

ANALISI E APPROFONDIMENTI SUL POST 2013

FORESTE E POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

Stato dell'arte, opportunità mancate
e prospettive strategiche

a cura di Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

ANALISI E APPROFONDIMENTI SUL POST 2013

FORESTE E POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

**Stato dell'arte, opportunità mancate
e prospettive strategiche**

a cura di

Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano

INEA 2013

Il presente volume fa parte integrante di un ciclo di monografie dedicate alla nuova fase di programmazione delle politiche comunitarie (post 2013), le cui attività sono curate da Catia Zumpano.

Il Volume rientra nelle attività svolte dall'Inea nell'ambito dell'Osservatorio Politiche Strutturali (finanziato dal Mipaaf), collana "Politiche e territorio".

Il Volume è stato curato da Luca Cesaro, Raoul Romano, Catia Zumpano.

Alla stesura ha partecipato il gruppo di ricercatori afferenti all'Osservatorio Foreste INEA e nello specifico, le singole parti sono da attribuirsi a:

Prefazione e Summary: Catia Zumpano

Introduzione: Raul Romano e Luca Cesaro

Capitolo 1 e 2: Raoul Romano

Capitolo 3: Sonia Marongiu

Capitolo 4: Danilo Marandola

Capitolo 5: Filippo Chiozzotto

Capitolo 6: Luca Cesaro

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Supporto linguistico: Alessandra Iozzi

Revisione testi: Anna Lapoli

Segreteria di redazione: Roberta Capretti

Copertina e realizzazione grafica: Ufficio Grafico INEA (Barone, Cesarini, Lapiana, Mannozi)

Foto di copertina: Pietro Vallone, *Fiume Camigliati (Sila)*

Pur restando degli autori la responsabilità di quanto scritto nelle monografie, è doveroso ringraziare i referees anonimi, i quali, con i loro preziosi e utili suggerimenti, hanno contribuito a migliorare i lavori.

“Imparò l'arte di potare gli alberi ... l'amore per questo suo elemento arboreo seppe farlo diventare, com'è di tutti gli amori veri, anche spietato e doloroso, che ferisce e recide per far crescere e dar forma. Certo, egli badava sempre, potando e disboscando, a servire non solo l'interesse del proprietario della pianta, ma anche il suo, di viandante che ha bisogno di rendere meglio praticabili le sue strade; ... Così, questa natura d'Ombrosa ch'egli aveva trovato già tanto benigna, con la sua arte contribuiva a farla vieppiù a lui favorevole, amico a un tempo del prossimo, della natura e di se medesimo.

Poi, bastò l'avvento di generazioni più scriteriate, d'imprevedibile avidità, gente non amica di nulla, neppure di se stessa, e tutto ormai è cambiato, nessun Cosimo potrà più incedere per gli alberi.”

Italo Calvino, *Il Barone Rampante* (1957)

PREFAZIONE

L'analisi dei meccanismi di formazione e revisione delle politiche agricole e rurali dell'Unione europea rappresenta uno dei maggiori campi di studio dell'INEA. Ma non solo, l'Istituto, con le numerose attività di supporto tecnico che svolge per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) e per le amministrazioni regionali è impegnato anche sul versante dell'attuazione degli interventi. Questo duplice ruolo rappresenta uno dei punti di forza dell'INEA, in quanto permette di accompagnare la riflessione scientifica con i risultati raccolti sul campo.

In questi mesi i ricercatori INEA sono impegnati a seguire la proposta di riforma della politica di sviluppo rurale post 2013. A tal fine sono state avviate diverse attività volte, da un lato, a supportare, nel corso del negoziato con la Commissione, le amministrazioni responsabili della definizione delle nuove strategie nazionali; dall'altro, a sviluppare riflessioni, studi e analisi su tematiche connesse all'attuazione delle politiche stesse.

Come è noto, la politica di sviluppo rurale post 2013 si inserisce in un contesto di riforma europea più ampio e che comprende sia la Politica Agricola Comune che le politiche strutturali e di coesione. La necessità di evitare la duplicazione degli interventi cofinanziati dai diversi fondi, nonché garantire maggiore efficacia ed efficienza della spesa ha spinto l'Unione europea ad adottare un disegno di riforma più sistemico, orientato a garantire un maggiore coordinamento fra le differenti politiche.

D'altro canto non va dimenticato che il processo di riforma si inserisce in un contesto mondiale caratterizzato da una profonda crisi economica, che – come da più parti sottolineato – ha condizionato la posta in gioco, finalizzando le trattative a ridurre il bilancio comunitario, fenomeno questo che si presenta appunto per la prima volta. Si impone, quindi, un utilizzo più accorto delle risorse pubbliche disponibili, nonché un'attuazione delle politiche più efficace in termini di raggiungimento degli obiettivi e dei risultati posti dalla strategia EUROPA2020. Nello stesso tempo, la Riforma prende corpo in un momento di grandi cambiamenti istituzionali, caratterizzati da un lungo processo di allargamento dell'Unione e da un ruolo più incisivo, sul piano decisionale, del Parlamento europeo.

La Riforma interesserà ben 28 Paesi, caratterizzati da sistemi nazionali con forti disparità economiche e sociali, e governati da ripartizioni amministrative territoriali molto differenziate. Il negoziato in corso tra Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Stati membri si sta rilevando più lungo e difficile rispetto alle passate riforme, con forti ripercussioni sull'avvio della nuova fase di programmazione.

Relativamente alla proposta di Riforma formulata dalla Commissione, la ricerca di un maggiore coordinamento fra le diverse politiche ha richiesto la messa a punto di un'architettura molto complessa e per molti aspetti innovativa, che obbligherà i singoli Stati ad adottare strumenti di programmazione più unitari e partecipati.

Si fa riferimento, a tal proposito, all'elaborazione e adozione dell'Accordo di Partenariato (l'AdP). Attraverso l'Accordo gli Stati membri dovranno assicurare non solo il coordinamento delle politiche, ma anche la loro coerenza; dovranno definire la complementarità degli interventi, la loro integrazione e le modalità attraverso le quali i diversi fondi concorreranno al raggiungimento di obiettivi comuni. Su questo fronte la vera sfida sarà quella di andare oltre la mera demarcazione fra gli ambiti di intervento dei Fondi, garantendo una reale integrazione delle politiche.

La necessità di mettere a sistema in un unico atto (AdP) la molteplicità degli interventi che caratterizzano le diverse politiche comunitarie (regionale, sviluppo rurale, pesca, ricerca e formazione, ecc) se da un lato garantirà un maggiore coordinamento fra gli stessi, dall'altro, in assenza di una governance efficace, si rischia di omologarli, perdendo di vista gli obiettivi più specifici delle singole politiche, nonché i fabbisogni più stringenti degli attori locali.

Nel caso dello sviluppo rurale, il rischio che si corre è che, in nome dell'impellente necessità di far fronte alla crisi economica, si perdano di vista le peculiarità di questa politica che, non va dimenticato, è rivolta a aree spesso localizzate in contesti naturali e socio economici fragili. Si tratta di una politica che, pur se tra mille difficoltà e carenze, ha permesso di mettere in campo, nell'ultimo ventennio, strategie di intervento specifiche che hanno contribuito a contrastare i processi di depauperamento di questi territori (degrado ambientale, spopolamento, senilizzazione della popolazione, infrastrutture scarse e obsolete, ecc), sostenendo azioni di crescita economica, in un'ottica di sostenibilità ambientale. Nello stesso tempo, con il suo contributo, sono stati sperimentati metodi e approcci che hanno dato vita, in molte realtà territoriali rurali, a percorsi di sviluppo locale partecipato, più consoni alle aspettative delle popolazioni locali.

La presa in carico, nella futura programmazione, delle specificità delle aree rurali e dei fabbisogni delle sue popolazioni dipenderà dunque dalla capacità dei principali rappresentanti di questi territori di incidere sia nella fase di definizione dei modelli di governance delle politiche post 2013, sia nell'attuazione degli interventi a livello locale. Si tratta di un lavoro di squadra che chiama a raccolta tutti gli stakeholder, istituzionali e non, che hanno a cuore lo sviluppo rurale.

È in questo contesto che è nata l'idea di dedicare un ciclo di monografie agli aspetti chiave della nuova riforma dello sviluppo rurale (foreste, monitoraggio e valutazione, modelli di governance, ricerca e innovazione, approccio Leader). L'intento è quello di offrire uno strumento conoscitivo di riferimento, consultabile non solo dagli "addetti ai lavori", ma da tutti gli attori interessati, a vario titolo, alle tematiche dello sviluppo rurale.

Dal punto di vista del contenuto, le monografie sono state programmate con l'ambizione di proporre qualcosa di più di una semplice descrizione delle proposte di riforma della Commissione: i punti più significativi di quest'ultima, di fatto, sono esaminati alla luce dei principali fenomeni evolutivi che interessano i temi dello sviluppo rurale, ponendo particolare attenzione al contesto italiano.

Al fine di conferire maggiore omogeneità alle differenti monografie, si è chiesto agli autori di sviluppare la tematica di loro pertinenza seguendo un filo conduttore comune che, tenendo presente lo stato dell'arte del dibattito teorico e internazionale nonché i principali risultati conseguiti con le passate programmazioni, analizzasse i nodi cruciali della nuova riforma. Uno spazio specifico è stato dedicato alle differenti posizioni assunte dai principali stakeholder – soprattutto quelli italiani – e del loro contributo al dibattito in corso sul negoziato.

Molti dei risultati e delle evidenze sviluppate nelle monografie potranno apparire già conosciuti. Ma al fine di poter offrire al lettore un quadro il più esaustivo possibile sul tema in oggetto, l'auspicio è che quanto sviluppato nelle monografie possa rilevarsi utile per far avanzare il dibattito nazionale e contribuire alla messa in campo di strategie di intervento volte a favorire un utilizzo più efficace delle politiche.

Il ciclo delle monografie, che si colloca nell'ambito della linea editoriale "Politiche e Territorio" dell'Osservatorio Politiche Strutturali, si apre con il tema delle foreste.

Tema di grande attualità che, però, sconta ancora oggi l'assenza di una politica comunitaria specifica. Come da più parti evidenziato, quella che l'UE attua è una pseudo politica forestale ospitata dentro a una politica più generale.

Di fatto, a partire dalla approvazione della Strategia Forestale nel 1998, la maggior parte delle politiche forestali sono confluite nello sviluppo rurale e si sono adattate in qualche modo alle regole, agli obiettivi e alle strategie di tali politiche, cercando di trovare agganci e coerenza anche in altre politiche (ambiente, industria, sviluppo regionale).

A differenza delle altre programmazioni, quella che sta per essere avviata offre l'opportunità di programmare e attuare interventi e azioni in sinergia con gli altri Fondi (FESR, FSE, FEAMP), nonché dare vita a sottoprogrammi riferiti a temi e aree specifiche: ciò potrebbe rappresentare un'opportunità per le risorse forestali, mettendo in campo strategie e interventi più efficaci e consoni ai fabbisogni del settore.

INDICE

Forests and rural policy post 2013: Summary	11
Introduzione	19
Capitolo I	
Le foreste nel contesto internazionali: dibattito in corso	23
1.1 Il ruolo multifunzionale delle foreste	24
1.2 La gestione sostenibile delle risorse naturali	26
1.3 La Gestione Forestale Sostenibile	29
Capitolo II	
Le foreste nell'Unione Europea: strumenti e strategie	33
2.1 La strategia forestale Ue e il Piano di Azione Forestale	33
2.2 Le foreste nella lotta al cambiamento climatico	39
2.3 Le foreste nelle politiche ambientali	43
2.4 Le foreste e le politiche energetiche	44
2.5 Le foreste e le politiche commerciali	46
Capitolo III	
Le foreste nelle politiche europee di sviluppo rurale	49
3.1. Le misure forestali in Europa dal 1980 al 2000	50
3.2. Le misure forestali nello sviluppo rurale: 2000-2006	54
3.3. Le misure forestali nello sviluppo rurale: 2007-2013	57
Capitolo IV	
La riforma ue post 2013 per lo sviluppo rurale	65
4.1 Le proposte di regolamento e le strategie messe in campo	67
4.2 Le foreste nella proposta di regolamento 2014-2020	70
4.3 Le novità rispetto al Regolamento CE n. 1698/2005	72

4.4	Le nuove misure forestali	73
4.4.1	<i>Aspetti di interesse generale: gli aiuti di stato</i>	79
4.5	Punti di forza e di debolezza per le tematiche forestali	80
4.6	Le proposte per il periodo 2014-2020	81
Capitolo V		
Le posizioni degli <i>stakeholder</i> italiani		87
Capitolo VI		
Alcune riflessioni conclusive		95
Acronimi		101
Bibliografia		103
Sitografia		111
Allegato 1 – Principali atti Comunitari per il settore forestale		113
Allegato 2 – Misure di interesse forestale contenute nella proposta di regolamento FEASR 2014-2020		115

FORESTS AND RURAL POLICY POST 2013:

Summary

Forests in the EU cover approximately 2/5 of the total land area so they must be considered one of the most important forest lands in the world for extension, and for their ecological, economic, social and cultural value. In spite of this fact, however, this natural resource and its products (except for cork) are not included in the EU Founding Treaties. Moreover, the EU has not so far adopted a clear and precise common forestry policy, nor has it conceived an adequate market regulation to be applied to forestry products. In spite of this underlying criticism, it is important to highlight that since 1980 the EU has approved and implemented several directives and action plans concerning the sector of forestry. These measures have resulted in key guidelines of intervention more suitable for this sector and gradually distinguishing it from other areas of intervention. Also the new proposals for a regulation of rural development (2014-2020) seem to follow this orientation, at least conceptually. The new programming phase is putting in place several strategies that, if well coordinated, could enhance also the forestry management effectiveness especially in Southern Europe countries.

In Italy the net annual increment of forests is 36 million cubic meters, but only 8 millions of these are exploited and sold on the market. In this way a relevant part of the potential productivity remains underexploited. However, with the help of appropriate investments, it would be possible to grant direct and indirect benefits not only to our national industry sector, but a better use of our forests would also support the fight against deforestation in non-EU countries which represent the main exporters of wood materials towards Italy.

As a matter of fact, during the last two decades, some progressing attempts were made to attribute a major value to forest resources and to enhance their management, thanks to rural development policies co-financed by the EU, combining economic development objectives with their strategic function of environmental up-keeping. However these initiatives still represent single actions and not a sound and prevailing situation. Therefore, despite all the efforts made so far, we

have not yet succeeded in making the best of all the opportunities created by rural development policies.

It should be said that, if on the one hand, the persistent weaknesses of the Italian forestry sector (i.e. entrepreneurship rigidity, complex and fragmentary sectorial legislation, competing administrative structures showing low flexibility, cultural resistance to the use of forestry products, etc.) are producing a slowdown in development processes and investments, on the other hand Italy's undertaken international commitments require timely and effective actions to mitigate the effects of ongoing climate change as well as the impact of land use management due to the abandonment of land management activities in hill and mountain areas. The new reform of the CAP and of rural development policy, as already mentioned, provides an opportunity to enhance organization actions more consistent with the actual needs of the national forestry sector and, above all, of its main economic and non-economic actors (entrepreneurs, forest holders, associations, consortia, local populations, etc.) in its production chain. The way these actions will be put in place and their accomplishment will depend on the effectiveness of the measures adopted by the main representatives of the sector (institutional and non-institutional) during the definition phase of national strategies and in the preparation and management of rural development programmes.

This volume is placed in this context and it is an integral part of a series of monographs that INEA dedicated to post- 2013 EU programming.

Their aim is to provide cognitive tools of reference that not only 'professionals' but also all the actors interested in rural development issues for different reasons can consult.

Like the other monographs also this one, dedicated to forests, is addressing the issue of the new programming, going beyond the mere critical description of the Commission proposal for the reform. The most significant aspects of the proposal, indeed, have been examined in the light of the most significant development phenomena that affect the forestry sector giving specific attention to the Italian context.

The "Volume" was realized as a part of the activities undertaken by INEA's Observatory of Forests and it is divided into four parts. Their results are summarized as follows.

Chapter 1 is dedicated to the analysis of the international context concerning forestry issues with particular attention to discussions and related international agreements on forestry, reached over the years. It emerged from the analysis that the crux in international discussions concerning forestry has always been de-

terminated by the need of reaching the best long-term compromise in the conflicting relationship between economic, social and cultural dimensions of forestry lands and the environmental protection function of forests. The assessment of the conflict existing between the interested parties has each time affected the definition of strategies and international policies for the development and conservation of forests. At the Earth Summit meeting in Rio de Janeiro in 1992 all the different interpretations converged on the implementation of the concept of sustainable development to be applied also to forest resources management issues, suggesting an integrated approach able to combine environmental protection with economic and social dimensions thus giving birth to the concept of "Sustainable Management of Forests".

This chapter also highlights the actions made by Forest Europe (former MCPFE, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe) as they were of great importance in the development of discussions on forestry and especially because they led to the specific commitments made by the EU. Forest Europe indeed represents the joining link between international and national forestry policies. The Resolutions and Declarations developed within it still represent the major point of reference for the sector policies of each Member State becoming an integral part of current EU policies. Special attention was given to the role and contribution of European forests and their management in the fight against climate changing as well as to economic and social needs.

