

A tale scopo è stato insediato un Gruppo di Lavoro, presieduto dall'Italia, incaricato di raccogliere la documentazione esistente sul tema per la redazione di un Rapporto intermedio, che illustri una metodologia di approccio al tema per un'integrazione sostenibile degli aspetti economici, ambientali e culturali della vita degli abitanti e dei visitatori dello spazio alpino.

- La preparazione di una relazione per il Segretariato Generale delle Nazioni Unite sulle esperienze di sviluppo sostenibile nella regione alpina, realizzate nel quadro della Convenzione delle Alpi e nel contesto dei programmi per l'Anno Internazionale delle Montagne 2002; tale contributo realizzato per il Comitato Permanente dalla delegazione tedesca è stato trasmesso dalla Presidenza Italiana al Segretario generale delle Nazioni Unite, per mano del proprio Ambasciatore presso le Nazioni Unite.
- L'avvio di un programma di misure per attuare la risoluzione ONU del Novembre 1998 sull'Anno Internazionale delle Montagne 2002. A tale proposito l'accento è stato posto sui provvedimenti intesi a informare l'opinione pubblica, segnatamente gli abitanti e i visitatori dello spazio alpino, in merito alle esigenze legate alla Convenzione e ai suoi Protocolli nell'ambito dello sviluppo sostenibile delle Alpi.

Si segnalano in particolare quali significative iniziative della Presidenza italiana:

- la realizzazione del sito web della Convenzione delle Alpi, che oltre alla parte pubblica e divulgativa della Convenzione e dei suoi contenuti, prevede al suo interno una sezione intranet per lo scambio di informazioni e documenti tra gli addetti ai lavori delle Parti contraenti;
- il sostegno ad un'iniziativa promossa dall'UNEP/ROE e dai Paesi della regione dei Carpazi per promuovere lo sviluppo sostenibile dei Monti Carpazi sul modello della Convenzione delle Alpi. Ciò ha permesso lo svolgimento di un workshop per la condivisione di esperienze maturate dall'Italia nell'ambito della Convenzione delle Alpi, il cui concreto risultato è stata la redazione di un documento che raccomanda la cooperazione per la protezione e lo sviluppo sostenibile dei Monti Carpazi attraverso l'elaborazione di una Convenzione da attuare direttamente con l'ausilio di Protocolli e misure programmatiche.
- L'insediamento di un Gruppo di Lavoro ad hoc per l'attuazione Protocollo "Trasporti", in seguito alla sua approvazione da parte della VI Conferenza delle Parti. Il mandato del gruppo di lavoro consiste nella promozione dello scambio d'informazioni ed esperienze tra le Parti contraenti, finalizzato all'attuazione del capitolo IV del Protocollo "Trasporti", denominato "Controllo e valutazione".
- La definizione delle priorità comuni congiuntamente alle Parti contraenti per la piena attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, e, sulla base di ciò, l'elaborazione di un programma di lavoro a medio termine per l'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei Protocolli d'applicazione.
- L'adozione di misure atte a sostenere il processo di ratifica dei Protocolli attuativi della Convenzione. In Italia tale processo è stato avviato sulla base di un apposito Disegno di Legge governativo, unico per tutti i protocolli già sottoscritti dall'Italia.
- La promozione della collaborazione transnazionale, sfruttando le possibilità materiali e finanziarie, importanti per gli obiettivi della Convenzione delle Alpi, offerti da INTERREG III, segnatamente da INTERREG III B/"Alpine Space", per l'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli d'applicazione, e assicurando lo scambio d'informazioni tra i Consigli d'amministrazione d'INTERREG III B/"Alpine Space" e gli organi della stessa Conferenza delle Alpi.

3.3 Le iniziative per l'Anno Internazionale dell'Ecoturismo

Sul piano internazionale, il 2002 celebra contemporaneamente l' "Anno Internazionale della Montagna" e l' "Anno internazionale dell'Ecoturismo". Le celebrazioni avvengono sotto l'egida del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (PNUE) e, per quanto riguarda l'Anno internazionale dell'Ecoturismo, anche dell'Organizzazione Mondiale del turismo (OMT).

In tale quadro si è svolto a Quebec City, in Canada, dal 19 al 22 maggio 2002 il Summit mondiale sull'Ecoturismo, che ha visto anche la partecipazione per la parte italiana, della delegazione del Ministero delle Attività Produttive.

I principali obiettivi che il Summit si proponeva sono così schematizzabili:

- rafforzare la capacità dei Governi e del settore privato all'uso effettivo dell'ecoturismo come un'opportunità per lo sviluppo sostenibile e la conservazione delle risorse naturali e culturali;
- definire uno scambio di esperienze sulle correnti esperienze di ecoturismo;
- migliorare gli strumenti di regolazione e di disciplina volontaria per monitorare e controllare l'impatto dell'ecoturismo.

Il Summit ha approvato la "Dichiarazione di Quebec sull'ecoturismo che sarà riportata al "Summit Mondiale sullo sviluppo sostenibile" che si terrà a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

Il Summit di Quebec è stato preceduto da numerose conferenze e seminari preparatori, tenutisi nel corso degli anni 2001 e 2002 con la partecipazione di numerosissimi rappresentanti di governi nazionali e di autorità locali di tutto il mondo, sia delle amministrazioni del turismo, sia di quelle dell'ambiente, delle imprese turistiche del settore privato e delle loro associazioni professionali, di organizzazioni non governative, di istituzioni e di organizzazioni intergovernative.

Tra le conferenze più interessanti possono essere segnalate la Conferenza preparatoria dell'Anno Europeo dell'ecoturismo e dell'Anno internazionale della montagna sul tema "L'ecoturismo nelle zone di montagna – Una sfida per lo sviluppo durevole" svoltasi a St.Johann/Pongau et Werfenweng, (Austria) dal 12 al 15 settembre 2001 e il seminario su "Turismo rurale in Europa: Esperienze e prospettive", svoltasi a Belgrado dal 24 al 25 giugno 2002.

