazione del regolamento 2080/92, in particolare le due province autonome, la Valle d'Aosta, il Piemonte ed in misura minore il Veneto.

E' evidente come le regioni ad agricoltura intensiva quali la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, per certi versi anche il Veneto, si apprestino ad avviare un insieme di misure che non si discosta molto da quanto attuato con il regolamento 2080/92, vale a dire imboschimento delle superfici agricole e poco altro. Fortunatamente il meccanismo dei trascinamenti e la ripartizione dei fondi, colpisce soprattutto le regioni che hanno speso molto per gli imboschimenti, permettendo una certa libertà di azione alle regioni tipicamente montane, che hanno impegnato minori risorse nell'attuazione del regolamento 2080/92.

*Tab. 4.15 - PSR regioni fuori obiettivo 1 - misure forestali: risorse programmate (2000-2006) ed impegni precedente programmazione*

|                    | Misure forestali prog. 2000-2006 | impegni precedente programmazione (*) | somme disponibili nuove misure/nuovi impegni | % disponibile su totale programmato |
|--------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|
| Abruzzo            | 43                               | 31                                    | 12                                           | 28%                                 |
| Bolzano            | 23                               | 6                                     | 16                                           | 72%                                 |
| Emilia Romagna     | 55                               | 62                                    |                                              |                                     |
| Friuli V.G.        | 57                               | 43                                    | 14                                           | 25%                                 |
| Lazio              | 82                               | 19                                    | 63                                           | 77%                                 |
| Liguria            | 26                               | 22                                    | 4                                            | 15%                                 |
| Lombardia          | 130                              | 100                                   | 30                                           | 23%                                 |
| Marche             | 60                               | 48                                    | 12                                           | 21%                                 |
| Piemonte           | 100                              | 22                                    | 78                                           | 78%                                 |
| Toscana            | 96                               | 86                                    | 10                                           | 10%                                 |
| Trento             | 27                               | 0                                     | 27                                           | 99%                                 |
| Umbria             | 99                               | 87                                    | 12                                           | 12%                                 |
| Valle d'Aosta      | 1                                | 0                                     | 1                                            | 61%                                 |
| Veneto             | 76                               | 39                                    | 37                                           | 49%                                 |
| totale fuori ob. 1 | 874                              | 566                                   | 308                                          | 35%                                 |

(\*) stime di massima

Vale quindi la pena di sottolineare che le regioni analizzate hanno previsto nei PSR un numero molto ampio di misure forestali, sia di imboschimento che di altro tipo. Si ha al riguardo l'impressione che molte regioni abbiano preferito in fase di programmazione attivare tutte le misure, salvo poi

riservarsi la possibilità di non dare attuazione ad una parte di esse. Solo alcune regioni hanno attribuito alle scelte programmatiche un indirizzo chiaro, scegliendo di non dare attuazione alle misure di imboscimento, e concentrando le risorse sulle misure più tipicamente forestali (altre misure forestali).

E' 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 della regione. 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. Apparentemente le risorse destinate a misure forestali nell'ambito della nuova fase di programmazione sono rilevanti, si tratta di circa 870 miliardi di lire in 6 anni, vale a dire quasi il doppio di quanto speso per il regolamento 2080/92 nel quinquennio 1995-1999. Peraltro, degli 870 miliardi disponibili, in realtà solo una minima parte sono effettivamente spendibili per nuove misure, infatti il 65% delle risorse è destinato a coprire impegni già presi nella precedente fase di programmazione <sup>(22)</sup>. I finanziamenti effettivamente disponibili dovrebbero essere quasi interamente destinati alle altre misure forestali, in quanto le spese previste dai PSR per misure di imboscimento sono praticamente completamente coperte dai trascinamenti.

Infine, con specifico riferimento alle aree montane va ricordato che la maggior parte dei PSR non individuano per le misure di imboscimento alcuna priorità per le aree montane. Anzi in molti casi il metodo adottato per il calcolo dei premi penalizza le aree ad agricoltura marginale, assegnando i premi più elevati alla pianura ed alle colture ad alto reddito. Anche per le altre misure forestali spesso non viene individuata alcuna priorità nella applicazione delle misure, peraltro la natura stessa delle misure le rende applicabili soprattutto o esclusivamente in zone montane e collinari.

<sup>22</sup> Il dato è stato stimato sulla base di una valutazione approssimativa dei "trascinamenti" delle regioni, il dato impiegato è quello usato per la ripartizione dei fondi.

PAGINA BIANCA