Chapter 2 traces the historical evolution of the theme of forests inside the European policy framework and discusses the reasons that have prevented the EU from adopting a transparent forestry policy. Since the establishment of the European Economic Community (EEC), issues related to forests have been addressed across-the-board and included in various community policies and strategies (climate, energy, environment, international trade) so that specific operational measures have been implemented almost exclusively within the rural development policy framework. In this chapter the author highlights the limits of Community actions due to the lack of a common policy on forestry issues while not neglecting, however, some directives and action plans concerning the forestry sector adopted since the late 80s.

Chapter 3 is more descriptive and analyzes the implementation of forestry measures in different programming phases of rural development policy, focusing on the Italian context. The main aspects are developed also in the final chapter. Firstly the author points out how the forest sector has succeeded, in spite of some specific critical situations, in gradually gaining its own importance outside the agri-

cultural sector, carving out an independent position within the rural development programs with targeted measures and interventions mostly aiming at enhancing the stability of forest ecosystems. Early forestry measures were adopted in the late 80s and had a limited scope as they only provided protection measures against air pollution (EEC Reg. n. 3528/86) and against fires (EEC Reg. n. 3529/86). The reform of the CAP in 1992 enabled a development process of the interventions in the forestry sector that consolidated and operated in accordance with the measures supporting the agricultural sector. During this phase interventions of forest plantation were made (EEC Reg. n. 2080/92) providing support to the afforestation of agricultural lands withdrawn from production, as well as interventions for the improvement of forests. However the main aim was still the reduction of agricultural surpluses providing income-support benefit for farmers and diversifying activities. In this text the author refers to the different problems concerning the implementation of the Regulation 2080 encountered in Italy and that limited its effectiveness. However, also the positive effects of the interventions foreseen by the Regulation 2080 are marked – thanks to the implementation of this regulation in Italy it was possible to afforest a wider surface of land in 6 years than in the preceding 20 years under national policies. From 1994 to the year 2000, 555 million euro were spent, equal to 67% of the public financial resources provided.

The description continues with the programming phase 2000-2006 during which the role of forests inside the rural development framework was given greater importance by means of a wider range of measures and themes of intervention. The Regulation 1257 of 1999 provided for a specific and organic chapter on forestry, drawn up on the basis of the preceding regulations on forestry, aiming at the implementation of forestry measures related to lowland forestry (short-rotation afforestation, productive plantations, afforestation for protection and conservation) and to the economic, ecological and protection improvement of forests. This regulation was also meant to intervene on the production chain, environmental protection and conservation of lands. The envisaged interventions not only referred to the afforestation of agricultural land, but they also included a range of interventions characterized by a considerable variety of actions, such as the support given to forestry associations, that encountered some difficulties in their implementation. During the 2000-2006 programming period, forestry measures absorbed 12.5% (1,855 million euro) of the total funds allocated for rural development, whose 81% was actually spent. Afforestation needed 882 million euro, almost 80% of which was provided.

In 2005 the Regulation 1698 on rural development introduced the 2007-2013

phase, with a single programming system, a single financial framework and a single monitoring system. It is highlighted the fact that, in this context, forestry measures play an independent role from agricultural policies, much more independent than in the previous programming period. Nevertheless, as far as policies implemented by regions are concerned, it is underlined that these measures are still tied to interventions already tested in the past. Some new measures introduced during this programming phase are particularly innovative such as non-productive investments and forest-environment payments, however they still encounter some difficulties in their implementation. From the financial point of view an increase in the commitments made in the forestry section has been recorded compared to the previous programming, absorbing more than 14.3% of the programmed public expenditure. Among all the weaknesses detected in this phase, the author points out the withdrawal of the measures concerning forestry associations. The withdrawal is justified by the low level of acceptance observed in the previous programming although its importance for the development of the forestry sector is largely recognized. Another weakness is represented by a persistent lack in the forestry sector of organized and consolidated professional organizations to be involved in technical assistance activities and support to the beneficiaries of the measures.

Chapter 5 enhances the analysis of this work focusing on the European Commission proposals for the new rural development programming period (2014-2020) and the discussions that have followed in Italy. The author underlines the fact that the regulation proposal on support of rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) is now subjected to accurate evaluations, both from the quality and quantity points of view, aiming at verifying all the possible scenarios that could take shape according to the different application criteria that agricultural policy could follow for the period 2014-2020. Generally speaking the reform of rural development seems to give increased attention to forestry issues and on the whole it may be judged in a positive way.

The same chapter refers to the position taken by Italy as regards the regulation proposal, and presents the comments made by national representatives during the discussion on the proposals that have followed.

Chapter 6 is representative of the most innovative part of the work as it outlines the positions taken by the different stakeholders who, for various reasons, act in the forestry sector. All the different positions were recorded by the authors of the "Volume" during institutional meetings, conferences, and seminars organized in Italy – often promoted by INEA's Observatory of Forests – during the last two years. As for the various European policies following one another during the years, the

stakeholders, unanimously, highlighted the fact that these have always considered Forestry as an additional part of agriculture and not as an organized sector deserving specific attention. As far as the new proposal for rural development is concerned, the main stakeholders strongly appreciate the opportunity that this proposal is offering to mountain areas by means of specific thematic subprogrammes.

Subprogrammes are seen as innovative tools and potentially strategic also in the forestry sector in order to carry on actions envisaged by different European Funds.

It is widely believed by the majority of stakeholders that a whole fulfillment of the multifunctional role played by forests needs a more comprehensive programming, able to detect fields and enable synergies so far neglected.

A further element rising from the debate at national level, that is closely connected to the provision of environmental services by forests, is the need to determine the nature of eligible beneficiaries for the different measures. There is an urgent need in the forestry sector to make these measures more accessible to all actors, whether public and private, of the forestry sector –owners, managers, enterprises, associations, and managing authorities.

Moreover there is an increasing need for interventions aiming at reducing the fragmentation of forest ownership by stimulating the creation of associations and consortia able to function as forest managers. It is also important to say that rural development policies should play a more central role in issues like forest certification and wood traceability. It was pointed out from different parties that current draft regulations show a wide gap in this area as they do not refer to the possibility to finance certifications. Furthermore, the new regulation should pay greater attention to the dissemination and updating of databases by public actors, for the management and monitoring of forests. The need is also due to the substantial heterogeneity existing among regions as regards the planned forest management. Another issue up for discussion concerns the eligibility of VAT for public authorities which turned out to be the main obstacle to their access to forestry measures.

The final chapter (chapter 6), referring to what was said in the preceding chapters, develops some conclusive remarks on the major opportunities, as well as risks, relating to the new rural development programming for the forestry sector.

The chapter begins referring to what already stated by the European Court of Auditors in 2004, i.e. that it was not possible to determine the 'added value' of forestry measures on the basis of an investment at European level of 2.3 billion euro.

In spite of the strict position of the Court, the European Commission continued implementing a forestry pseudo-policy including it inside a more general one that is the rural development policy. At the same time the European Commission tried to find contacts, consistency and maybe even resources in other policies (environment, industry, regional development). Inter alia, as pointed out by the author, this policy is often conceived referring to countries of central and northern Europe and it pays little attention to the specific needs of southern Europe countries.

As for the effectiveness of the interventions co-financed so far, in this chapter the author calls into question the application of some typology of interventions as far as funding is concerned. For example, the intervention of afforestation should be attentively evaluated considering costs and benefits.

Considerations highlighted some critical aspects also in the investments in support of forest exploitation enterprises: many forest enterprises have received several times aid for investments over the last 20 years, however only a part of them have actually started a process of technological innovation leading to a reduction of costs, an increased presence on the market, a greater efficiency and safety in forest exploitation processes.

This chapter also recalls the importance attached to the financing of forest-road construction by the last two programming periods. Their construction increased the accessibility to forest areas therefore contributed to reducing forest exploitation costs, making the maintenance and the active management of forests possible. In this way also the risk of fires was reduced and fire extinguishing eased. It is also pointed out how regions have not been able to include the issue of forest roads in a strategic programme dedicated to forest roading, nor have they assessed (but for a few exceptions) standards on the optimum forest roads density.

As for the programming period 2007-2013, it is highlighted that the measures on strong environmental impact (Axis 2), strongly wanted by the European Commission show low expenditure levels in Italy (in many cases extremely low) and some regions are moving the allocated resources towards the agricultural sector or, not without difficulties, they are trying to shift the budget on Axis 1. Among the different reasons that have strongly limited the implementation of these measures the chapter includes the fact that some of them are extremely innovative.

With a look at past programming periods, the author feels the need to state that strategic choices must be made and shared at national level avoiding any autonomous decision. He also underlines the need to concentrate resources on the measures fitting to the needs and characteristics of the Italian forests and having a part in climate change mitigation and adaptation strategies. These measures

are also reported to have positive effects on forest active management as they stimulate forestry production systems giving importance to domestic woody raw materials rather than to imported timber.

Finally, it is important to recall the strategic role of public administrations in charge of managing the programmes (Managing Authorities), ensuring coordination and developing a strategic approach (Ministries). The hope is that their actions will aim at simple, effective, innovative solutions focused on the development of forestry production systems and not merely interested in what is easier and less challenging to be implemented. If it is true that the main innovative ingredients derive from the experiences and skills of individuals (entrepreneurs, forest owners, associations, consortia, etc.), however it is the policy maker who must define these stimuli, guiding and supporting them in the best possible way in a long-term vision, while defining policies to support development.

INTRODUZIONE

Il settore forestale nazionale si trova oggi a dover affrontare problemi che in ampia misura dipendono dalla scarsa capacità di valorizzare le potenzialità e le opportunità che il patrimonio forestale del nostro Paese è in grado di garantire in termini di sviluppo, occupazione, salvaguardia ambientale e presidio del territorio.

Negli ultimi vent'anni, grazie anche alle politiche di sviluppo rurale cofinanziate dall'UE si sono innescati, in molte realtà italiane, processi virtuosi di gestione e valorizzazione del patrimonio forestale che rappresentano oggi importanti esempi di buone pratiche per le aree montane. Si tratta, però, di esperienze isolate e sparse, che non costituiscono una realtà solida e diffusa.

In molti casi si è costretti ad ammettere che, dopo due periodi di programmazione, il settore forestale sembra aver perso un'importante occasione non riuscendo a sfruttare al massimo le opportunità fornite dalle politiche di sviluppo Rurale. Ciò è dovuto sia a una certa rigidità della struttura imprenditoriale e, per alcuni versi, anche culturale, che caratterizza il settore forestale italiano, sia alla complessa e frammentata normativa che lo disciplina.

Inoltre, il contesto sociale, culturale e mediatico, tendenzialmente avverso per principio alle utilizzazioni boschive e alla gestione forestale a fini produttivi, ha generato un orientamento politico molto focalizzato alla salvaguardia ambientale, che non ha stimolato la necessaria azione di incentivazione degli investimenti produttivi nel settore forestale.

Come conseguenza, la gestione attiva delle foreste è rimasta molto limitata, con un evidente rischio non solo per l'assetto idrogeologico ma anche per la salvaguardia delle caratteristiche ecologiche e paesaggistiche degli ecosistemi forestali delle nostre aree montane e rurali che, essendo il frutto di secoli di interazione tra natura e azione antropica, rischiano di ridurre, se non di perdere, molte delle loro funzioni nel caso non vengano attivamente e correttamente gestite.

Se da un lato la struttura amministrativa e normativa del nostro Paese contribuisce a rallentare i processi di crescita e investimento, dall'altro gli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese ci impongono di intraprendere azioni rapide ed efficaci per limitare, in primo luogo, gli effetti del cambiamento climatico

in atto e anche gli impatti dell'abbandono delle attività di gestione dei territori di collina e di montagna. Evidentemente è necessario trovare un compromesso per risolvere o mitigare parte degli ostacoli attualmente esistenti, stimolando opportunamente la gestione attiva delle foreste con obiettivi di crescita del settore da un lato, e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici dall'altro, continuando a salvaguardare il patrimonio naturale nazionale.

Il presente lavoro, realizzato nell'ambito delle attività di ricerca dell'Osservatorio Foreste dell'INEA¹, è dedicato al valore e al ruolo delle risorse forestali nel contesto della politica europea di sviluppo rurale, con particolare riferimento al nuovo periodo di programmazione 2014-2020. L'Osservatorio Foreste, fornendo commenti e proposte maturate attraverso un'intensa attività di consultazione², condotta con i principali stakeholders del settore forestale nazionale, contribuisce attivamente ai lavori che la rappresentanza italiana conduce sulla riforma della PAC in sede di negoziato comunitario. Oltre all'attuale e ai precedenti periodi di programmazione, particolare attenzione è posta alle proposte di regolamento avanzate dal Parlamento e dalla Commissione Europea per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Il lavoro si pone l'obiettivo di valutare le nuove possibilità offerte dalla riforma dello sviluppo rurale, che offrono interessanti spunti per un potenziamento della gestione attiva delle risorse forestali e attribuiscono, nel contempo, un importante ruolo alle foreste nella produzione di beni e servizi di interesse pubblico.

Il Volume si articola in quattro parti.

Nella prima si descrive il contesto di riferimento internazionale delle politiche forestali, in particolare si presentano le discussioni e i relativi accordi internazionali in materia forestale. Si tratta di argomenti che, pur riguardando più direttamente i paesi in via di sviluppo, pongono chiari indirizzi di gestione anche per le foreste dei paesi sviluppati, in particolare quando riguardano la gestione forestale sostenibile e il commercio di legname.

Il secondo capitolo analizza come, pur in assenza di una esplicita politica forestale europea, nel corso degli anni le foreste di fatto sono divenute un tema trasversale di molte strategie e politiche (clima, energia, ambiente, commercio internazionale), che si traduce tuttavia in interventi operativi quasi esclusivamente nell'ambito della politica agricola comune, in particolare quella di sviluppo rurale.

1 http://www.inea.it/prog/osservatorio_foreste/it/index.php.

2 L'Osservatorio foreste INEA è inoltre parte integrante del Gruppo di Lavoro "foreste" della Rete Rurale Nazionale (<http://www.reterurale.it/foreste>).

Nel terzo capitolo si analizzano le diverse fasi di attuazione delle misure forestali, prima introdotte come misure di accompagnamento alla Politica Agricola Comune (PAC) e, successivamente, dopo Agenda 2000 e la pubblicazione della Strategia Forestale Europea del 1998 e il Piano d'azione per le foreste dell'Unione, incluse a pieno titolo nelle politiche europee di sviluppo rurale. Il quarto e il quinto capitolo si soffermano invece sulle proposte per la nuova programmazione di sviluppo rurale (2014-2020) e sulla discussione che negli ultimi mesi ha riguardato le bozze di regolamento. Il sesto capitolo propone, in conclusione, una riflessione sul ruolo e contributo che le foreste possono offrire alla politica di sviluppo rurale e sulle opportunità mancate con lo sviluppo rurale per la crescita del settore.

CAPITOLO I

LE FORESTE NEL CONTESTO INTERNAZIONALE: DIBATTITO IN CORSO

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UN) ha proclamato il 2011 "Anno Internazionale delle foreste", al fine di promuovere e accrescere la comunicazione e l'informazione sul ruolo svolto da tutti i tipi di foresta del pianeta e per sostenere l'impegno verso una loro gestione sostenibile a beneficio delle attuali e future generazioni.

Fig. 1 – Logo ufficiale delle Nazioni Unite per l'Anno Internazionale delle foreste 2011



Fonte: United Nations

Oggi le politiche internazionali, comunitarie e nazionali riconoscono nelle risorse forestali e nella loro gestione nuove e diverse funzioni, non più legate alla sola produzione di legno e prodotti non legnosi. Ciò è sicuramente frutto dell'evoluzione culturale e socio-economica che ha portato, negli ultimi decenni, la società e la politica a prendere sempre più coscienza dei fragili equilibri ambientali del pianeta.

Nell'arco di soli cinquant'anni nuove necessità ambientali, esigenze sociali e culturali e interessi economici sono maturati intorno alle risorse forestali, portandole sempre di più al centro dell'attenzione e sensibilità pubblica. Tali attenzioni richiedono approcci nuovi nell'utilizzazione del patrimonio forestale del pianeta, conciliando la salvaguardia e la corretta conservazione con l'uso economico delle risorse boschive e contribuendo alla sopravvivenza e allo sviluppo delle comunità rurali. Non a caso il logo scelto dalle UN per le celebrazioni dell'Anno Internazionale delle foreste riassume ed evoca il tema "Foreste e popoli", e le diverse icone riunite sulla chioma dell'albero rappresentano alcune delle innumerevoli funzioni riconosciute oggi alle foreste, necessarie per la sopravvivenza e il benessere delle popolazioni locali e, per certi versi, anche del pianeta nella sua globalità. L'insieme dei diversi simboli del logo dell'*Anno Internazionale delle Foreste*, ricorda come il patrimonio forestale, oltre a fornire materie prime ecocompatibili e rinnovabili, svolga un ruolo essenziale per la stabilità climatica e ambientale del pianeta, offrendo riparo a uomini, specie animali e vegetali, custodendo biodiversità e habitat, rappresentando una fondamentale risorsa alimentare, idrica, farmaceutica e culturale. La figura umana rimane al centro di tutto questo, in una posizione che la rappresenta come custode e responsabile dell'equilibrio naturale che lo circonda.

Il logo scelto sintetizza molto bene anche il complesso dibattito politico, scientifico e sociale che ha caratterizzato la lunga strada percorsa fino ad oggi per il riconoscimento della "multifunzionalità" delle foreste e quindi, del ruolo centrale dell'uomo nella conservazione e tutela delle foreste del pianeta.