La "Conferenza sull'ecoturismo nelle zone di montagna" ha messo proprio in stretta correlazione il tema dell'ecoturismo con il territorio della montagna. Il Rapporto finale dei lavori mette in luce come l'ecoturismo, sia insieme una opportunità e una sfida per lo sviluppo durevole delle regioni di montagna. Le zone montagnose dell'Europa sono infatti spesso regioni rurali periferiche caratterizzate da attività agricole e forestali e da una scarsa presenza dell'industria, in cui l'equilibrio sociale è spesso minacciato dallo spopolamento. D'altra parte, nelle zone di montagna, estremamente fragili dal punto di vista ecologico, l'ecoturismo può offrire una reale soluzione allo spopolamento ed ai problemi dell'agricoltura di montagna, contribuendo alla protezione del paesaggio coltivato, aumentare il reddito delle popolazioni residenti ed apportare risorse finanziarie supplementari che possano servire alla salvaguardia delle risorse naturali e culturali. Condizioni essenziali per la pianificazione e lo sviluppo dell'ecoturismo sono considerati gli elementi culturali del paesaggio di montagna e la simbiosi tra agricoltura e turismo, da una parte e, dall'altra, la mobilità durevole - che presuppone l'applicazione di misure per incoraggiare il trasporto pubblico - l'uso di mezzi di trasporto non inquinanti, ed il cicloturismo e l'utilizzo di nuove tecnologie per il marketing e nei sistemi di prenotazione. Per quanto riguarda i sistemi di

regolamentazione e sorveglianza dell'ecoturismo, la Conferenza ha sottolineato l'importanza degli ecolabels e degli altri marchi ecologici, evidenziando peraltro come il proliferare di questi marchi stia facendo venir meno la loro credibilità e trasparenza presso i consumatori ed i prestatori di servizi turistici.

Nel corso nel “Seminario sul turismo rurale in Europa” sono stati illustrati numerosi casi di buone pratiche. Per quanto riguarda l’Italia si segnala il progetto “Ecosert”, finanziato dalla U.E. condotto dalla Provincia di Avellino insieme a le regioni di Magnesia (Grecia) e Dee Estuary (Gran Bretagna). Il progetto prevede la realizzazione di un parco ecologico in Conza della Campania.

Nel quadro delle iniziative dell’OMT per l’Anno internazionale dell’Ecoturismo è stato lanciato, inoltre, un programma di studi sui principali mercati emettenti di ecoturismo, per determinare il potenziale di sviluppo del settore. Gli studi hanno riguardato cinque Paesi (Italia, Gran Bretagna, Germania, Francia e Canada) ed i risultati ottenuti dimostrano che gli ecoturisti ed i viaggiatori specializzati europei considerano il loro Paese e altri Paesi europei come delle grandi destinazioni ecoturistiche.

CAP. 4 LE INIZIATIVE PROMOSSE DA PROGRAMMI COMUNITARI**4.1 Il quadro delle politiche comunitarie per la montagna**

Le aree montane del nostro Paese sono caratterizzate da elementi di forte disparità con il resto del territorio, in particolare esistono differenze in termini di reddito pro capite, ma esistono anche problemi di coesione sociale, quali la disoccupazione strutturale (giovani, donne e coloro che lavorano in settori in declino e/o in occupazioni di bassa specializzazione) e, non ultima, l'incidenza della povertà. In molti contesti, anche lo spopolamento dei territori montani rappresenta un rilevante limite allo sviluppo economico.

A tutto questo si aggiunge la mancanza di una base informativa e statistica comune che consenta di analizzare e comparare i processi di cambiamento in atto in Italia e nel resto dell'Europa.

E' chiaro che non è possibile analizzare in modo generale ed indifferenziato i problemi che affliggono le aree montane. Esiste una notevole differenziazione tra le diverse zone, in particolare tra le aree nelle quali si è affermata una qualche diversificazione delle attività economiche (turismo, piccola e media impresa, in alcuni casi servizi) ed altre dove la principale attività economica rimane l'agricoltura, pur con diversi livelli di specializzazione. Va comunque sottolineato che, pur esistendo diverse tipologie di aree montane, l'identità della montagna e la sua forte differenziazione con le aree di pianura non possa essere ignorata.

Purtroppo, a livello di formulazione delle politiche agricole e di sviluppo rurale (o, più in generale, delle politiche di sviluppo regionale) questa peculiarità della montagna non viene presa in considerazione. Se si fa eccezione per l'indennità compensativa per le aree svantaggiate e per alcune misure forestali - che per le loro caratteristiche intrinseche si concentrano soprattutto, se non esclusivamente, in montagna - non esistono infatti politiche specifiche per le aree montane; pertanto le azioni e gli interventi per la montagna devono essere ricondotti al quadro più generale delle politiche di sviluppo rurale.

Nel recente passato, con la precedente programmazione dei fondi strutturali (1994-1999), le politiche agricole e di sviluppo rurale si sono concentrate su alcuni obiettivi ed alcune tipologie di intervento. Senza voler ripercorrere le tappe della riforma e l'applicazione delle politiche di sviluppo rurale è solo opportuno ricordare che i due principali sistemi di intervento hanno riguardato da un lato lo sviluppo delle aree rurali (con interventi soprattutto di tipo infrastrutturale), e dall'altro gli interventi di carattere strutturale, quali gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, al primo insediamento, l'indennità compensativa ed un'ampia gamma di aiuti alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

L'unico insieme di interventi caratterizzato da una certa valenza territoriale era

rappresentato dalle politiche di sviluppo rurale (Obiettivo 5b) nelle aree del centro nord. Vale la pena di ricordare infatti che la selezione delle aree zone rurali si sensi dell'obiettivo 5b (sviluppo economico, occupazione agricola e densità di popolazione) ha visto una forte prevalenza delle aree montane su quelle di pianura e collina. I presupposti potevano quindi far pensare che le politiche attuate nell'ambito dell'obiettivo si sarebbero concentrate nelle aree montane, rappresentando una sorta di “non dichiarata” politica per la montagna. Purtroppo l'esclusione di alcune aree della montagna alpina, unitamente al fatto che molte regioni hanno attuato le misure programmate in modo indifferenziato nel territorio regionale, non rispettando la priorità verso le aree rurali, sembra averne fortemente limitato la portata nei confronti delle aree montane. Poiché il monitoraggio e la valutazione di tali interventi non permette di valutarne gli effetti a livello di aree montane, sarebbe al riguardo interessante una valutazione della ricaduta territoriale degli interventi.

La riforma di Agenda 2000 con il Regolamento sullo sviluppo rurale (Reg. UE n. 1257/1999), introduce importanti innovazioni nelle politiche di sviluppo rurale; alcune di queste hanno implicazioni anche nei confronti delle aree montane. Le principali implicazioni per la montagna derivano non solo dal Regolamento sullo sviluppo rurale, (Reg. UE n. 1257/1999), che finanzia lo sviluppo rurale attraverso il FEOGA, ma anche dagli altri Regolamenti che normano gli altri Fondi strutturali. In particolare, le nuove politiche comunitarie potranno influenzare lo sviluppo delle aree montane attraverso i seguenti canali:

- le nuove zone ammissibili agli Obiettivi 1 e 2;
- la modulazione degli aiuti finanziari;
- la definizione di strumenti specifici per le aree montane.

Per ciò che riguarda le zone ammissibili agli Obiettivi 1 e 2, secondo stime della Commissione Europea, entrambi includerebbero circa il 95 % dei territori montani dell'Unione. Premesso che questo dato è comunque da confermare, si ha l'impressione che, almeno per quanto riguarda l'Italia, analogamente a quanto successo nella precedente programmazione, una parte piuttosto rilevante delle aree alpine sia rimasta esclusa dagli Obiettivi comunitari. Per quanto riguarda inoltre l'applicazione delle diverse misure di sviluppo rurale nelle regioni dell'Obiettivo 2, spesso queste si distribuiscono sul territorio regionale sulla base di criteri e priorità diverse da quelle utilizzate per la selezione delle aree incluse nell'Obiettivo 2, con il risultato che spesso le aree di pianura usufruiscono di risorse proporzionalmente maggiori della montagna.

Per quanto attiene il secondo aspetto, la modulazione degli aiuti finanziari, un trattamento più favorevole viene riservato delle zone montane dal Regolamento sullo sviluppo rurale, che conferma le misure a favore delle zone svantaggiate (indennità compensativa) ed introduce una modulazione degli aiuti più favorevole, in termini di intensità massima di aiuto pubblico, per gli investimenti aziendali in zone svantaggiate.

Il terzo aspetto riguarda la definizione di strumenti specifici per l'agricoltura di montagna: essa è limitata ad alcune misure del Regolamento sullo sviluppo rurale, in particolare l'indennità compensativa per le zone svantaggiate (articoli 14-16), le misure agro-ambientali (articoli 22-24) e gli aiuti al settore forestale.

Individuare la quantità di risorse che verranno destinate all'agricoltura di montagna non è semplice, in quanto, a meno di vincoli di destinazione specifici, gran parte delle misure previste dai Piani di Sviluppo Rurale (PSR) sono di tipo “orizzontale” rispetto al territorio e

come tali generalmente sono applicabili a tutto il territorio regionale. Difatti, tranne qualche eccezione, nei PSR non è rinvenibile una concentrazione delle risorse su priorità territoriali, o quantomeno non su priorità territoriali riconducibili alla montagna. Volendo pertanto stimare le risorse che con buon margine di approssimazione verranno destinate alla montagna si è ritenuto opportuno considerare esclusivamente l'indennità compensativa e le "altre misure forestali". Sommando le risorse programmate per queste due misure si ottiene (tabella 4.1) a poco meno del 9% delle risorse pubbliche totali. Si tratta comunque di misure che non sono in grado, da sole, di migliorare la situazione strutturale dell'agricoltura di montagna, pertanto la soluzione più opportuna non appare essere solamente quella d'incrementarne il peso, ma anche di far convergere verso priorità territoriali le altre misure dei PSR.

Tabella 4.1 - Risorse pubbliche programmate per misure a favore della montagna.

	altre misure forestali	zone svantaggiate	totale misure montagna	totale programma (migliaia euro)
Valle d'Aosta	0,9%	60,9%	61,6%	119.141
Piemonte	3,1%	5,5%	8,7%	868.450
Lombardia	1,9%	0,7%	2,7%	805.437
Liguria	10,1%	6,5%	16,6%	210.655
Veneto	8,2%	6,9%	15,2%	666.640
Bolzano	8,3%	11,4%	19,7%	265.880
Trento	8,8%	11,2%	20,1%	210.195
Friuli Venezia Giulia	14,3%	9,5%	23,9%	212.983
Emilia Romagna	2,1%	2,1%	4,2%	852.210
Toscana	6,8%	1,8%	8,6%	730.412
Umbria	3,9%	4,1%	7,9%	402.614
Marche	4,3%	2,0%	6,3%	450.830
Lazio	5,5%	2,0%	7,5%	585.360
Abruzzo	3,2%	12,7%	16,0%	292.582
<i>Totale Centro-Nord</i>	<i>5,0%</i>	<i>5,5%</i>	<i>10,5%</i>	<i>6.673.389</i>
Molise	14,5%	9,3%	23,9%	133.472
Campania	1,7%	2,9%	4,6%	1.107.708
Puglia	4,9%	0,9%	5,8%	1.101.358
Basilicata	14,0%	3,3%	17,3%	546.616
Calabria	1,5%	1,9%	3,4%	1.119.714
Sicilia	8,0%	0,3%	8,3%	1.936.208
Sardegna		6,1%	6,1%	1.215.886
<i>Totale ob. 1</i>	<i>4,7%</i>	<i>2,4%</i>	<i>7,2%</i>	<i>7.160.963</i>
<i>Totale Italia</i>	<i>4,9%</i>	<i>3,9%</i>	<i>8,8%</i>	<i>27.668.706</i>