1.1 Il ruolo *multifunzionale* delle foreste

La stretta relazione che l'uomo ha stabilito con l'utilizzo delle risorse naturali è stata in passato elemento imprescindibile per la sopravvivenza delle popolazioni di montagna e delle aree rurali. Ma nel tempo le funzioni del bosco che la società ha ritenuto opportuno tutelare o migliorare sono progressivamente cambiate.

Oggi ci ritroviamo in un contesto socio-economico profondamente diverso rispetto a quello di soli cinquant'anni fa: le produzioni "economiche" (legname,

piccoli frutti, prodotti forestali non legnosi) hanno progressivamente perso importanza (almeno nei paesi sviluppati), per contro le funzioni di mitigazione dei cambiamenti climatici, la salvaguardia e conservazione della biodiversità, la valenza paesaggistica del bosco, il ruolo di protezione dei suoli e di regimazione delle acque sono diventati di fondamentale importanza. A livello internazionale è ormai ampiamente riconosciuto il ruolo essenziale svolto dalle foreste per il mantenimento della stabilità ambientale in termini di biodiversità, ciclo dell'acqua, assetto idrogeologico, fissazione dell'anidride carbonica e prevenzione dei fenomeni di riscaldamento globale. Allo stesso tempo però le foreste, e non solo nei paesi in via di sviluppo, svolgono un ruolo chiave nell'economia di intere nazioni e per molte aree rurali, rappresentano la base sia per nuove economie locali, legate a un loro uso in chiave turistica, ricreativa e culturale, sia per la complessa filiera produttiva ed energetica del legno, caratterizzata sempre più da interessi economici globali.

La diversità dei prodotti e dei servizi (materiali e immateriali) offerti dalle foreste e la loro natura di beni misti pubblico-privati ha da sempre caratterizzato il dibattito e la definizione delle strategie e delle politiche internazionali e locali di valorizzazione e conservazione della risorsa forestale e di sviluppo socioeconomico territoriale (tab. 1.1). In Italia questo dibattito è stato nel 2008 sintetizzato in un unico documento, il Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF), approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il programma recepisce gli indirizzi e gli impegni internazionali sul tema foreste e rappresenta lo strumento di indirizzo e la strategia nazionale per il settore.

Tab. 1.1 – Ruoli e funzioni del patrimonio forestale

RUOLO DELLE FORESTE	PRINCIPALI BENI E SERVIZI GENERATI
Produttivo	Produzione di materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente Fornitura di prodotti secondari non legnosi
Protettivo-Ambientale Ecologico-Paesaggistico	Depurazione dell'aria Emissione di ossigeno Assorbimento di anidride carbonica Depurazione e regimentazione delle risorse idriche Consolidamento dei suoli e dei versanti Contenimento dei fenomeni di desertificazione Conservazione della biodiversità animale e vegetale Definizione paesaggistica
Sociale-Culturale	Servizi storico-culturali, turistico-ricreativi e igienico-sanitari

Fonte: Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF, 2008)

Oggi le foreste hanno un numero sempre maggiore di fruitori che richiedono servizi molto eterogenei, spesso non conciliabili fra loro e che non sempre possono integrarsi e avere soluzioni favorevoli senza l'intervento attivo dell'uomo. Un'azione di mediazione tra gli interessi produttivi, le necessità ambientali e le esigenze sociali legate al patrimonio forestale non possono, quindi, prescindere dalle scelte di gestione economica delle risorse forestali, che devono contemporaneamente riuscire a garantire l'approvvigionamento di materie prime e prodotti forestali per le filiere industriali, lo sviluppo socio-economico delle popolazioni locali, la conservazione degli ecosistemi e il loro stato di salute e non ultima, anche la loro fruibilità turistica.

Un compromesso tra le diverse funzioni è in qualche modo rappresentato dal concetto di "Gestione Forestale Sostenibile" (GSF), secondo il quale, con l'intento di raggiungere congiuntamente obiettivi ecologici, sociali ed economici, non si può prescindere da condizioni di compromesso nella distribuzione dei costi e dei benefici tra le generazioni attuali e quelle future. Per poter comprendere come e perché si è giunti a definire dei criteri di gestione forestale sostenibile è prima necessario analizzare il contesto internazionale entro cui il tema forestale si inserisce.

1.2 La gestione sostenibile delle risorse naturali

La necessità di trovare un compromesso, in una prospettiva di lungo termine, al conflittuale rapporto tra attività produttive e salvaguardia dell'ambiente naturale e dei caratteri storici e culturali locali, ha recentemente coinvolto anche il settore forestale.

In particolare, il tema della gestione sostenibile delle risorse naturali, e quindi dei diritti e delle responsabilità dell'uomo nei confronti dell'ambiente, ha visto nelle risorse forestali uno dei principali ambiti di ricerca e applicazione del concetto di *sostenibilità*; questo grazie anche alle caratteristiche intrinseche delle risorse forestali, capaci di fornire nel tempo (se gestite correttamente), un flusso continuo di prodotti e servizi economici, ambientali e sociali.

Il percorso che ha portato nel 1987, con il rapporto *Our Common Future della World Commission on Environment and Development* (Commissione Brundtland)³, a proporre una definizione condivisa e riconosciuta a livello internazionale del concetto di sviluppo sostenibile rimane, per certi versi, ancora oggi incompleto.

3 *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987 (Il futuro di noi tutti, Bompiani, Milano 1988).

Il concetto di sviluppo sostenibile, definito dalla Commissione Brundtland, non rappresenta, infatti, una definitiva condizione di armonia, viene piuttosto interpretato come un “*processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali*” (Brundtland, 1987).

Un processo che comporta, quindi, una stretta interdipendenza e un continuo bilanciamento tra la componente economica, sociale, ambientale e istituzionale⁴. Tale definizione, che fa specifico riferimento a un approccio antropocentrico focalizzato sui bisogni umani essenziali, va ben oltre le sole considerazioni ecologiche di conservazione e protezione dell’ambiente naturale, fino a comprendere gli aspetti connessi al benessere economico e a uno sviluppo sociale equo e stabile (Pettenella *et al.* 2000).

La definizione, anche se estremamente generica, costituisce un riferimento essenziale per le successive iniziative più di carattere operativo. Essa rappresenta, infatti, il punto di partenza sia per nuovi studi e analisi sulle relazioni tra salvaguardia ambientale, perseguimento dell’efficienza economica e fallimenti di mercato, sia per la definizione di nuove politiche e strategie di sviluppo. Inoltre, apre importanti spazi per la valutazione economica delle risorse ambientali e per la definizione degli strumenti di valutazione delle esternalità (positive e negative) della gestione sostenibile delle risorse naturali.

Il concetto di sostenibilità ha assunto nel tempo connotazioni diverse in relazione all’ambito di riferimento, rimanendo però sempre generico e forse, per certi versi, utopistico. Con l’*Earth Summit* di Rio de Janeiro (1992), la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo⁵ (UNCED), meglio conosciuta come “Summit della Terra”, ha provato a dare concretezza e applicazione al concetto

4 La componente economica, intesa come capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione; la componente sociale, intesa come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e genere; la componente ambientale, intesa come capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse naturali; la componente istituzionale, intesa come capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, giustizia. (WCED, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987).

5 *Earth Summit – United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), in cui vennero trattati i seguenti argomenti: l’esame sistematico dei modelli di produzione in particolare per limitare la produzione di tossine, come il piombo nel gasolio o i rifiuti velenosi; le risorse di energia alternativa per rimpiazzare l’abuso di combustibile fossile ritenuto responsabile del cambiamento climatico globale; un quadro sui sistemi di pubblico trasporto con il fine di ridurre le emissioni dei veicoli, la congestione nelle grandi città e i problemi di salute causati dallo smog; la crescente scarsità di acqua. <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

di sviluppo sostenibile, proponendone una visione integrata capace di coniugare la tutela ambientale con la dimensione economica e sociale. La Conferenza, pur non prevedendo una convenzione specifica sulle foreste, propose l'applicazione del concetto di sviluppo sostenibile ai problemi della gestione delle risorse forestali. Questo avvenne, in primo luogo, con l'approvazione di un accordo, non vincolante, che definisce 15 Principi Forestali per una gestione sostenibile di tutte le aree forestali del pianeta (tab. 1.2), evidenziando come *“operare verso lo sviluppo sostenibile è principale responsabilità dei Governi e richiede strategie, politiche, piani a livello nazionale”*.

Oltre ai Principi Forestali, ancora oggi ampiamente riconosciuti, il Summit della Terra approvò anche Agenda 21 (tab. 1.2), il cui Capitolo 11 sulle risorse forestali richiede la formulazione di criteri e indicatori, validi dal punto di vista scientifico, per valutare la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di tutti i tipi di foreste (Pettenella, 2000).

Tab. 1.2 – I prodotti della Conferenza UNCED (1992)

Principi Forestali	<p>La dichiarazione “Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests” (Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste o Principi sulle foreste) rappresenta un documento non vincolante dal punto di vista legale che definisce norme generali di buon comportamento per la salvaguardia delle risorse forestali attraverso un loro sfruttamento sostenibile</p> <p>Viene affermata la responsabilità di ogni paese nella gestione delle proprie foreste, il ruolo del settore forestale nello sviluppo economico, la necessità della difesa della biodiversità e la responsabilità – anche in termini finanziari – di tutti i paesi nel conservare le risorse boschive</p> <p>Nel suo preambolo afferma che “le foreste sono essenziali per lo sviluppo economico e il mantenimento di tutte le forme di vita”</p>
Agenda 21	<p>Rappresenta il programma delle NU per il XXI secolo, che ha trovato nei progetti Agenda 21 Locale (A21L) lo strumento riconosciuto a livello mondiale per declinare su scala locale i principi dello sviluppo sostenibile</p> <p>Capitolo 11 “Contrastare la deforestazione” – vengono evidenziate una serie dettagliate di misure volte a contrastare le cause dei processi di deforestazione. Altri capitoli in cui si fa esplicito riferimento a interventi connessi alla gestione sostenibile delle foreste:</p> <p>Capitolo 10 “Un approccio integrato alla pianificazione e gestione delle risorse territoriali”</p> <p>Capitolo 12 “Contrastare la desertificazione e la siccità”</p> <p>Capitolo 13 “Lo sviluppo sostenibile delle aree di montagna”</p> <p>Capitolo 14 “Uno sviluppo rurale e dell’agricoltura sostenibili”</p> <p>Capitolo 15 “La conservazione della diversità biologica”</p>

UNFCCC	Vengono considerati gli interventi di monitoraggio e prevenzione delle emissioni di gas di serra, riconoscendo anche al settore forestale un ruolo di un certo peso nelle strategie volte a ridurre i cambiamenti climatici, in particolare per quel che riguarda la cattura e l'immagazzinamento del carbonio presente in eccesso nell'atmosfera nonché nella sostituzione, per fini energetici, ai combustibili fossili
CBD	Al fine di mantenere la diversità biologica in tutte le sue diverse forme e dare responsabilità alla collettività e i singoli governi per un suo uso sostenibile, vengono ipotizzate diverse attività, da attuare tramite piani nazionali. La Convenzione contiene anche uno specifico Programma di lavoro forestale, assai complesso e articolato e in corso di revisione e attuazione
CCD	Vengono previste una serie di misure, da attuare tramite piani nazionali, per contrastare i fenomeni d'inaridimento. Tra le misure ipotizzate gli interventi che riguardano le risorse forestali hanno un particolare rilievo soprattutto in relazione alla conservazione del suolo e della sua fertilità

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA da <http://www.un.org/>

La Conferenza ha, inoltre, negoziato tre grandi Convenzioni "verdi" che coinvolgono ancora oggi e in modo sempre più importante le politiche forestali sia dei singoli stati che dell'Unione europea (cfr. Cap. 1.4): la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico Globale (UNFCCC), la Convenzione sulla Biodiversità (CBD) e la Convenzione per la lotta alla desertificazione e alla siccità (CCD).

I lavori realizzati e le decisioni negoziate in seno a queste Convenzioni nel corso degli anni, trasponendo il concetto di sostenibilità nelle diverse politiche e strategie di settore, hanno influenzato e indirizzato sia le politiche dei singoli Stati che quelle complessive dell'Unione europea.

1.3 La Gestione Forestale Sostenibile

A partire da Rio de Janeiro l'aggettivo *Sostenibile* si lega definitivamente al termine *Gestione Forestale*. In alcuni casi, anche prima del 1992, presero avvio in tutto il mondo iniziative, governative e non, volte a definire i principi generali, i criteri e gli indicatori di *performance* della Gestione Forestale Sostenibile (GFS). Con approcci differenti e per contesti sia locali che globali numerose furono le proposte e le interpretazioni che, attraverso il controllo degli impatti ambientali e sociali delle scelte economiche degli operatori pubblici e privati, cercarono di dare concretezza al concetto di GFS. In tutti i casi il punto di partenza rimane la valutazione dei conflitti presenti tra le parti interessate, al fine di trovare il migliore

compromesso tra le dimensioni ecologica, sociale ed economica delle attività di gestione della risorsa.

In questo contesto, l'iniziativa più interessante è il processo paneuropeo avviato con le Conferenze Ministeriali sulla Protezione delle Foreste in Europa (MCPFE, ribattezzato *Forest Europe* nel 2009), che ha anche comportato degli impegni precisi per l'Unione Europea (UE) e i suoi Stati membri. Le attività del *Forest Europe*, sviluppatesi in sei Conferenze (tab. 1.3), rappresentano l'anello di congiunzione tra le politiche forestali internazionali e quelle nazionali. Si tratta di un processo volontario di alto livello politico che coinvolge numerosi Paesi e al quale partecipano i Ministri responsabili per la gestione delle foreste, numerose organizzazioni internazionali attive sui temi forestali nonché la Commissione europea.

Le Risoluzioni e le Dichiarazioni (di seguito Ris. e Dic.) elaborate nel contesto paneuropeo hanno accompagnato un'importante fase di riflessione e dibattito, rappresentano ancora oggi il principale punto di riferimento per le politiche di settore dei singoli Stati e diventando inoltre parte integrante delle attuali politiche UE.

L'azione del processo permanente paneuropea prende avvio a Strasburgo nel 1990 con la prima conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa, proseguita nel 1993 con la seconda Conferenza (Helsinki), in cui si giunge all'approvazione della Ris. H1 "Linee guida generali per la GFS in Europa" definendo così, per la prima volta, il concetto di gestione e silvicoltura sostenibile delle foreste temperate e boreali: "*la gestione corretta e l'uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consentano di mantenere la loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovazione, vitalità e una potenzialità che assicurino, ora e nel futuro, rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello nazionale e globale e non comporti danni ad altri ecosistemi*" sul piano ambientale, economico e sociale.

Successivamente, con le due riunioni degli esperti tenutesi rispettivamente a Ginevra nel 1994 e ad Antalya nel 1995, si è giunti alla definizione di sei Criteri⁶ e 101 indicatori descrittivi che permettono di monitorare la presenza di politiche di settore e la loro effettiva implementazione in Europa.

6. 1. Mantenimento e sviluppo delle foreste e del loro contributo al ciclo globale del carbonio; 2. Mantenimento della salute e vitalità dell'ecosistema forestale; 3. Mantenimento e promozione delle funzioni produttive delle foreste; 4. Mantenimento, conservazione e sviluppo della diversità biologica negli ecosistemi forestali; 5. Mantenimento e adeguato sviluppo delle funzioni protettive nella gestione forestale; 6. Mantenimento di altre funzioni e condizioni socio-economiche.

Con la terza Conferenza (Lisbona, 1998), i Ministri responsabili del settore forestale hanno adottato formalmente, con la Ris. L2, i “Criteri, Indicatori e Linee guida operative paneuropei per la GFS”, impegnandosi a proseguire l’applicazione e l’attività di revisione e di miglioramento degli indicatori. Con le successive Conferenze si è molto lavorato sul ruolo e contributo delle foreste alle moderne esigenze ambientali e alle necessità sociali. Particolarmente rilevante è stata la quinta Conferenza (Vienna, 2007), dove è stato ribadito l’obiettivo di coniugare le funzioni economiche e sociali delle foreste con gli impegni relativi alla loro protezione, garantendo la continuità della loro gestione.

Un importante passaggio della Conferenza di Vienna ha riguardato l’attenzione posta al contributo delle foreste europee e della loro gestione nella lotta al cambiamento climatico. Tema di estrema attualità che, dopo gli accordi della Convenzione quadro UNFCCC di Kyoto del 1997, ha assunto rilevanza strategica nelle politiche ambientali, energetiche e di sviluppo sia nazionali che comunitarie.

A riguardo sono state adottate a Vienna le Riss. “Foresta, legno ed energia” e “Foresta e acqua”. Con la prima si chiede un impegno agli Stati nell’accrescere il contributo forestale nella produzione di energia rinnovabile anche attraverso idonee forme di collaborazione tra proprietari pubblici e privati, industria del legname e produttori di energia. Con la seconda viene, invece, sottolineato il ruolo delle foreste nella protezione della qualità e quantità delle acque, nella prevenzione dalle inondazioni, nella mitigazione degli effetti della siccità e dell’erosione del suolo.

Con la sesta e ultima Conferenza (Oslo, 2011), l’attenzione si è concentrata sulla realizzazione di una possibile convenzione giuridicamente vincolante (LBA – *Legally Binding Agreement on Forests in Europe*), volta a disciplinare la protezione e la gestione sostenibile delle foreste europee. Il testo di questa possibile convenzione rimane ancora in discussione e dovrà essere predisposto entro la fine del 2013 a cura di un Comitato Intergovernativo di Negoziato (INC).

Una convenzione vincolante può rappresentare un contributo importante al rafforzamento delle politiche nazionali di gestione delle risorse e di sviluppo dei settori produttivi legati al legno. Questa permetterebbe infatti, attraverso l’adozione di *standard* vincolanti applicati a livello paneuropeo, l’elaborazione di regole commerciali volte a promuovere l’importazione e la vendita di prodotti provenienti da foreste gestite in modo sostenibile. Essa consentirebbe, inoltre, di affrontare meglio, nell’ambito di un rapporto di collaborazione transfrontaliero, le sfide globali legate al cambiamento climatico, alla diffusione di patologie e piante invasive non autoctone, alla protezione e prevenzione degli incendi forestali. Al momento, nelle more dell’adozione di *standard* vincolanti, con la Dec. “Foreste europee 2020”

del *Forest Europe* di Oslo, sono stati solamente definiti degli impegni comuni volontari e non vincolanti, riconducibili a:

- sviluppo di programmi forestali nazionali e di strategie di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici in tutti i Paesi europei;
- dimezzamento del tasso di perdita della biodiversità forestale;
- adozione di misure efficaci per eliminare il disboscamento illegale.

Tab. 1.3 – Conferenze MCPFE (*Forest Europe*) e Risoluzioni adottate

Strasburgo (1990)
Ris. S1: Rete europea di punti campione permanenti per il monitoraggio degli ecosistemi forestali
Ris. S2: Conservazione delle risorse genetiche forestali
Ris. S3: Banca dati europea a livello decentrato sugli incendi boschivi
Ris. S4: Adattamento delle forme di gestione delle foreste di montagna alle nuove condizioni ambientali
Ris. S5: Sviluppo rete di ricerca EUROSILVA, fisiologia degli alberi
Ris. S6: Rete europea di ricerca ecosistemi forestali
Helsinki (1993)
Ris. H1: Linee guida generali UE per la gestione forestale sostenibile
Ris. H2: Linee guida generali per la conservazione della biodiversità nelle foreste europee
Ris. H3: La cooperazione forestale in paesi con economie in transizione
Ris. H4: Strategie per un processo di adattamento delle foreste europee ai cambiamenti climatici
Lisbona (1998)
Ris. L1: La popolazione, le foreste e il settore forestale. Il miglioramento degli aspetti socio-economici della gestione forestale sostenibile
Ris. L2: Criteri, Indicatori e Linee guida a livello operativo per la gestione forestale sostenibile Pan-europea
Vienna (2003)
Ris. V1: Rafforzare le sinergie per la GFS in Europa attraverso la cooperazione trasversale e i programmi forestali nazionali
Ris. V2: Potenziare la fattibilità economica della GFS in Europa
Ris. V3: Proteggere e potenziare la dimensione sociale e culturale della GFS in Europa
Ris. V4: Conservare e potenziare la diversità biologica forestale UE
Ris. V5: Cambiamento climatico e GFS in Europa
Varsavia (2007)
Ris. VA1: Foresta, legno ed energia
Ris. VA2: Foresta e acqua
Settimana Pan-Europea per le Foreste nel 2008
Oslo (2011)
Rapporto sullo stato delle foreste d'Europa 2011
Decisione "Foreste europee 2020"
Mandato ministeriale di Oslo per un accordo giuridicamente vincolante sulle foreste in Europa (LBA)

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA da www.foresteuropa.org

CAPITOLO II

LE FORESTE NELL'UNIONE EUROPEA: STRUMENTI E STRATEGIE

2.1. La strategia forestale Ue e il Piano di Azione Forestale

Nell'Unione europea a 27 Paesi le foreste coprono circa 2/5 della superficie territoriale complessiva e la loro estensione è approssimativamente pari a quella dei terreni agricoli (fig. 2.1). Secondo quanto riportato dall'*European Forest Institute* (su dati UN-FAO/ECE TBFRA2010)⁷, in totale circa 177 milioni di ettari sono classificati come *Foreste* o *Altre aree boscate*⁸. Nell'ultimo decennio la superficie forestale comunitaria è aumentata di circa 3,5 milioni di ettari (+2%) grazie a un processo di riforestazione (principalmente naturale) di aree agricole e pascolive marginali o abbandonate. Nel panorama europeo i paesi più importanti in termini di superficie forestale sono Svezia, Spagna, Finlandia, Francia e Germania, che insieme coprono il 62,4% della superficie forestale dell' UE. La Svezia da sola possiede il 17,6% delle foreste europee.

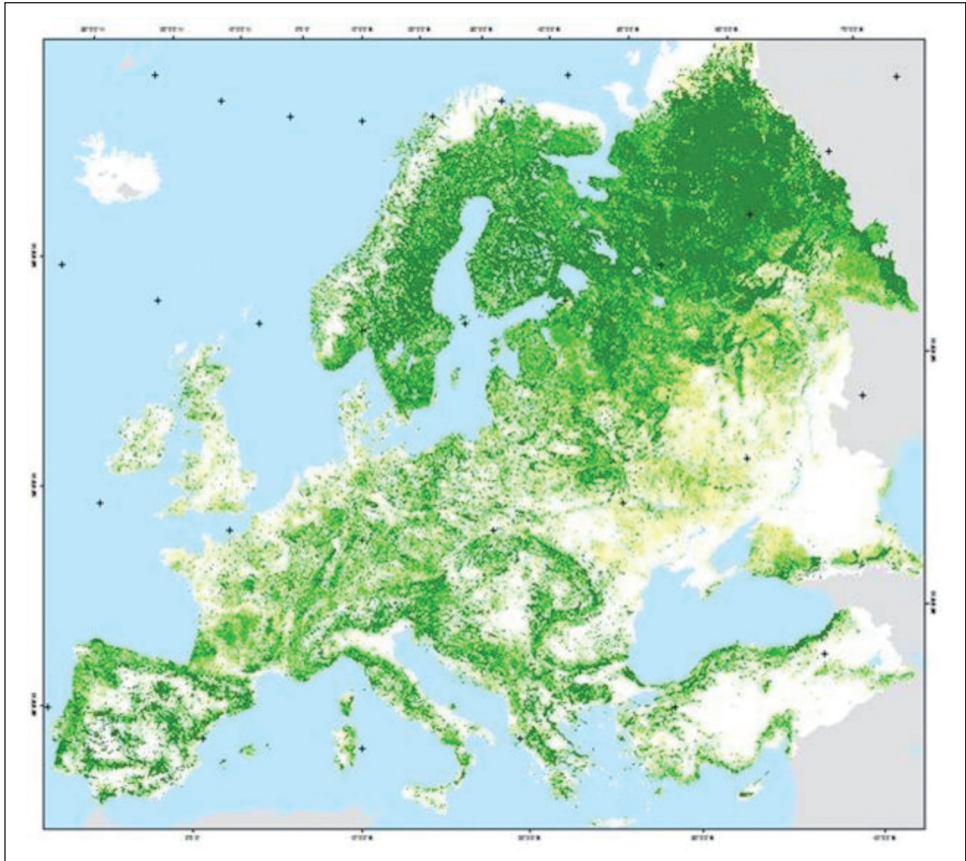
La produzione di materia prima forestale (legname da lavoro, da ardere e per usi energetici) ammonta a circa 484 milioni di m³ all'anno, mentre la crescita annua delle foreste (incremento annuo) è di circa 768 milioni di m³. È quindi evidente come una parte significativa della produzione potenziale di legname non venga utilizzata, questo avviene soprattutto nei paesi mediterranei e nelle zone montane, dove le condizioni orografiche, la mancanza di idonee infrastrutture e lo scarso valore della materia prima rendono le utilizzazioni forestali non convenienti dal punto di vista

7 *Global Forest Resources Assessment 2010*, (FRA 2010) rappresenta la valutazione più completa sullo stato delle foreste e del settore forestale a livello globale, a oggi. Al rapporto partecipano 233 paesi e i risultati vengono presentati secondo i sette criteri tematici della gestione sostenibile delle foreste; <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>.

8 Zone che per densità del bosco e dimensione delle piante forestali non possono essere classificate come veri e propri boschi.

economico. Solo a titolo di esempio si ricorda come in Italia, a fronte di un incremento delle foreste pari a circa 36 milioni di m³/anno, solo 8 milioni siano utilizzati e venduti sul mercato.

Fig. 2.1 – Forest Map of Europe 2011



Fonte: European Forest Institute su dati UN-FAO/ECE TBFRA2010

Quanto detto evidenzia, da un lato, la sostenibilità ambientale della gestione forestale europea, dove in media viene utilizzato solo il 63% dell'incremento annuo, ma esprime anche come, soprattutto in alcune aree, l'efficienza della gestione forestale potrebbe essere ulteriormente incrementata, aumentando con opportuni investimenti il tasso di prelievo annuo. Ciò garantirebbe benefici diretti e indiretti non solo all'industria di settore europea ma anche la lotta alla deforestazione in quei Paesi terzi principali esportatori di materie prime legnose verso l'UE. A oggi

le foreste e i suoi prodotti, a eccezione del sughero, non rientrano nei Trattati istitutivi dell'Unione europea⁹, nonostante il patrimonio forestale della Comunità Europea sia uno tra i più importanti al mondo per estensione, valore ecologico e significato socioeconomico e culturale.

Pur offrendo molteplici vantaggi indiretti alla società e diretti all'economia¹⁰, e pur avendo un riconosciuto ruolo di salvaguardia e conservazione ambientale, di protezione del suolo e delle risorse idriche, l'UE non prevede una chiara ed esplicita politica forestale comune e, tanto meno, specifiche disposizioni di mercato applicabili ai prodotti forestali.

La politica forestale comunitaria, definita anche come "politica ombra" (Pettenella, 1993), rimane quindi di esclusiva competenza degli Stati membri anche se l'Unione europea contribuisce a una sua attuazione sulla base del principio della sussidiarietà e sul concetto di condivisione delle responsabilità. Fin dall'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE) le tematiche forestali sono state solitamente incluse, senza un quadro strategico e chiari obiettivi di settore, nell'ambito di programmazioni esterne al campo forestale. Ciò ha reso difficile lo sviluppo di una politica autonoma per tale settore (Colletti, 2008).

I principali ambiti nei quali le foreste trovano un loro spazio riguardano la politica ambientale ed energetica, il quadro normativo relativo al commercio internazionale, gli interventi e le politiche di cooperazione allo sviluppo, ma principalmente la Politica agricola comune (PAC), che verrà approfondita, per quanto concerne le misure di interesse forestale, nel prossimo capitolo.

Sebbene alcuni Paesi europei abbiano, in vari contesti, spinto perché l'Unione adottasse una propria Politica forestale, questo non si è mai concretizzato, forse anche per la forte opposizione dei paesi Nord europei e scandinavi, che credevano (e credono tuttora) che l'adozione di una politica forestale comune possa limitare la loro libertà nella gestione forestale e nel commercio di legname e prodotti forestali. Tuttavia, in varie epoche, dal 1980 in poi, l'Unione europea ha approvato e reso operativi atti di indirizzo e programmi di azione che riguardano direttamente ed esclusivamente il settore forestale.

9 Ci riferiamo in particolare dall'articolo 32 (ex articolo 38) del Trattato che prevede l'applicazione del mercato comune ai prodotti agricoli (elencati, nell'allegato I del Trattato) e all'articolo 36 (ex articolo 42) del Trattato sulle disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza e alla concessione di aiuti.

10 Le imprese del settore forestale, con un fatturato superiore ai 300 miliardi di euro, danno lavoro a 4 milioni e 400 mila addetti nella sola Unione europea.

Il primo è il Programma d'azione forestale comunitaria (PAF 1989-1992) del 1988¹¹, che si articola in cinque azioni prioritarie¹² che troveranno, in parte, attuazione solo nella PAC degli anni successivi. Infatti, è con la riforma Mac Sharry del 1992 che si apre per il settore forestale una fase che lo rende sempre più protagonista delle politiche di sviluppo socioeconomico delle aree rurali, di quelle di tutela della biodiversità e di lotta al cambiamento climatico. Dagli anni novanta in poi, infatti, la materia forestale si evolve, da supporto e corollario della PAC a strumento trasversale nelle politiche comunitarie, con una visione orientata, oltre che alla produzione di materie prime rinnovabili, alla multifunzionalità, alla diversificazione dei redditi, alla tutela dell'ambiente, delle risorse naturali e del paesaggio.

Successivamente la Dichiarazione di Cork del 1996 "Per un'Europa rurale viva", insieme agli articoli 2 e 6 del Trattato di Amsterdam del 1997, affrontarono il tema forestale dando rispettivamente un riconoscimento alle risorse forestali nell'ambito dello sviluppo sostenibile e attribuendo una chiara responsabilità all'Unione nel controllo degli impatti dello sviluppo economico su ogni componente ambientale, ivi comprese le risorse forestali.

Seguirono il documento quadro di Kallio e Wilms "Situazione e problemi della selvicoltura nella UE" (1997) e il Parere del Comitato delle Regioni su "Utilizzazione, gestione e protezione delle foreste nella UE" (1998). Tutto ciò fu propedeutico alla prima iniziativa legislativa del Parlamento che, con la Mozione Thomas per una riforma della politica comunitaria, propose un maggior impegno finanziario e normativo nel settore forestale e aprì la strada per l'approvazione della Strategia forestale dell'UE (1998)¹³.

La Strategia costituisce il primo e più organico quadro di riferimento e indirizzo comunitario per le azioni e gli interventi forestali portati avanti, a vario titolo, fino ad allora dall'Unione europea e dai suoi Paesi membri.

Promuove il ruolo multifunzionale delle foreste, impegnandosi nell'attuazione del concetto di Gestione Forestale Sostenibile e nell'assunzione degli impegni internazionali sui temi ambientali e climatici, riconoscendo il ruolo degli Stati membri nella formulazione e attuazione delle proprie politiche forestali. Strumen-

11 Redatta dalla Commissione, con propria Comunicazione su "Strategia e azioni della Comunità Europea" COM(1988)255. Adottato dal Consiglio nel 1989.

12 Imboschimento delle superfici agricole; Sviluppo e utilizzazione ottimale delle foreste nelle zone rurali; Sostegno al prodotto sughero; Protezione delle foreste dall'inquinamento e dagli incendi; Misure di accompagnamento (consultazione, informazione, comunicazione).

13 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 3 novembre 1998 sulla strategia forestale dell'Unione europea, COM (1998) 649 def.

to attuativo della Strategia è il Piano d'Azione forestale UE¹⁴ del 2006 (*Forest Action Plan, FAP*), conclusosi nel 2011 e la cui attuazione è oggi in fase di valutazione.

Il FAP è organizzato in quattro obiettivi principali e definisce 18 Azioni chiave e 53 attività (tab. 2.1) e intende "valorizzare il patrimonio forestale dell'Unione, mantenendo e rafforzando il ruolo multifunzionale delle foreste attraverso una gestione attiva e consapevole dei boschi".

Tab. 2.1 – Struttura del Forest Action Plan

OBIETTIVI DEL FAP	AZIONI CHIAVE
Accrescere la competitività forestale nel lungo periodo	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esaminare gli effetti della globalizzazione sulla redditività e sulla competitività delle foreste 2. Stimolare la ricerca e lo sviluppo tecnologico per migliorare la competitività del settore forestale 3. Scambio ed esame delle esperienze relative a valutazione e commercializzazione di beni e servizi della filiera diversi dal legno 4. Promuovere l'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia 5. Promuovere la cooperazione tra proprietari di boschi e potenziare l'istruzione e la formazione nel campo forestale
Proteggere e migliorare le condizioni dell'ambiente	
	<ol style="list-style-type: none"> 6. Favorire il rispetto da parte dell'UE degli impegni relativi all'attenuazione dei cambiamenti climatici, assunti nel quadro dell'UNFCCC e del relativo protocollo di Kyoto, e stimolare l'adattamento agli effetti di tali cambiamenti 7. Contribuire al conseguimento degli obiettivi comunitari riveduti in materia di diversità biologica per il 2010 e oltre tale orizzonte 8. Impegnarsi per la realizzazione di un sistema europeo di sorveglianza delle foreste 9. Migliorare la tutela delle foreste dell'UE
Miglioramento della qualità della vita tra i cittadini europei	
	<ol style="list-style-type: none"> 10. Incentivare l'educazione e l'informazione ambientale 11. Mantenere e valorizzare la funzione di difesa delle foreste 12. Studiare il potenziale dei boschi urbani e periurbani
Promuovere il coordinamento e la comunicazione	
	<ol style="list-style-type: none"> 13. Rafforzare il ruolo del Comitato permanente forestale 14. Rafforzare il coordinamento tra le varie politiche settoriali per le questioni inerenti alle foreste 15. Applicare ai programmi forestali nazionali un metodo aperto di coordinamento 16. Innalzare il profilo dell'Unione nelle azioni internazionali riguardanti le foreste 17. Stimolare l'impiego del legno e degli altri prodotti della foresta provenienti da foreste gestite secondo i principi della sostenibilità 18. Migliorare lo scambio d'informazioni e la comunicazione

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA da Forest Action Plan

14 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del Piano d'azione dell'UE per le foreste, del 15 giugno 2006, COM (2006)302.