Fonte: POR e PSR 2000-2006 tratti di programmazione finanziaria

Nei paragrafi che seguono verranno in primo luogo analizzate e descritte le misure forestali e l'indennità compensativa per le aree svantaggiate, che, come già ricordato, rappresentano le uniche due misure dello sviluppo rurale con una forte caratterizzazione montana. Verranno inoltre analizzati alcuni strumenti di programmazione territoriale: i Progetti Integrati Territoriali (PIT) che possono rappresentare importanti strumenti per lo sviluppo delle aree montane e svantaggiate.

4.2 Strumenti per le zone svantaggiate

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale l'indennità compensativa rappresenta l'unico strumento esplicitamente indirizzato all'agricoltura delle aree montane e svantaggiate. L'obiettivo, già esplicitato nel 1975 con l'istituzione del regime di aiuti, è quello di compensare gli svantaggi naturali permanenti che rendono meno redditizio l'esercizio dell'attività produttiva agricola in tali aree, rispetto al restante territorio. Nella programmazione dell'intervento valida per il periodo 2000-2006, pur essendo presenti forti elementi di continuità rispetto al passato, sono state introdotte importanti innovazioni sia nella articolazione della misura che nella definizione dello svantaggio. Con il Reg. UE 1257/99 è, infatti, prevista la possibilità di compensazione anche per le zone sottoposte a vincoli ambientali, al fine di garantire in questi territori il rispetto dei requisiti in materia di ambiente ed assicurare l'uso delle superfici agricole (art. 13). Naturalmente, le aree tradizionalmente oggetto dell'intervento vengono mantenute, con la definizione generale di "zone sottoposte a svantaggi naturali"; come già in passato, esse comprendono: a) le zone di montagna, caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento del costo del lavoro; b) le zone minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale; c) le zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali è opportuno che l'attività agricola sia continuata (art. 17-20).

Le finalità per le quali è corrisposta l'indennità compensativa coincidono sostanzialmente con quelle indicate nella precedente programmazione. Si intende innanzitutto garantire l'uso continuato delle superfici agricole e promuovere in tal modo il mantenimento di una comunità rurale vitale; inoltre, si persegue l'obiettivo di favorire la conservazione dello spazio rurale e di mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili, che tengano particolare conto dei requisiti in materia di ambiente (art. 13). Rispetto al passato, dunque, è possibile notare il particolare accento posto sui concetti di ruralità e di ambiente. L'attenzione a quest'ultimo aspetto, in particolare, si traduce nell'imposizione di ulteriori requisiti di accesso: vengono infatti ammessi all'aiuto solo gli agricoltori "che utilizzano, secondo le buone pratiche agricole consuete, pratiche compatibili con la necessità di salvaguardare l'ambiente e di conservare lo spazio naturale, in particolare applicando sistemi di produzione agricola sostenibili" (art. 14).

Con la nuova programmazione vengono inoltre soppressi i limiti massimi di produzione ed i limiti minimi di superficie, tuttavia, questi ultimi devono essere indicati nell'ambito del piano di sviluppo rurale (art. 14). L'entità dell'aiuto per ettaro di superficie agricola deve essere compresa tra 25 e 200 euro, possono peraltro essere concesse indennità compensative unitarie anche superiori all'importo massimo, purché l'importo di tutte le indennità compensative concesse a livello regionale rapportato alla superficie agricola svantaggiata non superi tale massimale⁽²⁰⁾.

Ulteriori importanti cambiamenti introdotti con il Reg. UE n. 1257/99, riguardano i criteri di calcolo dell'aiuto (art. 15 e 16), che sono ora commisurati esclusivamente all'estensione dei terreni agricoli e non più, come in passato, alla consistenza del bestiame allevato, espressa in UBA - Unità Bestiame Allevato (per le produzioni di erbivori) oppure agli ettari di superficie coltivata (per le produzioni vegetali, con esclusione, ovviamente, della

²⁰ In casi debitamente motivati da circostanze oggettive, ai fini del calcolo dell'importo medio gli Stati membri possono presentare anche una combinazione di programmi in aree svantaggiate appartenenti a regioni diverse (compensazione territoriale).

superficie destinata all'alimentazione del bestiame). L'indennità compensativa, inoltre, deve essere fissata ad un livello "sufficiente per contribuire efficacemente a compensare gli svantaggi esistenti" e, nello stesso tempo, deve essere "tale da evitare compensazioni eccessive". Per ottenere questo risultato l'aiuto deve essere debitamente diversificato in funzione: a) della situazione e degli obiettivi di sviluppo propri di ciascuna regione, b) della gravità degli svantaggi naturali permanenti che pregiudicano le attività agricole, c) degli specifici problemi ambientali da risolvere e, ancora, d) del tipo di produzione ed eventualmente della struttura economica aziendale. Evidentemente, il principio dell'equilibrio dell'aiuto rispetto agli svantaggi esistenti, evitando le compensazioni eccessive obbliga, per un verso, a modulare l'intervento sulla struttura delle aziende beneficiarie, ma dall'altro impone un'attenta scelta delle tipologie aziendali, al fine di evitare meccanismi di incentivazione delle inefficienze strutturali non dipendenti da svantaggi naturali.

4.2.1. *Le principali caratteristiche dell'intervento nelle aree svantaggiate*

Il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate riveste da sempre una grande importanza in Italia, il cui territorio risulta per circa due terzi sottoposto a svantaggi naturali. Infatti, come si osserva in tabella 4.2, oltre il 45% del territorio nazionale è classificato montano e poco meno di un quinto risulta costituito da aree prevalentemente dipendenti dall'agricoltura, con suoli poco produttivi, in grado perciò di garantire risultati notevolmente inferiori alla media in termini di redditività agricola e caratterizzate da scarsa densità di popolazione o tendenza alla regressione demografica.

Tabella 4.2 - Principali caratteristiche delle aree svantaggiate in Italia

	SUPERFICIE (kmq)	% sul totale Italia	% sul totale zone svantaggiate
Zone svantaggiate	203.498,72	67,5	100,0
di cui:			
Comuni montani parzialm. delimitati (art. 3, par. II, dir. 268/75)	20.361,50	6,8	10,0
Comuni montani totalm. delimitati (art. 3, par. II, dir. 268/75)	120.203,11	39,9	59,1
Zone minacciate di spopolamento (art. 3, par. IV, dir. 268/75)	54.524,21	18,1	26,8
Zone con svantaggi specifici (art. 3, par. V, dir. 268/75)	8.409,90	2,8	4,1
Zone non svantaggiate	98.102,01	32,5	
<i>Totale Italia</i>	<i>301.600,73</i>	<i>100,0</i>	

Fonte: Elaborazioni INEA su dati ISTAT e UE

Per questi motivi, tutte le Regioni e le Province autonome hanno previsto nell'ambito della programmazione degli interventi di sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 la realizzazione dell'intervento a sostegno dei redditi degli agricoltori che operano in territori sottoposti a svantaggi naturali. Non è stata attivata, invece, l'azione specificamente intesa ad indennizzare le aziende agricole soggette a vincoli derivanti da normative in materia ambientale, quantunque in diversi casi siano state erogate indennità compensative più elevate alle aziende situate in parchi naturali e aree protette⁽²¹⁾.

Così come enunciati nei piani di sviluppo rurale, gli obiettivi dell'intervento in esame sono del tutto conformi a quelli esposti nel regolamento comunitario. In generale, essi fanno riferimento all'esigenza di favorire il mantenimento della popolazione nelle porzioni di territorio più marginali, attraverso l'uso continuato delle superfici agricole secondo metodi di produzione estensivi e sostenibili dal punto di vista ambientale. Sempre viene considerata centrale la funzione di presidio territoriale svolta dagli operatori agricoli nelle aree svantaggiate e, sovente, si insiste in special modo sull'importanza di impedire l'abbandono da parte delle aziende – ancorché di ridotte dimensioni - che praticano in modo estensivo l'attività di allevamento.

I beneficiari delle indennità compensative sono, nella generalità dei casi, gli imprenditori agricoli residenti in zone svantaggiate e, comunque, in tali aree deve essere localizzato il centro aziendale. Molte regioni hanno condizionato l'erogazione delle indennità compensative all'esercizio dell'attività zootecnica ed al conseguente utilizzo foraggiero delle superfici agricole. È quanto accade in Veneto, P.A. di Bolzano, Emilia Romagna, Basilicata, Marche, Umbria e, ancora, in Puglia e Sardegna, dove il vincolo di esercitare attività di allevamento non vale per le zone montane, bensì per le sole "altre zone svantaggiate" (ex art. 3, par. 4 della Direttiva UE 268/75).

La superficie aziendale minima per beneficiare dell'aiuto, in precedenza fissata in 3 ettari, non viene più definita dal regolamento, che lascia alla programmazione delle Regioni l'introduzione di eventuali limiti di questo tipo. Alcune Amministrazioni riprendono i limiti, stabiliti in 3 ettari fin dalla Direttiva UE 268/75, allo scopo di escludere dai benefici le aziende più piccole, generalmente condotte a *part-time*; questo avviene in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Marche, mentre in numerose altre Regioni tale valore è ridotto a 2 ettari (Bolzano, Trento, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria). Inoltre, si osservano casi in cui sono fissati limiti minimi di superficie differenziati in relazione al tipo di zona svantaggiata in cui è localizzata l'azienda⁽²²⁾ ed, infine, non mancano situazioni in cui detti limiti sono chiaramente indicati per

²¹ In alcuni casi si precisa che l'attuazione di uno specifico intervento per le zone a vincolo ambientale è rimandato ad una successiva fase di revisione del piano di sviluppo rurale, a seguito dell'esatta delimitazione delle suddette aree ed alla approfondita valutazione dei reali svantaggi che gravano su chi esercita in esse l'attività agricola.

²² È quanto si evince dal piano di sviluppo rurale di Campania (SAU minima pari a 2 ettari nelle zone montane e 3 ettari nelle altre zone svantaggiate), Puglia (nel qual caso i limiti sono, rispettivamente, 2 e 5 ettari), Sicilia (1,5 ettari nelle zone montane e nelle altre zone svantaggiate; 0,5 ettari nelle zone con svantaggi specifici, vale a dire in tutte le isole minori) ed, infine, Sardegna, dove vige un'ulteriore distinzione a seconda che siano beneficiarie aziende zootecniche e non (SAU minima pari a 10 ettari per le aziende zootecniche, sia nelle zone montane che nelle altre zone svantaggiate; 2 ettari per le aziende non zootecniche con esclusivo riferimento alle zone montane).

ciascuna delle tipologie di coltivazione ammesse a beneficio⁽²³⁾. Tuttavia, è soprattutto attraverso l'adozione di specifici criteri di calcolo dell'aiuto che le singole Regioni e Province autonome hanno inteso differenziare opportunamente l'indennità. Le modulazioni adottate sono assai diversificate, così come piuttosto eterogenei risultano i massimali stabiliti in merito alle indennità annualmente percepibili da ciascuna singola azienda beneficiaria.