L'intento del FAP è principalmente quello di stimolare un'offerta di materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente, sostenendo lo sviluppo economico territoriale, l'occupazione, la fornitura di beni e servizi ai cittadini e la salvaguardia delle risorse ambientali (Colletti, 2008).

Le azioni proposte dal FAP interessano però principalmente l'organizzazione degli obiettivi e degli strumenti dell'Unione e solo indirettamente e come effetto di ricaduta, potrebbero portare a un maggior coordinamento delle politiche forestali nazionali (Pettenella, 2009).

Riconosce la necessità di realizzare approcci specifici, differenziati a seconda del tipo di foresta e della struttura e forme di proprietà forestali esistenti all'interno degli Stati membri. Sottolinea l'importante ruolo dei proprietari nella gestione sostenibile delle foreste e al fine di migliorare la competitività del settore nel lungo periodo, incoraggia la loro formazione specifica, l'innovazione e le attività di ricerca.

Vengono anche proposte azioni specifiche che mirano a ottimizzare l'utilizzo delle risorse forestali nell'attuazione degli impegni sottoscritti con il Protocollo di Kyoto del 1997, nonché, in linea con il Piano di azione sulla Biomassa¹⁵ e la Strategia UE sui biocarburanti¹⁶, per la produzione energetica.

Gli indirizzi strategici comunitari in materia forestale, introdotti con la Strategia del 1998 e con il Piano d'azione del 2006, pur concorrendo al perseguimento degli obiettivi comuni e degli impegni internazionali sottoscritti dall'Unione e dai singoli Stati membri su temi come ambiente, cambiamento climatico ed energia, non hanno alcuna dotazione finanziaria. L'attuazione delle misure in essi contenute avviene, quindi, in forma esclusiva attraverso altre politiche settoriali, in primo luogo con lo sviluppo rurale.

Nei quattro paragrafi che seguono si sintetizzano i modi e le forme con le quali il settore forestale e la gestione forestale vengono considerati all'interno delle strategie e politiche settoriali (cambiamento climatico, politiche ambientali, politiche energetiche e politiche commerciali).

15 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 7 dicembre 2005 (COM(2005)628).

16 Comunicazione della Commissione ad Parlamento europeo ed al Consiglio dell'8 febbraio 2006 (COM (2006)34).

2.2 Le foreste nella lotta al cambiamento climatico

La questione del cambiamento climatico è entrata nelle strategie e politiche internazionali a partire dalla fine degli anni '80, con due risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che portarono alla costituzione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC¹⁷) e all'avvio del processo negoziale finalizzato all'introduzione di misure internazionali¹⁸ di lotta al cambiamento climatico.

In questo contesto, con la Conferenza UNCED del 1992 di Rio de Janeiro, in cui viene presentata la *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCC¹⁹), viene posta particolare attenzione agli ecosistemi forestali, riconoscendo il loro fondamentale contributo nel bilancio dei gas serra a livello mondiale (cfr Cap. 1). Tenendo conto che la riduzione della concentrazione dei gas di serra in atmosfera si può raggiungere, oltre che con la riduzione delle emissioni, anche attraverso l'aumento dei *sink* di carbonio, cioè del carbonio che viene fissato nelle formazioni forestali e nei suoli forestali, è chiaro il ruolo fondamentale che le foreste svolgono nell'assorbimento²⁰ della CO₂ oltre che nella produzione di energie sostitutive a quelle fossili.

La convenzione UNFCC diede avvio ad un lungo processo che ha portato, nel dicembre del 1997, alla definizione del Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005 ma già ratificato dall'UE con la Decisione 2002/358/CE del Consiglio, il 25 aprile 2002 e dall'Italia il 31 maggio dello stesso anno. Il Protocollo rappresenta lo strumento attuativo per il primo periodo di impegno 2008-2012 e riconosce alle foreste un significativo ruolo nelle strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici²¹.

17 Risoluzione UN 43/53, 1988.

18 Risoluzione UN 44/207, 1989.

19 Adottata a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo del 1994, sottoscritta dall'Italia con la legge n. 65 del 15 gennaio 1994.

20 Un ettaro di foresta può contenere da poche decine fino a diverse centinaia di tonnellate di C (tC/ha). La massa di C immagazzinata dipende principalmente dalle caratteristiche fisiografiche del sito, dall'età e dalla produttività della foresta.

21 Le iniziative eleggibili all'interno del PK debbono conformarsi a regole e *standard* che le parti si sono date e continuamente aggiornano e integrano nell'ambito delle periodiche conferenze (COP). Le norme di riferimento di maggior rilevanza per il settore forestale sono comunque due commi dell'art. 3 del PK:

- comma 3, secondo cui tutte le nuove formazioni arboree derivanti da piantagioni (*Afforestation, Reforestation*) realizzate successivamente al 1990 sono eleggibili e generano crediti utilizzabili al 100%, al netto delle emissioni legate a fenomeni di riduzione della copertura forestale (*Deforestation*);
- comma 4, che individua delle attività aggiuntive che ciascuna parte può facoltativamente eleggere ai fini della contabilizzazione dei crediti di anidride carbonica, tra cui la gestione forestale.

Gli impegni di riduzione prevedono l'utilizzo degli assorbimenti di carbonio derivanti da misure attivate in campo agricolo e forestale²² (attività LULUCF – *Land use, Land use change and Forestry*). Gli assorbimenti risultanti da queste attività possono, quindi, essere inclusi nei bilanci nazionali dei gas serra, compensando una parte delle emissioni prodotte.

Nelle strategie di mitigazione le foreste e i boschi agiscono principalmente, ma non solo, come *stock* e *sink* di *carbonio*²³, concorrendo attivamente nel ridurre e stabilizzare le concentrazioni in eccesso dei gas serra presenti nell'atmosfera.

La gestione delle foreste²⁴ (*forest management*) è stata individuata come attività opzionale per poter aumentare temporaneamente le quantità di CO₂ fissate dalle foreste, da includere nella rendicontazione delle emissioni²⁵. Il ruolo che il settore forestale gioca in questa strategia è rilevante sia in termini relativi che assoluti²⁶.

È stato, quindi, posto un limite al fine di evitare un uso strumentale “a copertura” della mancata riduzione delle emissioni da parte di altri settori emettitori, in particolare industria e trasporto.

Il Protocollo prevede per gli Stati aderenti diverse percentuali di riduzione delle emissioni da raggiungere nel primo periodo di impegno rispetto ai valori del 1990, con un obiettivo generale di riduzione del 5,2%. All'UE spetta un impegno di

22 Le categorie d'uso del suolo, integrate durante la settima Conferenza delle Parti dell'UNFCC nel 2001 a Marrakech, che costituiscono il settore LULUCF sono le seguenti: creazione di nuove foreste (afforestazione, riforestazione), gestione delle superfici forestali, gestione dei suoli agricoli, gestione dei prati e dei pascoli, rivegetazione, uso delle biomasse per produrre energia.

23 Le foreste rappresentano *Carbon sink* quando il bilancio netto tra CO₂ assorbita ed emessa in atmosfera è positivo. Divengono invece *Carbon source*, cioè fonte di gas serra (CO₂ eq non-CO₂), quando la respirazione e l'ossidazione totale delle piante e del materiale organico presente nella lettiera e nel suolo eccedono la produttività primaria netta.

24 *Forest Management*: complesso di pratiche per la conduzione e l'uso di una foresta finalizzate al conseguimento di rilevanti funzioni ecologiche (quali ad es. la fissazione di CO₂ o la tutela della diversità biologica), economiche e sociali (UNFCCC 2005).

25 Nel 2003 l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) ha pubblicato il rapporto *Good Practice Guidance for Land Use, Land Use Change and Forestry* (GPG-LULUCF), in cui sono espresse le linee guida per stimare e riportare i dati di assorbimento ed emissione di gas-serra legati alle attività LULUCF.

26 Per l'Italia, che ha selezionato questa opzione conteggiando l'intera superficie forestale nazionale, è stato concesso un limite di rendicontabilità in termini relativi molto elevato: 10,2 milioni di tonnellate CO₂ equivalenti per anno (MtCO₂) pari a 2,78 milioni di tonnellate di carbonio. Tale scelta, considerando che il 65% della superficie forestale nazionale è di proprietà privata, avrebbe dovuto vedere per i gestori dei boschi un riconoscimento dei benefici generati dalle attività, che purtroppo non si è ancora palesato.

riduzione delle emissioni pari all'8% e, attraverso il meccanismo adottato di ripartizione degli sforzi (il cosiddetto *burden sharing*), all'Italia²⁷ spetta un impegno di riduzione delle emissioni pari al 6,5 % rispetto ai livelli del 1990.

Le variazioni degli *stock* di carbonio previste dall'uso delle attività LULUCF (dal Governo italiano per il primo periodo di impegno sono state selezionate le sole attività legate alle foreste, gestione forestale, afforestazione, riforestazione), sono pari, per la sola gestione forestale, a 10,2 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti all'anno (MtCO₂), cioè 2,8 milioni di tonnellate di carbonio. Le 10,2 Mt CO₂ dell'Italia rappresentano ben il 24% di tutte le attività LULUCF dell'UE 15 e il 33,7% dell'impegno italiano di riduzione delle emissioni per il primo periodo d'impegno. In comunicazioni ufficiali precedenti presentate dall'Italia all'UE (EEA, 2008) il contributo delle attività LULUCF era stato addirittura previsto pari a 25,3 Mt CO₂.

L'UE, nel perseguimento degli obiettivi sottoscritti con il Protocollo, ha dato attuazione nel 2000 a un programma specifico per il cambiamento climatico (*European Climate Change Programme* – ECCP) con l'obiettivo di identificare e sviluppare tutti gli elementi necessari per implementare il Protocollo di Kyoto, definendo una strategia che mira alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e alla gestione degli effetti inevitabili dei cambiamenti climatici²⁸.

Le risorse forestali comunitarie e la loro gestione sostenibile hanno assunto un ruolo chiave nella strategia di mitigazione e contenimento dei cambiamenti climatici. Se, però, da un lato l'UE ha sempre più caricato di responsabilità il settore forestale, riconoscendone il suo ruolo nelle politiche ambientali e nelle misure forestali dello sviluppo rurale, dall'altro non ha ancora introdotto un meccanismo che ricompensi, nell'attuazione di una gestione sostenibile delle risorse forestali, i proprietari e operatori forestali europei. In aggiunta alle iniziative intraprese dalle singole nazioni, il Protocollo di Kyoto definisce inoltre tre strumenti di mercato²⁹, noti come "meccanismi flessibili", a cui si può ricorrere per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas serra in maniera economicamente efficiente. In questo contesto l'UE si è dotata del sistema comunitario di scambio di quote di emissioni denomi-

27 Legge 1 giugno 2002, n. 120 – Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

28 Per la riduzione delle emissioni la strategia comunitaria prevede misure volte a incentivare la produzione e l'utilizzo di energie rinnovabili, interventi sulle emissioni nei trasporti e sulla qualità dei carburanti.

29 Meccanismi flessibili: *Clean Development Mechanism* (CDM); *Joint Implementation* (JI); *Emissions Trading* (ET).

nato *Emission Trading System*³⁰ (UE-ETS), che impone ad alcuni settori di limitare le emissioni a un certo numero di quote e la possibilità di esercitare un commercio dei crediti di emissione generati dalle attività di riduzione. L'UE-ETS è il più grande mercato mondiale di scambio di quote di carbonio ma non tiene attualmente conto del settore forestale e non prevede alcun meccanismo per promuovere l'immagazzinamento del carbonio da parte degli ecosistemi forestali. Gli investimenti nel settore primario che possono generare crediti spendibili nel mercato delle quote sono stati giudicati dalla Commissione "temporanei, di incerta misura e che non comportano significativi trasferimenti tecnologici". Le speranze di un coinvolgimento e riconoscimento diretto del settore forestale sono quindi rimaste vane³¹.

Rimane aperta la possibilità che le imprese coinvolte nell'EU-ETS utilizzino, nella riduzione delle proprie emissioni di CO₂, fonti rinnovabili come le biomasse con conseguente valorizzazione economica delle attività agro-forestali.

Per il secondo periodo di impegno del Protocollo (post 2012), attualmente in discussione dopo il settimo incontro della conferenza degli Aderenti al Protocollo di Kyoto (CMP 7) e la diciassettesima sessione della Conferenza delle Parti (COP 17), tenutisi a Durban nel dicembre 2011, la Convenzione conferisce un ruolo ancora più importante al settore LULUCF e, quindi, anche ai prodotti legnosi, alle foreste e alla loro gestione, con il conseguente aumento delle aspettative per i gestori e per il settore nel suo complesso.

L'UE, anticipando i negoziati internazionali ancora aperti, ha già cominciato a lavorare per definire una nuova tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050³², con nuovi obiettivi di riduzione e contenimento e ha proposto di istituire norme comuni per la contabilizzazione delle emissioni di gas serra e lo stoccaggio da parte dell'agricoltura e delle foreste.

30 Lo Schema approvato con la Direttiva 2003/87/CE del 13 Ottobre 2003 e reso operativo nel gennaio 2005, è basato sulla modalità organizzativa *cap and trade*, e impone a una serie di comparti economici più *energy intensive* di non superare annualmente un tetto di emissione (*cap*), specificato per ogni impianto. Le imprese possono, tuttavia, ridurre le proprie emissioni rispetto al *cap* allocato tramite interventi di risparmio energetico o la riduzione dei livelli di produzione, mettendo sul mercato (*trade*) le quote di emissione non utilizzate a favore di imprese con esigenze opposte.

31 La Commissione ha proposto di recente una modifica della direttiva 2003/87/CE per riformare il sistema ETS, COM(2008)16 del 23 Gennaio 2008, ma tale proposta continua a escludere il settore forestale dal campo d'applicazione della direttiva in questione.

32 (COM(2011)0112) La tabella di marcia proposta dimostra che l'obiettivo climatico attuale del 20% non costituisce una soluzione efficace in termini di costi per raggiungere una riduzione dell'80% nel 2050 rispetto ai livelli del 1990. La riduzione dell'80% rappresenta il minimo indispensabile rispetto a una riduzione dell'80-95%, ritenuta necessaria dal gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico per i paesi industrializzati e adottata dal Consiglio europeo quale obiettivo dell'UE per il 2050.

2.3 Le foreste nelle politiche ambientali

Con la Convenzione delle Nazioni Unite sulla Biodiversità, approvata nel 1992 e ratificata nel 1993, il ruolo delle foreste e, in particolare, della gestione forestale nelle politiche ambientali comunitarie ha acquistato sempre più importanza e rilevanza.

A partire dalla Decisione 93/626/CEE, relativa alla Convenzione sulla diversità biologica, la conservazione e tutela della risorsa forestale quale serbatoio di biodiversità è stata inserita negli atti³³ più importanti prodotti sul tema biodiversità dell'Unione. In particolare acquistano per il settore forestale molta importanza le Direttive "Uccelli" e "Habitat"³⁴, in cui gli interventi di tutela ambientale, previsti con la creazione della Rete Natura 2000, si basano sul concetto di gestione forestale sostenibile. Queste direttive costituiscono le principali iniziative europee dirette al mantenimento della biodiversità e forniscono un ambito d'azione comune per la conservazione della vita naturale e degli *habitat* in tutta l'UE.

Con più del 30% della sua estensione, le foreste sono la forma di uso del suolo più diffusa nell'ambito della rete Natura 2000 in Europa. L'inclusione nella Rete delle formazioni forestali di interesse conservazionistico, caratterizzate da *habitat* forestali di interesse comunitario o che ospitano specie vegetali o animali da tutelare, prevede un approccio *top-down*, che in molti Paesi europei ha creato reazioni estremamente negative tra i proprietari forestali privati (Alphandéry e Fortier, 2002; Weber e Christophersen, 2002), in parte recuperate con una significativa serie di misure di compensazione previste nel periodo di programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 (Pettenella, 2009).

Anche in Italia³⁵ si sono registrati numerosi contenziosi con i proprietari forestali della Rete Natura 2000. Secondo i dati disponibili dell'INFC le aree boscate all'interno della rete Natura 2000 interessano complessivamente il 21,5% della

33 "Strategia per la tutela della biodiversità" del 1998 (COM(1998) 42), nel "Piano per la biodiversità in agricoltura del 2001" (COM/2001/0162), che presentano molti interventi collegati alle risorse forestali (Estensivizzazione dei terreni utilizzati dal settore primario, creazione di aree verdi anche lineari (siepi, filari, frangivento), protezione delle foreste, ecc.), e in fine il Piano d'azione "Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre" (COM [2006] 216).

34 Direttive comunitarie 79/409/CEE ("Uccelli") e 92/43/CEE ("Habitat") relative alla conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche per l'istituzione e la gestione della Rete ecologica europea "Natura 2000", costituita dai Siti di Importanza Comunitaria (SIC) per la tutela degli ambienti naturali e dalle Zone di Protezione Speciale (ZPS) per la protezione dell'avifauna.

35 Direttiva 92/43/CEE è stata recepita in Italia dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 357 dell'8 settembre 1997, successivamente modificato ed integrato dal Decreto del Presidente della Repubblica del 12 marzo 2003, n. 120.

superficie forestale nazionale. Gli *Habitat forestali* caratterizzano la maggioranza dei siti Natura 2000 (circa il 42% in termini di superficie) e il 27% dei 77 *Habitat forestali* Natura 2000 in Italia sono di interesse prioritario (Blasi et al., 2005).