Come si può osservare in tabella 4.3 i criteri di modulazione delle indennità di gran lunga prevalenti fanno riferimento alla localizzazione dell'azienda agricola, alla tipologia di coltivazione ed alla estensione della superficie aziendale ammessa a beneficiare dell'aiuto, e tali criteri sono spesso adottati in combinazione tra loro.

²³ Come nel caso di Valle d'Aosta (3 ettari per il prato, 2 ettari per il pascolo e 0,4 ettari per vigneto, frutteto, cereali e altre colture), Liguria (3 ettari per le superfici foraggere, 0,2 ettari per la vite e 0,5 ettari per l'olivo) e Friuli (nel caso particolare di aziende ortoflorofrutticole la SAU aziendale minima è ridotta ad 1 ettaro anziché 3 ettari).

Tabella 4.3 - Modulazione delle indennità compensative e massimali annui per azienda

	CRITERI DI MODULAZIONE DELLE INDENNITÀ COMPENSATIVE	MASSIMALI ANNUI
Piemonte	Per tipo di coltura	40 Ha a premio per azienda
Valle d'Aosta	Per tipo di coltura: 1) superfici pascolive d'alpeggio [ulteriori criteri di modulazione: 1.1) tecnica di coltivazione; 1.2) ampiezza della superficie; 1.3) accessibilità dei tramuti] 2) altre superfici foraggere [ulteriori criteri di modulazione: 2.1) tecnica di coltivazione; 2.2) ampiezza della superficie; 2.3) indirizzo produttivo prevalente] 3) colture non foraggere [ulteriori criteri di modulazione: 3.1) tipologia colturale; 3.2) ampiezza della superficie]	2000 Euro/alpeggio
Liguria	1) In base all'indirizzo produttivo aziendale 2) In base all'estensione delle superfici a premio 3) Per territorio (beneficiari all'interno di parchi naturali e altri beneficiari) 4) Per tecnica di coltivazione (aziende biologiche, altre aziende)	Foraggere: 100 Ha per azienda Vigneto: 2 Ha per azienda Oliveto: 10 Ha per azienda
Lombardia	1) Per tipo di coltura 2) Per territorio (vigneto a premio esclusivamente nella provincia di Sondrio)	Superfici a premio per azienda: Foraggere in aziende con allevamento: 100 Ha Vigneto doc e docg: 8 Ha Oliveto dop: 8 Ha Frutteto: 10 Ha
Veneto	In base all'estensione delle colture foraggere	60 Ha per azienda
P.A. Bolzano	In base ad un punteggio che quantifica la gravità degli svantaggi naturali in cui opera ogni singola azienda agricola (maso) [i criteri in base ai quali è assegnato il punteggio sono: 1) accessibilità al maso; 2) pendenza; 3) altitudine] L'entità dell'indennità compensativa attribuibile ad ogni singola azienda viene calcolata in base ad un algoritmo che tiene conto del punteggio (svantaggio) del maso, del punteggio minimo (30 punti, cui corrisponde un contributo pari a 30 Euro/Ha) e di un fattore di correzione, indicato annualmente con delibera della Giunta Provinciale	20 Ha per azienda
P.A. Trento	1) Per territorio [1.1) zona "particolarmente svantaggiata"; 1.2) zona "svantaggiata"; 1.3) zona "di fondovalle" (nessun premio)] 2) In base ad un punteggio aziendale che tiene conto, oltre che della precedente zonizzazione, anche dei seguenti parametri: 2.1) pendenza; 2.2) tipo di produzione; 2.3) struttura economica dell'azienda (estensione, composizione delle foraggere, carico di bestiame); 2.4) adesione alle misure agroambientali	325 Euro/Ha per azienda
Friuli V. G.	1) In base alla localizzazione territoriale delle aziende [1.1) Comuni gruppo A; 1.2) Comuni gruppo B; 1.3) Comuni gruppo C; l'elenco dei Comuni raggruppati per fasce di svantaggio è allegato al Psr] 2) Per indirizzo produttivo aziendale	6000 Euro per azienda, maggiorato di ulteriori 6000 Euro per ogni unità occupata
Emilia Romagna	-	100 Euro/Ha di superficie foraggere (escluso silomais)
Toscana	1) In base alla figura del beneficiario [1) IATP; 2) altri imprenditori agricoli] 2) Per classi di dimensione delle aziende	200 Ha per azienda
	CRITERI DI MODULAZIONE DELLE INDENNITÀ COMPENSATIVE	MASSIMALI ANNUI
Umbria	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per tipo di coltura	15000 Euro per azienda in zone montane; 10000 Euro per azienda in altre z. s.
Marche	In base all'entità dello spopolamento registrato nelle zone svantaggiate [1) zone con elevato tasso di variazione negativo della popolazione; 2) zone con tasso di variazione negativo della popolazione; 3) altre zone; l'elenco dei Comuni ricadenti nei diversi tipi di zone è reso noto con DGR]	7500 Euro per azienda
Lazio	Per classi di dimensione della superficie aziendale effettivamente coltivata	30 Ha a premio per azienda
Abruzzo	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	100 Ha a premio per azienda
<i>obiettivo 1</i>		
Molise	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	-
Campania	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di dimensione delle aziende	-

Puglia	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per tipo di coltura	-
Basilicata	1) In base all'estensione delle colture foraggere	50 Ha di foraggere a premio per azienda
	2) Per territorio (nelle aree protette i premi sono aumentati del 10%)	
Calabria	1) Per territorio [1.1) aree definite "particolarmente svantaggiate" in allegato al Psr, aree protette, aree appartenenti a Comuni localizzati in parte o in toto in aree protette, domande presentate da giovani e da donne; 1.2) aree definite "svantaggiate" in allegato al Psr] 2) Per classi di SAU aziendale	100 Ha a premio per azienda
Sicilia	1) Per territorio [1.1) zone montane e zone con particolari svantaggi; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per classi di superfici culturali	-
Sardegna	1) Per territorio [1.1) zone montane; 1.2) altre zone svantaggiate] 2) Per ordinamento produttivo aziendale [2.1) aziende zootecniche; 2.2) aziende non zootecniche] 3) Per classi di superficie culturali	50 Ha per le aziende zootecniche in zone montane 10 Ha per le aziende non zootecniche in zone montane 50 Ha per le aziende zootecniche in altre zone svantaggiate.
<i>Fonte: Elaborazioni INEA su dati Regioni e Province Autonome</i>		