Il contesto storico italiano presenta però *Habitat forestali* in cui gli interventi umani e i processi naturali si sono combinati permettendo, nel tempo, di creare stabilmente *habitat* seminaturali in grado di ospitare specie animali e vegetali di elevato valore biogeografico e producendo equilibri ecologici di particolare interesse.

Al fine di permettere il mantenimento e/o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente di questi *habitat*, vi è oggi la necessità di stabilire una solida correlazione tra gli strumenti di pianificazione forestale e gli strumenti di gestione dei siti Natura 2000, nel rispetto delle indicazioni comunitarie.

Per il raggiungimento di tale obiettivo risulta corretta, in alcuni particolari contesti forestali, la limitazione delle pratiche o il non intervento (a volte già imposto dalla norma vigente); in altri contesti, che per il nostro Paese rappresentano la maggior parte dei casi, la conservazione degli *Habitat forestali* può essere raggiunta solamente con il mantenimento di quelle normali e storicamente consolidate pratiche di gestione forestale.

Pratiche attuate nell'ambito di limiti tecnici e amministrativi fissati, a loro volta, a livello nazionale/regionale e condivisi a livello internazionale.

Limiti già esistenti e fissati nelle Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale, che hanno per anni consentito di mantenere una situazione di equilibrio tra obiettivi economici e ambientali della gestione forestale.

2.4. Le foreste e le politiche energetiche

La direttiva 2001/77/CEE, che fa seguito alla pubblicazione del Libro bianco sulle energie rinnovabili (1997), definisce un primo obiettivo generale del 12% dei consumi energetici coperti da fonti rinnovabili nel 2010, a fronte di un livello di produzione di rinnovabili che nel 1997 era pari al 5,4%. Promuovendo la produzione e l'utilizzo delle biomasse³⁶ di fonte agricola e forestale riconosce un fondamentale ruolo alle foreste.

Successivamente, con nuovi atti normativi³⁷ adottati dall'UE, vengono proposti impegni ulteriori per promuovere l'impiego delle biomasse forestali, fino ad

³⁶ Libro bianco sulle energie rinnovabili nell'UE del 1997 [COM(97) 599] e relativo Piano d'azione.

³⁷ Comunicazione sullo stato delle energie rinnovabili nell' UE del 2004 [COM (2004) 366], Piano d'azione per le biomasse del 2005 [COM(2005) 628].

arrivare, nel dicembre 2008, all'approvazione da parte del Parlamento europeo del pacchetto clima energia. Si tratta di un accordo giuridicamente vincolante, con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas di serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, di incrementare del 20% l'offerta di energia proveniente da fonti rinnovabili e di migliorare del 20% l'efficienza energetica (Europa 20/20/20).

Nella *Road map* per le energie rinnovabili ogni Stato membro si impegna, attraverso i piani energetici nazionali, a raggiungere gli obiettivi definiti. In questo contesto l'Italia ha provveduto a elaborare una Strategia Nazionale di approvvigionamento energetico (PAN, 2010), ponendosi un obiettivo del 17% rispetto al 5,2% stimato al 2005. Il Piano propone il ricorso a un ampio ventaglio di fonti energetiche, dando priorità a quelle rinnovabili, in un'ottica di decentralizzazione della produzione e sviluppo di piccole reti di utenza locale. Quest'ultimo aspetto risulta essere di notevole interesse per la filiera legno energia, soprattutto se si prende in considerazione l'elevata dispersione degli insediamenti abitativi e produttivi localizzati in aree rurali e montane del territorio italiano, il cui fabbisogno energetico potrebbe essere soddisfatto attraverso la valorizzazione della materia prima disponibile in loco.

L'*International Energy Agency* (IEA – Agenzia intergovernativa per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili, istituita nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE) nel 1974), nel dibattito sulle politiche energetiche ha definito il mercato degli impieghi di energia termica, in cui le biomasse legnose hanno un ruolo essenziale, come un gigante silenzioso (*sleeping giant*) dalle enormi potenzialità di sviluppo.

Anche per l'Italia, se consideriamo la disponibilità teorica di materia prima presente sul territorio nazionale, la filiera legno energia oggi possiede ampie potenzialità di sviluppo. Se da un lato la disponibilità di materia prima ritraibile dalla gestione selvicolturale dei boschi, dalla manutenzione del verde urbano, dagli scarti di lavorazione, dal riciclo dei materiali lignei e da colture dedicate (*Short Rotation Forestry*), risulterebbe congrua a soddisfare la domanda di biomassa a fini energetici, le statistiche internazionali di fonte FAO indicano l'Italia come primo importatore mondiale di legna da ardere e il quarto di cippato e scarti in legno.

La filiera di biomassa per usi energetici stenta ad affermarsi a causa delle molteplici barriere strutturali del sistema forestale nazionale, inoltre, gli interventi di sostegno pubblico alla filiera legno energia continuano a vedere la ferma opposizione dei produttori di prodotti legnosi (pannelli, paste a uso cartario), preoccupati di un possibile effetto sulla disponibilità e sui prezzi delle materie prime (Pettenella, 2009).

Come vedremo nei successivi capitoli, l'attuale politica di sviluppo rurale al fine di creare nuove forme di reddito nel settore primario, promuove la valorizzazione delle biomasse agricole e forestali per la produzione di energia rinnovabile e la diffusione di innovazione e nuove tecnologie per aprire nuovi sbocchi di mercato. Le misure di sostegno previste per la valorizzazione delle biomasse, favoriscono lo sviluppo di filiere corte e la diffusione di impianti di medie e piccole dimensioni, dando così la possibilità attraverso i PSR di impostare politiche di sostegno secondo un approccio integrato, territoriale e di distretto.

2.5. Le foreste e le politiche commerciali

L'UE occupa uno dei primi posti a livello mondiale in termini di produzione, commercio e consumo di prodotti forestali. In questo contesto, per ridurre i processi di deforestazione e degrado delle foreste, importanti misure sono state adottate sul tema del commercio internazionale di legnami da tagli illegali attraverso la concertazione di interventi su scala internazionale e di cooperazione allo sviluppo, di riforma istituzionale e lotta alla corruzione e di tutela ambientale (Pettenella, 2009).

Tra le iniziative promosse dalla Commissione europea, quelle che maggiormente influenzeranno il settore forestale, non solo europeo, sono il *Forest law enforcement, governance and trade*³⁸ (FLEGT) del 2005 e il *Timber Regulation – (EUTR)*³⁹ del 2010, inerenti gli obblighi per la commercializzazione del legno e dei prodotti da esso derivati. Il FLEGT si propone di contrastare il problema mondiale del taglio illegale di legname e del commercio dei prodotti a esso associato attraverso la firma di accordi bilaterali volontari (*Voluntary Partnership Agreements, VPAs*) tra la Commissione europea e singoli Paesi esportatori. In cambio di aiuti economici per il controllo del taglio illegale nelle foreste dei paesi in via di sviluppo, si introduce un sistema di licenze di esportazione quale misura volta ad assicurare che solo il legno ottenuto legalmente, in conformità della legislazione nazionale del paese produttore, possa esser esportato nell'UE.

Il regolamento UE n. 995/2010 sulla *Timber Regulation*, rappresenta invece, il complemento ideale, non più basato su accordi bilaterali volontari, al regolamento FLEGT, e consiste nell'applicazione di misure e procedure che riducano al

38 Reg. (CE) n. 2173/2005 del Consiglio, istituzione di un sistema di licenze FLEGT.

39 Reg. (CE) n. 995/2010, *Timber Regulation – EUTR*.

minimo il rischio di immissione sul mercato UE di legname illegale o prodotti da esso derivati provenienti da qualsiasi parte del mondo.

Entrato in vigore dal dicembre 2010, sarà operativo definitivamente a partire dal marzo 2013, e stabilisce gli obblighi per gli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, mirando a combattere il disboscamento illegale e il commercio collegato a tale attività attraverso le seguenti azioni:

- il divieto di commercializzazione di legname e di prodotti da esso derivati proveniente da tagli “illegali” e per il quale non sia possibile una tracciabilità;
- la fissazione di un sistema di obblighi giuridici e di sanzioni amministrative per gli operatori che immettono per la prima volta sul mercato UE legno e prodotti da esso derivati;
- l’obbligo per i commercianti alla tenuta di un registro con il nome dei fornitori e dei clienti per garantire la tracciabilità dei prodotti;
- la definizione di una procedura centralizzata a livello europeo per accreditare le organizzazioni che si occupano di monitoraggio e controllo.

Per l’Italia che, come è noto, importa circa il 70% del suo fabbisogno di prodotti legnosi, il nuovo regolamento porterà significative innovazioni nei canali di approvvigionamento, soprattutto per quanto riguarda le importazioni dai paesi in via di sviluppo.

Di fatto, anche se gli obiettivi sono diversi, l’adozione del regolamento comporterà l’introduzione di una sorta di barriera non tariffaria e potrebbe, entro certi limiti, stimolare la ripresa dell’offerta di materia prima nazionale che, attualmente, è di circa il 25% rispetto al potenziale produttivo delle risorse forestali nazionali.

CAPITOLO III

LE FORESTE NELLE POLITICHE EUROPEE DI SVILUPPO RURALE

Come ampiamente descritto nel precedente capitolo, l'importanza economica delle risorse forestali dell'Unione europea e il riconoscimento del loro valore culturale, sociale e ambientale, contrasta con l'assenza di una politica forestale comunitaria analoga a quella che si è sviluppata in ambito agricolo.

Le foreste sono ampiamente considerate all'interno di altre politiche settoriali ma oggi trovano attuazione quasi esclusivamente nelle politiche agricole e nelle politiche di sviluppo rurale. Le diverse azioni messe a punto dall'UE per il settore forestale, oltre ad aver subito l'influenza dal contesto normativo in cui venivano proposte, hanno risentito anche del livello e qualità di attuazione promossa dai singoli Stati membri.

Come conseguenza dell'allargamento dell'UE, e in un contesto di continua contrapposizione tra gli interessi economici del settore forestale del nord Europa e le necessità strutturali dei Paesi mediterranei, la politica forestale europea si è progressivamente trasformata da "politica virtuale" (Flashe, 1998), strumentale a quella agricola e ambientale, a politica trasversale ad altri importanti settori.

Oggi, nonostante la presenza di criticità specifiche, il comparto forestale si è affrancato progressivamente da quello agricolo, sviluppando da un lato una propria strategia autonoma, dall'altro integrandosi all'interno delle diverse fasi di programmazione delle politiche di sviluppo rurale, delle politiche per la conservazione e salvaguardia della biodiversità e per la lotta al cambiamento climatico. Questo ha permesso di realizzare interventi più mirati, non strumentali a quelli agricoli ma destinati al miglioramento della stabilità ecologica delle foreste, specie quelle con importanti funzioni protettive ed ecosistemiche.

Nel corso del tempo, poi, si è data un'enfasi maggiore alla pianificazione forestale, sottolineando l'importanza del coordinamento tra le strategie, i programmi territoriali di pianificazione settoriale e i Programmi regionali di sviluppo rurale.

3.1. Le misure forestali in Europa dal 1980 al 2000

Negli anni '80 l'impatto mediatico del disboscamento delle foreste tropicali e i primi evidenti effetti delle piogge acide sulle foreste europee portarono ad accrescere l'interesse sociale verso le tematiche ambientali e le questioni forestali iniziarono a essere affrontate e discusse nell'ambito delle politiche comunitarie (cfr. Allegato 1).

Le prime misure forestali, proposte negli anni '80, avevano un campo d'azione limitato e prevedevano interventi di protezione contro l'inquinamento atmosferico (Reg. CEE n. 3528/86) e contro gli incendi (Reg. CEE n. 3529/86). Si trattava di due misure molto importanti, prorogate e riviste anche negli anni successivi e incluse prima nel regolamento CE n. 2152/03 sul monitoraggio dello stato delle foreste nella Comunità (*Forest Focus*, attuato tramite piani pluriennali e valido fino al 2006), e riprese, dopo il 2006, dal progetto *FutMon*⁴⁰ cofinanziato attraverso il regolamento LIFE+.

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 si iniziarono ad attuare alcuni interventi forestali concepiti come corollario della Politica Agricola Comune (PAC), strumentali al raggiungimento di alcuni degli obiettivi della PAC di quel periodo, in particolare la riduzione delle eccedenze agricole. Ci si riferisce al regolamento CEE n. 1094/88 relativo al *set-aside* e al regolamento CEE n. 1096/88 che prevedeva la possibilità di imboschire le superfici agricole ritirate dalla produzione. Tali regolamenti trovarono una collocazione ben definita all'interno del primo Programma di Azione Forestale dell'Unione europea (PAF), adottato dal Consiglio nel 1989 per gli anni 1989-97. Nell'ambito delle tre linee operative principali individuate dal Programma (protezione delle foreste, utilizzo ottimale delle foreste esistenti, ampliamento della superficie boschiva), venne approvato, come strumento di attuazione, un Pacchetto Forestale (cfr. Cap. 2.1) che includeva diversi regolamenti per:

40 Il progetto FutMon ha come scopo la costituzione di una rete di Monitoraggio a lungo termine sullo stato di salute delle Foreste Europee, un sistema pan-europeo di monitoraggio forestale che costituirà la base per le future decisioni nell'ambito delle gestioni forestali europee, come previsto dagli obblighi internazionali e dall'azione 8 del Piano di Azione Forestale (COM 2006 Final). Presentato nell'ambito del Regolamento (CE) n. 614/2007 - LIFE+ è stato approvato e co-finanziato dalla Commissione Europea con 16 Milioni di Euro su un budget totale di circa 35 Milioni di Euro e ha una durata di due anni (2009-2010). Il progetto, coordinato a livello internazionale dal *Johann Heinrich von Thunen-Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries* (vTI), Germany (DE) vede la partecipazione di 24 Paesi Membri dell'UE e di 38 partner.

- la valorizzazione delle risorse forestali,
- la protezione delle foreste contro l'inquinamento e contro gli incendi boschivi,
- la regolamentazione delle risorse genetiche forestali.

È con la riforma della PAC del 1992 (nota come riforma Mac Sharry) che si assiste a un processo di evoluzione degli interventi per il settore forestale: le misure comunitarie previste per il settore e introdotte con il PAF dell'89 iniziarono ad affiancarsi e consolidarsi con quelle a supporto della PAC. I principali interventi erano contenuti nel regolamento CEE n. 867/90 (investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti della selvicoltura) e nel regolamento CEE n. 2080/92, che rientrava tra le misure di accompagnamento previste dalla riforma Mac Sharry.

Tra i primi strumenti previsti dalla politica agricola in cui compaiono interventi di forestazione, il più importante rimane il regolamento 2080 del 1992, che prevedeva un sostegno all'imboschimento per fini produttivi o naturalistici su terre agricole coltivate fino al 31 Luglio 1992, un premio quinquennale per la manutenzione degli impianti e una compensazione ventennale a ettaro per le perdite di reddito derivanti dagli impegni assunti. Il regolamento prevedeva, inoltre, la possibilità di finanziare l'esecuzione di opere di forestazione e miglioramento boschivo di vario tipo (manutenzione e ripristino di boschi esistenti, realizzazione di strade forestali, di fasce tagliafuoco, punti acqua e altri interventi antincendio).

L'obiettivo rimaneva comunque la riduzione delle eccedenze agricole, fornendo una integrazione al reddito degli agricoltori e la diversificazione delle attività. Uno dei limiti del regolamento era, comunque, legato alla tipologia dei beneficiari previsti per l'azione di imboschimento. Infatti il finanziamento erogato dal FEOGA Garanzia (fondo istituito per le misure di mercato della PAC) poteva venire concesso ai soli proprietari agricoli e alle aziende agricole. Intanto, a seguito dell'approvazione dell'Atto Unico⁴¹ nel 1985 che sanciva il principio della coesione economica e sociale, si inizia a consolidare la politica per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali in cui rientravano anche gli interventi riguardante le foreste e che trova attuazione nel primo periodo di programmazione 1994-1999.

41 L'Atto Unico Europeo è il trattato con il quale sono stati rivisti i Trattati di Roma del 1957 con cui è stata istituita la Comunità Economica Europea. Venne elaborato per completare la costruzione del mercato interno e rilanciare l'integrazione europea. L'Atto modifica le regole di funzionamento delle istituzioni europee, amplia le competenze comunitarie in particolare nella ricerca, ambiente e politica estera comune.

In Italia nel primo periodo di programmazione e in particolare grazie al regolamento 2080, è stato imboschito, in sei anni, più di quanto non si fosse fatto nei precedenti 20 anni di politiche nazionali (Romano, 2008). In questo periodo vennero realizzati su terreni agricoli circa 104.000 ettari di impianti arborei, costituiti da latifoglie a legno pregiato (57%) o a rapido accrescimento (40%) e, in minima parte, da conifere (3%) (PQSF, 2008). Gli impianti erano localizzati principalmente nelle regioni del Centro nord e in particolare in Lombardia (quasi 26.000 ettari), Piemonte (8.909 ettari), Toscana (7.926 ettari) ed Umbria (7.484 ettari). Al sud risultarono molto attive la Sardegna (8.733 ettari), la Sicilia (7.031 ettari) e la Calabria (6.289 ettari). Inoltre, più di 112.000 ettari sono stati interessati da miglioramenti boschivi, di cui il 70% in Calabria mentre al Centro nord sono state soprattutto la Lombardia e la Toscana (circa 8.300 ettari in ciascuna) ad applicare le misure di miglioramento. Gli interventi di costruzione e manutenzione di strade forestali hanno invece riguardato 3.429 chilometri di strade localizzate soprattutto al Centro nord (Colletti, 2001).

Con il regolamento 2080, dal 1994 al 2000 sono state spesi circa 555 milioni di euro, pari al 67% delle risorse finanziarie pubbliche previste. Bisogna però ricordare che, oltre al costo piuttosto consistente di tali interventi, il meccanismo previsto dal regolamento per la compensazioni delle perdite di reddito (20 anni), provocò, e continua a provocare, un considerevole "trascinamento" di costi nelle successive fasi di programmazione (Romano, 2008), con conseguenti ripercussioni nella capacità di stanziamento e di spesa delle misure forestali nelle successive fasi di programmazione (2000-2006 e 2007-2013).

Inizialmente, l'applicazione del regolamento incontrò non pochi problemi. Uno di questi era la scarsa informazione e la mancanza di assistenza tecnica agli agricoltori che, con nessuna esperienza in campo forestale, si trovarono di fronte a problemi completamente nuovi nell'impianto e nella conduzione delle piantagioni forestali. C'era poi il problema del reperimento del materiale vivaistico, che doveva essere certificato sulla base della normativa vigente e che raramente era disponibile nei vivai privati.

Inoltre, la necessità di anticipare consistenti somme per l'impianto, rimborsate soltanto a collaudo eseguito, hanno determinato un'attuazione delle misure di imboschimento comunque inferiore rispetto alle aspettative.

Anche la misura di miglioramento boschivo, sulla quale tra l'altro pesava il vincolo imposto dalla Commissione Europea (Decisione C(94) 653/10 del 94), secondo cui per poter beneficiare degli aiuti al miglioramento il richiedente doveva dimostrare di percepire almeno il 25% del reddito dall'attività agricola nell'azien-

da, ha avuto attuazione inferiore alle previsioni iniziali. Tale vincolo, che escludeva di fatto molti proprietari forestali privati, ha rappresentato la principale causa dell'impossibilità di impiegare le risorse stanziare per il miglioramento boschivo, per i punti d'acqua e le strade forestali. Anche l'esclusione degli enti pubblici, che nei contesti mediterranei rappresentano una quota molto significativa della proprietà forestale, è stata una condizione che ha limitato in modo significativo la realizzazione degli interventi di miglioramento boschivo.

Al di là delle difficoltà applicative dei primi regolamenti per il settore forestale, ci furono altri importanti fattori che permisero un'evoluzione positiva del settore forestale nel quadro legislativo europeo. Anzitutto i processi di programmazione comunitaria che puntavano sempre di più alla concertazione e al coinvolgimento nel processo decisionale di diversi *stakeholder*, ma anche l'ingresso di nuovi Paesi nei quali il settore forestale aveva un peso rilevante nell'economia nazionale.

Un importante contributo a supporto del settore forestale venne anche dagli impegni internazionali sottoscritti dall'UE con la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 (cfr. Cap. 1) e le risoluzioni del processo paneuropeo delle Conferenze *Forest Europe*. I principi e gli orientamenti internazionali per uno sviluppo sostenibile (Convenzione UNFCCC, CBD e CCD) e i criteri di Gestione Forestale Sostenibile (GFS), divennero parte integrante delle politiche e strategie comunitarie e dei singoli Stati membri.

Le Risoluzioni e le Dichiarazioni elaborate in questi contesti accompagnano un'importante fase di riflessione e dibattito che vide il suo culmine nella Comunicazione sulla Strategia forestale dell'UE del 1998 (cfr. Cap. 2), che individuava nelle politiche di sviluppo rurale il principale strumento per la sua attuazione. Questo fece crescere l'importanza delle misure forestali nella successiva programmazione dello sviluppo rurale, sia in termini di dotazione finanziaria, che in termini di rilevanza nella definizione e programmazione degli obiettivi nelle politiche.

Non si può ancora parlare di una vera e propria "politica forestale" ma per la prima volta viene definita una strategia comune di riferimento sul tema, rappresentata dal riordino e dalla revisione delle azioni forestali portate avanti a vario titolo fino ad allora e dal raccordo con gli impegni internazionali assunti su diversi fronti fino a quella data.

3.2. Le misure forestali nello sviluppo rurale: 2000 – 2006

Con il periodo di programmazione 2000-2006, concomitante con la seconda riforma della PAC (Agenda 2000 e Revisione a medio termine del 2003, nota come riforma Fishler), il ruolo delle foreste nell'ambito dello sviluppo rurale si è rafforzato con un ampliamento delle misure e delle tematiche oggetto di intervento.

Il nuovo regolamento (Reg. CE n. 1257/99) prevedeva, infatti, uno specifico e organico capitolo forestale (Capitolo VIII – Selvicoltura), in buona parte redatto sulla base dei numerosi regolamenti forestali precedenti e aveva come obiettivo l'attivazione di misure forestali riconducibili alla selvicoltura di pianura (imboschimenti a turno lungo, impianti produttivi, forestazione a finalità prevalentemente protettive o di conservazione), al miglioramento economico, ecologico e protettivo delle foreste, agli interventi sulla filiera produttiva e a quelli con connotazione prettamente ambientale, nonché di salvaguardia del territorio. In particolare, gli interventi previsti (tab. 3.1) riguardavano, oltre all'imboschimento delle superfici agricole (Misura H, art.29), anche un insieme d'interventi caratterizzati da una considerevole varietà di azioni (Misura I, art.30, 32).

Tab. 3.1 – Interventi forestali previsti dal Reg. CE n. 1257/99

MISURA H (Art. 29)	Imboschimento delle superfici agricole Viene previsto il finanziamento sia dell'impianto, che la compensazione della perdita di reddito (premio annuale)
	Art. 30 Rimboschimento delle superfici non agricole Miglioramento economico, ecologico e sociale delle foreste Investimenti per migliorare e razionalizzare la raccolta, la trasformazione e la commercializzazione
MISURA I (Art. 30-32) Altre misure forestali	Promozione di nuovi sbocchi per l'uso e la commercializzazione dei prodotti selvicoli Associazionismo d'imprenditori Ricostruzione del potenziale selvicolo danneggiato dagli incendi, promozione adeguati strumenti prevenzione
	Art. 32 Mantenimento della stabilità ecologica in zone d'interesse pubblico Prevenzione e mantenimento delle fasce taglia fuoco

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA da Regolamento CE n. 1257/99

Gli articoli lasciavano ampio spazio agli Stati membri sulla combinazione delle diverse misure e azioni da attuare, ma la più importante novità era comunque

legata alla tipologia dei beneficiari. Veniva infatti introdotta la possibilità di erogare finanziamenti per il recupero e il mantenimento delle risorse forestali anche ai Comuni e ai loro Consorzi.

Anche se non c'era una chiara suddivisione tra le misure economiche volte all'aumento della competitività e le altre misure ecologico ambientali e di salvaguardia del territorio, per la prima volta gli interventi a favore del settore forestale vengono attuati nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale, assumendo "pari dignità" rispetto a tutte le altre misure d'interesse agricolo e agroalimentare. Questo ha permesso da un lato l'aderenza degli interventi alle necessità locali e, dall'altro, ha dato avvio a un nuovo approccio alle politiche di settore attuate dalle regioni. Molte misure forestali (ad esempio la pianificazione, l'associazionismo forestale, le infrastrutture, le filiere, ecc.), che erano precedentemente attuate con risorse regionali sono state ammesse al cofinanziamento comunitario.

Questo ha fatto sì che le Regioni abbiano destinato la maggior parte delle proprie risorse alle misure cofinanziabili, abbandonando altre azioni che non trovavano possibilità di finanziamento nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale. Si potrebbe dire che gli interventi forestali hanno avuto un aumento di risorse disponibili ma si sono, in un certo senso, omologate a uno standard europeo (Cesaro e Romano, 2008). Le misure forestali nel periodo di programmazione 2000-2006 hanno assorbito il 12,5% (1.855 milioni di euro) dei fondi totali nazionali a disposizione per lo sviluppo rurale, di cui l'81% è stato effettivamente speso (Cesaro e Romano, 2008).

La misura di imboschimento (misura H) ha visto un impegno di 882 milioni di euro di cui è stato erogato quasi l'80%. In particolare, con una spesa di circa 120 milioni di euro (più del 60% di quanto stanziato) sono stati realizzati 40.573 ettari di nuovi impianti (71% latifoglie di pregio, 26% a rapido accrescimento e 3% conifere) mentre, rispetto al periodo precedente, sono stati imboschiti anche 3.500 ettari di superfici non agricole. Le restanti risorse a disposizione per questa misura (688 milioni di euro) sono state utilizzate a copertura degli impegni assunti con il regolamento 2080/92. Le differenze nell'attuazione della misura a livello regionale risultano piuttosto marcate: ad esempio in Calabria non sono stati effettuati nuovi imboschimenti e la misura H è stata esclusivamente impegnata per il pagamento dei trascinati provenienti della precedente programmazione, mentre in Lombardia sono stati imboschiti circa 13,5 mila ettari di terreni agricoli. Con la misura I si è avuta, inoltre, una maggiore attenzione per i servizi di prevenzione alle calamità naturali e incendi e sono state 2.978 le aziende che hanno beneficiato degli aiuti per l'accrescimento del valore economico dei prodotti forestali (tab. 3.2).

Tab. 3.2 – Principali interventi forestali dal 1994 al 2006 (ettari)

Interventi previsti	Reg. (CEE) n. 2080/92	Reg. (CE) n.1257/1999
Imboschimento superfici agricole	104.142	40.573
<i>Conifere</i>	3.049	1.108
<i>Latifoglie</i>	78.362	28.897
<i>Specie a rapido accrescimento</i>	22.730	10.587
Rimboschimento superfici non agricole	-	3.500
Sistemi agroforestali	-	-
Viabilità forestale (km)	3.429	n.p.
Ricostruzione e servizi di prevenzione alle calamità naturali e incendi (superficie servita)	8.000	108.919
Investimenti per accrescere il valore economico, ecologico e sociale delle foreste	112.182	72.025
Accrescimento del valore economico dei prodotti forestali (numero di aziende beneficiarie)	-	2.978

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA su dati Relazioni annuali regionali di monitoraggio, PSR

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure sul territorio nazionale, si è registrata una certa disomogeneità, in particolare per le azioni previste nella misura I. In molti contesti il limite è da imputare alla difficoltà di coinvolgere gli imprenditori e i proprietari boschivi, ma c'è stato anche un problema di scarsa diffusione delle informazioni e di mancanza di assistenza tecnica nelle fasi della formulazione e presentazione delle domande e dei progetti. Alla fine di questo periodo di programmazione, anche come conseguenza della inclusione delle tematiche forestali in altre materie (ambiente, biodiversità, clima, ecc.), cresce l'esigenza di definire uno strumento di pianificazione in grado di supportare e coordinare le diverse Direzioni Generali con le azioni forestali condotte dall'Unione e dai suoi paesi membri. Tale necessità porta nel 2006 alla definizione del *Forest Action Plan* (cfr. Cap. 2), con cui viene ribadito il ruolo strategico della gestione sostenibile delle foreste e la sua importanza nel coordinamento delle politiche degli Stati membri.

Inoltre, la gestione forestale attiva e sostenibile diventa un caposaldo delle politiche comunitarie di sviluppo rurale, quale strumento riconosciuto per perseguire obiettivi di sviluppo economico territoriale, occupazione, fornitura di beni e servizi ai cittadini e salvaguardia delle risorse ambientali.

3.3 Le misure forestali nello sviluppo rurale: 2007-2013

Nel terzo e attuale periodo di programmazione (2007-2013), con l'introduzione all'interno degli Orientamenti Strategici Comunitari⁴² dei principi definiti nella Strategia Forestale Europea e nel *Forest Action Plan*, la politica di sviluppo rurale diventa il principale strumento di attuazione delle politiche forestali a livello comunitario e nazionale. Il regolamento CE n. 1698/2005 per lo sviluppo rurale, relativo al periodo di programmazione 2007-2013, è caratterizzato da un unico sistema di programmazione, un unico quadro finanziario e un unico sistema di controllo. Nella nuova organizzazione interna del regolamento, strutturato per obiettivi e assi (competitività, ambiente e qualità della vita), le misure forestali vengono ad assumere un ruolo autonomo rispetto alla politica agricola in maniera molto più evidente rispetto al precedente periodo di programmazione.

Le misure forestali assumono un ruolo "trasversale" nella strategia di sviluppo rurale e si riconosce esplicitamente l'importanza della gestione forestale come strumento di sviluppo socioeconomico sostenibile delle aree rurali, di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità.

Operativamente le misure forestali, si concentrano soprattutto nei primi due Assi (competitività e ambiente). Come si può vedere nella tabella 3.3, la programmazione 2007-2013 conferma la maggior parte delle misure della precedente programmazione ma introduce nel contempo alcune importanti modifiche nella loro formulazione: si aggiunge una misura di sostegno agli investimenti non produttivi, si introduce una importante misura relativa ai pagamenti silvoambientali e un'altra relativa alla compensazione dei mancati redditi (o costi aggiuntivi) per i proprietari forestali soggetti ai vincoli delle aree Natura 2000. Con il pretesto del basso livello di adesione riscontrato nella precedente programmazione, la misura riguardante l'associazionismo forestale viene cancellata, nonostante da più parti venga riconosciuta la sua importanza per lo sviluppo del settore forestale, soprattutto nei paesi mediterranei.

Per quanto riguarda la misura di assistenza tecnica si rileva ancora oggi la mancanza, nel settore forestale, di organizzazioni professionali strutturate e consolidate. Se da un lato ciò ha rappresentato una buona occasione per i professionisti forestali che sono diventati i principali soggetti in grado di fornire assistenza tecnica alla proprietà forestale pubblica, dall'altro ha comportato un problema serio per

42 Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale.

i piccoli proprietari privati che, in assenza di supporto tecnico adeguato da parte delle organizzazioni professionali, non hanno spesso potuto accedere alla misura. Il problema non è, evidentemente, di facile soluzione, anche perché le molte esperienze fatte negli anni passati dalle Regioni nel campo della formazione e assistenza tecnica alle imprese forestali spesso non hanno dato i risultati sperati.

Rispetto al passato, nella programmazione 2007-2013 viene data grande enfasi alla pianificazione forestale, sottolineando l'importanza del coordinamento e della coerenza tra i programmi territoriali di pianificazione settoriale e i PSR. In particolare i Piani forestali territoriali, i Piani antincendio boschivo, i Piani di gestione delle aree Natura 2000 e i Piani di assessment e gestione aziendale diventano un prerequisito per l'accesso a molte misure. Inoltre, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi, tra le interessanti innovazioni introdotte vi è la richiesta di una maggiore concentrazione territoriale e settoriale delle azioni per il raggiungimento di obiettivi specifici.

A livello nazionale, nell'ambito delle attività preparatorie alla redazione del Piano strategico nazionale (PSN), sono stati costituiti diversi gruppi di approfondimento tra i quali anche un gruppo di lavoro sulle foreste. A conclusione dei lavori il gruppo ha presentato un Rapporto di sintesi (Foreste e cambiamento climatico, 2005), in cui si sottolinea l'importanza della gestione forestale sostenibile nell'attuazione delle politiche di sviluppo economico e territoriale.

Il PSN recepisce le indicazioni presentate dal rapporto dove viene assunta come prioritaria la necessità di mantenere forme attive di gestione del patrimonio forestale nazionale al fine di assicurare la stabilità del territorio, la continuità nell'erogazione dei servizi ambientali e paesaggistici e la funzione economica dei boschi.

Pur mancando un riferimento esplicito all'associazionismo forestale, la strategia nazionale riconosce e ribadisce, inoltre, l'importanza di consorzarsi e costituire gruppi di gestione tra più soggetti. Complessivamente gli obiettivi strategici per il settore forestale nazionale vengono ricondotti a quattro punti:

- stimolare la gestione forestale attiva;
- promuovere le produzioni forestali di qualità e stimolare le utilizzazioni forestali;
- promuovere l'uso energetico delle biomasse forestali;
- promuovere la produzione di prodotti forestali non legnosi.