Per quanto riguarda il criterio territoriale, il premio corrisposto è differenziato a seconda che l'azienda beneficiaria sia situata nelle zone montane – dove esso è più elevato – oppure nelle “altre zone svantaggiate” (Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna). Come già ricordato, in alcuni casi è prevista la corresponsione di un’indennità maggiorata alle aziende situate nelle aree protette (Liguria, Basilicata, Calabria) ed in altri casi la stessa Amministrazione regionale provvede a delimitare, nell’ambito delle zone svantaggiate, specifiche aree caratterizzate da svantaggi naturali di diversa entità (Friuli Venezia Giulia, Marche, Trento).

Nella maggior parte delle Regioni si prevede una degressività dell’aiuto all’aumentare delle dimensioni aziendali. Una tale modulazione per estensione è in primo luogo motivata dalle economie di scala che si realizzano al crescere delle dimensioni aziendali, ma in molti casi è anche giustificata dalla opportunità di limitare un fenomeno piuttosto frequente nelle Regioni del centro nord, vale a dire l’affitto, da parte delle aziende zootecniche intensive di pianura, di prati e pascoli montani, allo scopo principale di ridurre il carico bovino aziendale.

Degne d’interesse sono le modalità di differenziazione dell’aiuto applicate nelle Regioni alpine, il cui territorio è pressoché interamente classificato montano. In particolare sia Trento che Bolzano adottano un sistema di modulazione dell’aiuto basato sulla stima del grado di svantaggio delle singole aziende, sulla base di parametri quale la pendenza dei terreni, l’altitudine e, nel caso di Trento, anche la struttura economica aziendale ed il grado di tutela ambientale garantito dall’azienda.

Fatta salva la necessità di non superare il massimale stabilito in allegato al Reg. 1257/99 (200 euro per ettaro calcolato sul totale della superficie agricola svantaggiata regionale) l’importo unitario delle indennità compensative è estremamente variabile. In genere i premi ad ettaro più elevati competono a situazioni molto particolari, per esempio, in Valle d’Aosta alle aziende che praticano l’allevamento sono erogati 600 euro/ha fino a 10 ettari di prato e 450 euro/ha da 10 fino a 20 ettari, mentre alle aziende con frutteto e vigneto spettano 800 euro/ha fino ad un massimo di 2 ettari, e premio progressivamente decrescente

per estensioni maggiori. In Liguria, limitatamente a quella che viene definita “viticoltura di presidio territoriale”⁽²⁴⁾, fino ad un massimo di 2 ettari di vigneto è corrisposta un’indennità pari a 700 e 500 euro/Ha a seconda che i vigneti siano o meno situati entro parchi naturali; ancora, i vigneti della provincia di Sondrio beneficiano di un’indennità pari a 300 euro/Ha. Peraltro, a parte queste eccezioni, per le quali, tra l’altro, il negoziato con la Commissione Europea è stato piuttosto impegnativo, la maggior delle Regioni prevede livelli di aiuto inferiori, anche di molto, ai 200 euro/ha.

Al riguardo è opportuno ricordare che la valutazione del Regolamento (CE) n. 950/97, nell’ambito del quale rientrava la misura di indennità compensativa per le aree svantaggiate nella precedente programmazione, ha evidenziato che gli effetti dell’indennità compensativa sul reddito delle aziende agricole è piuttosto contenuto, in alcuni casi quasi irrilevante. Mediamente l’aiuto pagato alle aziende beneficiarie si aggira sui 31 euro per ettaro e l’incidenza sul reddito netto aziendale non supera il 5,5%.

Per contro il livello di svantaggio delle aziende agricole di montagna è piuttosto elevato. È stato dimostrato, confrontando i redditi di un campione di aziende di montagna con quelli di un equivalente campione di aziende di aree di pianura, che l’indennità compensativa non arriva mai a coprire più del 10% della differenza tra il reddito delle prime e quello delle seconde. In una simile situazione sorgono dubbi sull’effettiva utilità dell’indennità compensativa. Oltre tutto il meccanismo di erogazione, che in molti casi lega l’indennità al reddito e non al grado di svantaggio, fa sì che spesso l’effetto economico dell’aiuto sia poco determinante in contesti di elevato svantaggio ambientale.

Infine, in termini di risorse finanziarie assegnate si osserva, analogamente a quanto visto sopra, una notevole eterogeneità nell’ambito dei piani di sviluppo rurale. In particolare, come riportato in tabella 4.1, nel precedente paragrafo, il peso della misura relativa all’indennità compensativa è mediamente pari al 4% del totale delle risorse programmate per misure di sviluppo rurale, con valori superiori nelle Regioni del centro nord (in media 5,5%) rispetto a quelle dell’Obiettivo 1. Solo alcune Regioni (Lombardia, Trento e Bolzano al centro nord e Sicilia al sud) hanno ritenuto opportuno stanziare sul proprio bilancio risorse aggiuntive ad integrazione delle somme cofinanziate. Considerando anche gli aiuti di stato a livello nazionale si prevede di spendere circa 650 milioni di euro in 7 anni di programmazione.

²⁴ Vale a dire, i vigneti che godono del riconoscimento doc e igt e che sono inseriti in archi naturali e in territori svantaggiati minacciati da fenomeni di erosione e di degrado ambientale, senza possibilità di conversione culturale; requisito fondamentale di queste zone è la presenza di terrazzamenti sostenuti da muri in pietra a secco e pendenze superiori al 35%.

4.3 Le misure per il settore forestale

Le misure di politica forestale erano, nella precedente programmazione, rappresentate da due principali regolamenti comunitari: il Regolamento UE n. 2080/92 ed il Regolamento UE n. 867/90. Per entrambi l'applicazione si è conclusa nel 2000, lasciando il posto alla nuova programmazione.

Il primo Regolamento (2080/92), che aveva come obiettivo principale l'imboschimento delle superfici agricole ed il miglioramento dei boschi esistenti, ha destinato la maggior parte dei fondi alla forestazione, concentrando gli interventi nelle aree di pianura e di collina, spesso con piantagioni di tipo intensivo, se non, addirittura, con specie a rapido accrescimento. Complessivamente sono stati rimboschiti circa 104 mila ettari, mentre il miglioramento dei boschi esistenti ha riguardato poco meno di 115 mila ettari. Il Regolamento UE n. 867/90, ha finanziato investimenti in macchinari, attrezzature ed impianti nelle imprese di prima utilizzazione, cioè quelle che eseguono il taglio del bosco. Peraltra, la scarsa dotazione finanziaria assegnata ai programmi regionali, ha notevolmente limitato gli effetti, potenzialmente positivi, della sua applicazione⁽²⁵⁾.

Per quanto riguarda la ricaduta sulle aree di montagna si può assumere che la quasi totalità degli interventi del Regolamento 867/90 abbia riguardato imprese boschive e segherie di aree montane, per contro, se si considerano gli interventi finanziati dal Regolamento UE n. 2080/92, solo i miglioramenti boschivi possono essere, con buon grado di approssimazione, collocati come interventi a favore della montagna, mentre gli imboschimenti si caratterizzano come interventi indirizzati in buona parte (anche se non esclusivamente) verso l'agricoltura di pianura.

Con l'approvazione dei regolamenti di Agenda 2000, le misure forestali vengono comprese nel regolamento generale dello sviluppo rurale (Regolamento (CE) n. 1257/99, capo VIII, selvicoltura) che, con gli articoli dal 29 al 32, prevede un insieme di misure molto più ampio rispetto a quelle previste dai precedenti regolamenti forestali.

Partendo dai Piani di sviluppo rurale approvati (Regioni entro e fuori Obiettivo 1) e dai POR delle Regioni Obiettivo 1 si è cercato di sintetizzare in tabella 4.4. le misure programmate. Si tratta, ovviamente, di una riclassificazione piuttosto generica, basata sulla descrizione delle misure, come desumibile dai soli documenti di programmazione. Maggiori informazioni sarebbero probabilmente disponibili con un'analisi sui bandi, peraltro un tale livello di approfondimento scarsamente si concilia con il livello nazionale dell'analisi.

Le misure sono state divise in 2 principali categorie: le misure di imboschimento, compresi i “trascinamenti”⁽²⁶⁾ relativi ad impegni della precedente programmazione e le altre misure forestali (articoli 30 e 32 del Regolamento n. 1257/99). In termini generali è opportuno

²⁵ Si veda al riguardo la valutazione finale del Regolamento 867/90 (MIPAF, 2000)

²⁶ Il Reg. (CE) n. 2080/92, come noto, prevede la corresponsione al beneficiario di una sovvenzione che copre i costi di impianto e di due premi, in primo a copertura dei costi di manutenzione per i primi due anni, il secondo per compensare le perdite di reddito, per un massimo di 20 anni. Ne consegue che gli impegni delle amministrazioni nei confronti dei beneficiari della misura si protraggono dopo l'impianto per un periodo variabile tra 5 e 20 anni. Tutti gli impegni vengono coperti dai piani finanziari dei PSR, diminuendo di conseguenza la dotazione delle nuove misure. Analoga situazione si riscontra anche per gli impegni (di durata quinquennale) del Reg. 2078/92.

osservare come le misure più frequentemente programmate dalle regioni e province autonome siano rappresentate dalle due misure che già venivano attuate nella precedente programmazione, vale a dire le varie tipologie di imboschimento ed i miglioramenti forestali da un lato (precedentemente attuati nell'ambito del Regolamento n. 2080/92), la raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (precedentemente attuata nell'ambito del Regolamento n. 867/90) dall'altro.

Tab. 4.4 - 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
Imboschimenti	imboschimento produttivo	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								X
Altre misure forestali	imboschimento superfici non agrode	X	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
	planificazione forestale e inventari	X	X	X		X	X			X	X	X	X	X	X	X			X		
	raccolta, trasformazione e commercializz. prod. fo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	ecocertificazione e filiere	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X						
	infrastrutture e strade						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	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		
	difesa incendi e mantenimento fasci tagliafuoco	X	X							X	X	X					X	X	X		

Fonte: PSR regioni Obiettivo 1 e fuori Obiettivo 1, POR regioni Obiettivo 1

Come si può osservare in tabella 4.4 l'imboschimento delle superfici agricole è stato programmato, con diverse modalità, da tutte le Regioni ad esclusione della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano. La misura non si differenzia molto da quanto attuato nell'ambito del Regolamento n. 2080/92. Viene infatti prevista la copertura dei costi di impianto 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). Quest'ultimo aiuto viene corrisposto al livello massimo ammesso dal Regolamento nel caso di beneficiari imprenditori agricoli, mentre nel caso di altri privati il livello di premio è più basso, mediamente attorno a 180 euro per ettaro/anno. 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, tuttavia alcune Regioni hanno adottato definizioni diverse, soprattutto per quanto concerne il tempo dedicato ed il reddito ricavato dall'attività agricola. Quasi tutte le Regioni differenziano le modalità applicative ed il livello dei premi tra le due misure di imboschimento produttivo e protettivo/multifunzionale.

Ancora riguardo all'imboschimento delle superfici agricole, tra i fattori comuni a tutte le Regioni si ricorda l'ampliamento ai beneficiari pubblici, precedentemente esclusi