Per quanto riguarda i PSR, le scelte di programmazione attuate dalle regioni sono rimaste legate agli interventi già collaudati nelle precedenti programmazioni, quali gli imboschimenti, il miglioramento economico dei boschi, le azioni di lotta e

Tab. 3.3 – Interventi forestali previsti dal Regolamento CE n. 1698/05

Misure a favore delle foreste Reg. 1698/2005	Contenuto delle misure
114 – Utilizzo dei servizi di consulenza	Agli imprenditori e proprietari forestali viene concesso un sostegno per migliorare il reddito globale dell'azienda, coprendo le spese di consulenza sui CGO e dei requisiti di sicurezza sul lavoro
115 – Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.	Viene previsto un sostegno a copertura delle spese di avvio di servizi alla gestione, sostituzione e consulenza aziendale e assistenza tecnica
122 – Miglioramento del valore economico delle foreste	Per proprietà forestali private e pubbliche o di loro associazioni è un sostegno agli investimenti aziendali, che si basano su Piani di gestione
123 – Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Vengono sostenuti gli investimenti materiali e immateriali diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, riguardanti la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura
124 – Cooperazione per lo sviluppo di prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	Al fine di introdurre innovazione nei processi di trasformazione dei prodotti forestali primari e secondari promuovere è previsto un sostegno alla cooperazione tra produttori, industria di trasformazione e terze parti (ricerca)
125 – Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	È previsto un sostegno alla copertura dei costi di realizzazione d'infrastrutture a scopo interaziendale per l'accesso alle superfici forestali, al consolidamento e al miglioramento fondiario, alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche

Asse I: Miglioramento della competitività
dei settori agricolo e forestale

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA

segue

segue Tab. 3.3 – Interventi forestali previsti dal Regolamento CE n. 1698/05

Misure a favore delle foreste Reg. 1698/2005	Contenuto delle misure
221 – <i>Imboscimento delle superfici agricole</i>	Viene previsto, ai proprietari o affittuari privati, un sostegno per l'impianto, a copertura dei costi di manutenzione (premio annuo/ettaro per 5 anni) e per la perdita di reddito (premio annuo/ettaro per 15 anni). Per proprietari pubblici vengono coperti unicamente i costi di impianto
222 – <i>Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli</i>	Viene concesso un sostegno agli agricoltori per la copertura dei costi di impianto nella creazione di sistemi agroforestali con silvicoltura e agricoltura estensiva
223 – <i>Imboscimento di superfici non agricole</i>	Viene previsto un sostegno a copertura dei soli costi di impianto. Per i terreni agricoli incolti (da almeno 2 anni), il premio copre anche i costi di manutenzione (premio annuo/ettaro per 5 anni)
224 – <i>Indennità natura 2000</i>	È previsto un aiuto ai proprietari e loro associazioni per compensare i costi e il mancato reddito derivanti dai vincoli imposti dalle direttive 79/409/CEE e 92/73/CEE nelle zone interessate. La concessione si basa sui Piani di gestione
225 – <i>Pagamenti silvo-ambientali</i>	Riguarda il pagamento per ettaro, ai beneficiari che assumono volontariamente impegni silvo-ambientali che vadano oltre i "pertinenti" requisiti obbligatori di gestione forestale, per compensazione i costi aggiuntivi connessi
226 – <i>Ricostruzione del potenziale silvicolo e introduzione di azioni di prevenzione</i>	Si prevede un sostegno alla ricostruzione da disastri naturali e incendi e all'introduzione di azioni di prevenzione per le sole zone ad alto e medio rischio d'incendio definite dai Piani di protezione forestale
227 – <i>Investimenti non produttivi</i>	Interventi volti ad aumentare l'utilità pubblica e alla valorizzazione ambientale delle zone interessate

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA

prevenzione degli incendi boschivi, gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale.

Alcune misure particolarmente innovative introdotte in questa fase di programmazione hanno stentato a trovare attuazione. In particolare le misure 224 (Pagamenti Natura 2000) e 225 (Misure silvoambientali) sono rimaste praticamente inapplicate; la prima per la mancanza dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 (obbligatorie per l'attuazione della misura) e la seconda per l'assenza di un quadro normativo certo a livello nazionale che definisse gli interventi silvoambientali. Quadro che è arrivato solamente nel 2010 con l'emanazione del decreto ministeriale "Criteri minimi nazionali concernenti le buone pratiche forestali ai fini dell'applicazione della misura pagamenti silvoambientali" (gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 74 del 30 marzo 2010 – 10A03605).

Nel periodo 2007-2013, circa il 13 % della spesa pubblica programmata nei PSR italiani risulta destinata a misure di interesse forestale anche se, per le generali difficoltà di spesa di alcune misure forestali e i conseguenti timori di disimpegno, si incominciano a registrare trasferimenti di risorse (rimodulazioni) da queste misure verso quelle del settore agricolo con maggiori capacità di spesa. In generale comunque, rispetto alla precedente programmazione, si è registrato un incremento negli impegni per il comparto forestale. È tutto da valutare se questo rafforzamento delle misure forestali proseguirà anche nella futura programmazione 2014-2020, viste anche le nuove sfide in cui il settore forestale sarà coinvolto, in primis quelle legate al cambiamento climatico e alle energie rinnovabili.

Con la riforma di metà percorso della PAC (2009), meglio nota come *Health Check* (valutazione dello stato di salute e il cui obiettivo è quello di completare e razionalizzare la riforma Fishler del 2003), sono state introdotte importanti novità tese a cogliere le attuali opportunità di mercato e affrontare le nuove sfide, anche in vista del negoziato sul futuro della PAC 2014-2020.

Questo articolato processo di riforma ha determinato per lo sviluppo rurale una nuova iniezione di risorse comunitarie, pari a 693 milioni di euro (Ottaviani, 2012), che attraverso un aumento progressivo della modulazione obbligatoria sono state trasferite allo sviluppo rurale con un vincolo di destinazione, le cosiddette "nuove sfide" (cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità, ristrutturazione settore lattiero-caseario, innovazione e un'ulteriore sfida indirizzata al miglioramento delle infrastrutture per internet e banda larga nelle aree rurali). Questo ha comportato una riprogrammazione dei PSR, con un aggiornamento delle strategie e l'attivazione ex novo o il rafforzamento di misure e azioni già esistenti.

In seguito alla revisione dell'*Health Check* e con l'obiettivo di rafforzare la strategia ambientale dei PSR, sono state destinate quindi, ai cambiamenti climatici il 17,3% delle risorse aggiuntive, mentre alle energie rinnovabili è andato il 5,8%.

Nel complesso, con tale processo di revisione, sono stati ulteriormente impegnati 40 milioni di euro sulle sole misure forestali, passando dai 2.412 milioni inizialmente programmati per queste a 2.452 milioni.

In generale il peso finanziario delle misure forestali sul *budget* complessivo dello sviluppo rurale nazionale vede, anche in questo periodo di programmazione, il prevalere degli interventi di imboschimento delle superfici agricole: secondo un'analisi effettuata dall'Osservatorio Foreste su dati PSR (Romano, 2008), sono stati previsti (previsioni iniziali) 72.612 ettari da imboschire con la sola misura 221.

È significativo anche l'incremento di risorse destinate per gli imboschimenti su superfici non agricole che, nella programmazione 2000-2006 avevano interessato circa 3.500 ettari, mentre gli impegni iniziali della programmazione 2007-2013 prevedono interventi su 19.730 ettari.

Il primo imboschimento su terreni agricoli rimane l'intervento con il maggior peso finanziario nella politica di sviluppo rurale, con più del 30% del budget totale delle misure forestali destinato alla sola misura 221. Il livello attuale di avanzamento fisico e finanziario della misura risulta ancora piuttosto basso: si stima che al 31 dicembre 2011 siano stati imboschiti ex novo meno di 30 mila ettari, con un avanzamento della spesa, inclusi i trascinamenti dovuti alla precedente programmazione, pari al 37% del programmato. Dato che sale al 49% al 30 Giugno 2012.

Altra misura alla quale è stata attribuita una rilevante dotazione finanziaria iniziale (18% delle risorse destinate alle misure forestali) è quella che riguarda la prevenzione e ricostruzione di popolamenti forestali percorsi dal fuoco (misura 226), che dovrebbe interessare, secondo le previsioni di inizio programmazione, una superficie di 161.904 ettari (+48% rispetto alla realizzata nella precedente programmazione).

Quasi l'11% delle risorse è invece impegnato nella misura 227 che riguarda gli investimenti non produttivi, ovvero interventi volti ad aumentare l'utilità pubblica delle foreste (valore ecologico e sociale in *primis*). Le azioni previste sono le più svariate: sentieri, sistemazioni idraulico forestali, ripuliture, miglioramento della fruibilità turistico ricreativa, ecc. Il 10% delle risorse impegnate è invece destinato agli investimenti per l'accrescimento del valore economico delle foreste (misura 122), con una superficie prevista di 228.186 ettari. Riguardo l'accrescimento del valore economico dei prodotti forestali, il numero di aziende beneficiarie è stato

stimato in fase di programmazione, in 5.000 unità (68% in più rispetto alla precedente programmazione).

Oltre alle misure sopra citate, che vengono attuate in continuità con la programmazione 2000-2006, ci sono alcune interessanti nuove misure previste dal regolamento 1698/2005: creazione di sistemi agro-forestali (Misura 222 – agricoltura estensiva e silvicoltura), con la quale è prevista la realizzazione, da parte delle regioni, di una superficie pari a 6.737 ettari e la gestione forestale e l'incentivazione del ruolo multifunzionale delle foreste (Misure 224 e 225) che aveva previsto di raggiungere 185.665 ettari.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria (tab. 3.4) dei PSR, l'avanzamento della spesa al 15 Ottobre 2012 evidenzia chiaramente alcune difficoltà. Il dato medio di avanzamento della spesa dei PSR è pari al 45%, e per le sole misure forestali, di poco inferiore al 38%, quindi ancora molto basso se si pensa che siamo ben oltre la metà del periodo di programmazione. Sussistono inoltre forti differenze tra le regioni e tra le misure.

Come evidenziato nella tabella 3.4 le differenze tra le regioni nei livelli di spesa per le misure forestali sono piuttosto significative: alcune presentano valori ampiamente superiori alla media nazionale (Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Trento, Umbria, Basilicata, Veneto) ma nella maggior parte i livelli di spesa sono simili o inferiori alla media nazionale. Più interessante è la lettura dei livelli di avanzamento della spesa per singola misura. L'unica misura esclusivamente forestale dell'Asse 1 (Misura 122 – miglioramento del valore economico delle foreste) ha un livello di avanzamento ancora piuttosto basso (28%), inferiore comunque alla media di tutte le misure forestali. Gli interventi forestali previsti invece nelle misure 123, 124, 125 sono stimabili in un valore di spesa circa pari al 30% delle risorse impegnate.

Per quanto riguarda l'Asse 2 la situazione è molto eterogenea: l'imboschimento delle superfici agricole (misura 221) ha un avanzamento discreto, con un valore di poco inferiore al 50%; ci sono poi tre misure (222 – sistemi agroforestali, 223 – imboschimento superfici non agricole e 224 – indennità natura 2000) che hanno livelli di avanzamento della spesa bassissimi o addirittura nulli; anche la misura 225 (silvoambientale) stenta ancora a trovare attuazione, soprattutto per la difficoltà incontrata da molte regioni nel definire i convenuti tecnici della misura nella iniziale fase di negoziato con la Commissione europea e nelle successive revisioni; le ultime due misure forestali (226 – ricostruzione del potenziale silvicolo e prevenzione incendi e 227 – investimenti non produttivi) hanno rispettivamente un avanzamento della spesa pari al 41,4% e 27,2%.

Tabella 3.4 – Misure forestali al 15 Ottobre 2012: avanzamento della spesa pubblica (%)

Regioni	Avanzamento Totale PSR	Misure forestali									
		122	123,124,125 (solo inter. Forest.)	221	222	223	224	225	226	227	Totale Forestale
Abruzzo	42,7	0,0	20,0	25,5		0,0			0,0	2,4	21,9
Bolzano	75,0	98,6	40,1						96,2	33,4	72,3
Emilia R.	52,2	53,4	20,8	61,7					30,1	41,3	49,6
Friuli V.G.	43,7	56,4	42,4	43,2		34,3		94,4	37,8	24,8	47,2
Lazio	40,0	0,0	27,4	57,1	0,0	0,0	0,8		3,3	17,3	29,9
Liguria	46,3	21,8	36,3	17,6		0,0			23,9	28,8	30,3
Lombardia	54,9	62,2	32,4	77,6		41,4			28,7		56,5
Marche	47,2	46,7	18,3	64,8	0,0		0,0		24,2	0,0	37,8
Molise	37,6	6,7	20,1	56,6		0,0			62,1	4,3	37,0
Piemonte	50,8	68,6	23,0	38,6				0,0	20,7	0,0	31,4
Sardegna	42,0	0,0	5,0	69,3				0,0	0,0	0,0	22,5
Toscana	45,9	43,3	19,0	56,5		2,9		0,0	53,2	65,8	43,6
Trento	65,1	36,3	38,1						41,4	26,5	51,6
Umbria	48,4	36,7	39,3	39,8	0,0	0,0		3,5	41,5	65,8	46,8
Valle D'Aosta	67,2		12,2								36,6
Veneto	48,4	62,4	40,8	65,6	0,0	23,2		29,0	8,3	36,0	51,2
Basilicata	38,2	0,0	27,5	48,7		0,0			78,4	0,0	56,3
Calabria	41,9	25,1	33,4	43,6		26,2			49,8	37,9	40,4
Campania	36,6	7,8	20,7	39,1		10,2		36,8	39,5	24,9	29,8
Puglia	40,6	13,4	23,0	15,7		0,0			3,1	19,8	23,1
Sicilia	42,2	0,0	43,3	41,6	0,0	0,4			45,9	12,3	33,4
Italia	45,2	27,9	29,4	49,9	0,0	5,0	0,6	18,4	41,4	27,2	37,8

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA su dati Mipaaf

CAPITOLO IV

LA RIFORMA UE POST 2013 PER LO SVILUPPO RURALE

Nell'ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato una serie di proposte⁴³ per la riforma della Politica Agricola Comune post 2013. Tra queste anche la proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Questi documenti sono attualmente oggetto di attente valutazioni, sia qualitative che quantitative, finalizzate a verificare i possibili scenari che potrebbero delinearsi a seconda delle diverse modalità applicative che la politica agricola potrebbe seguire nel periodo 2014-2020.

L'approvazione definitiva dei regolamenti e dei relativi strumenti di attuazione avverrà dopo che la Commissione e gli Stati Membri avranno svolto le necessarie attività di consultazione e negoziato e dopo il via libera definitivo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. L'approvazione dei regolamenti è attesa tra la fine del 2012 e la metà del 2013 per fare in modo che la riforma della PAC possa partire con l'inizio del 2014, anche se il ritardo di un anno sulla tabella di marcia rimane piuttosto verosimile alla luce della discussione in atto a Bruxelles (Romeo Lironcurti, 2012).

L'Italia, come Stato membro dell'Unione, attraverso gli uffici preposti del Mipaaf⁴⁴, sta partecipando attivamente alle attività di negoziato promosse dalla Commissione per contribuire al miglioramento della proposta di regolamento FEASR. A partire dai primi mesi del 2012, diversi *working parties* sono stati realizzati a Bruxelles per discutere le misure di interesse forestale previste dalla nuova proposta. Le prime fasi di dibattito sulla riforma della PAC e della Politica di sviluppo rurale hanno visto il passaggio di consegne della Presidenza europea dalla Polonia alla Danimarca.

43 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

44 D.G. Sviluppo rurale, DISVIR II – Programmazione sviluppo rurale.

A metà marzo 2012 la presidenza danese ha formulato un primo *testo di compromesso* relativo ad alcuni articoli della proposta di regolamento. Tale *proposta di compromesso* si è focalizzata anche sugli articoli di interesse forestale apportando, rispetto al testo ufficiale prodotto dalla Commissione, diversi suggerimenti di modifica riguardanti, essenzialmente, le tipologie di beneficiari ammissibili al sostegno FEASR. Uno di questi ha riguardato l'esclusione delle forme di associazionismo forestale tra i possibili beneficiari delle misure forestali dei futuri PSR.

L'Italia ha prodotto le proprie osservazioni a questo testo chiedendo, in particolare, alla Presidenza danese il reinserimento dell'associazionismo tra i possibili beneficiari delle misure forestali, così come previsto dal testo originale della proposta.

La partecipazione attiva alla Politica di sviluppo rurale da parte delle forme associative del mondo forestale ha, infatti, un significato strategico nelle aree meridionali e mediterranee d'Europa, contrariamente a quanto accade nei territori del nord e centro Europa dove l'associazionismo, per tradizione e caratteristiche strutturali del settore forestale, ricopre un ruolo meno rilevante.

Con il passaggio di consegne della Presidenza UE dalla Danimarca a Cipro, la *proposta di compromesso* danese è stata discussa a Bruxelles in occasione di ulteriori *working parties* prima di essere oggetto di discussione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. Nell'ottobre 2012 anche la Presidenza cipriota ha provveduto a formulare una propria proposta di compromesso che, rispetto a quella danese, apporta per gli articoli forestali diversi interessanti elementi di semplificazione e di maggiore chiarezza, principalmente sul fronte proprio dei beneficiari, che trovano l'approvazione dell'Italia.

Le attività di negoziato e di dibattito sullo sviluppo rurale post 2013 si stanno rilevando lunghe e accese, anche se si attende di scoprire il loro reale valore alla luce di quelle che saranno le posizioni del Parlamento europeo che, per la prima volta con questa tornata programmatica, viene chiamato a esprimere il proprio parere sulle proposte di riforma della PAC.

Il raggiungimento di un'intesa Parlamento Consiglio sulla nuova PAC e l'implementazione dei relativi regolamenti sono legati a scenari di tempistica che possono essere ottimistici o pessimistici in funzione del tempo che richiederà l'approvazione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione (QFP). Secondo lo scenario ottimistico, il negoziato potrebbe concludersi già nel mese di ottobre 2013 mentre, nell'ipotesi più pessimistica, potrebbe concludersi addirittura a giugno 2015. A oggi appare probabile che la nuova PAC possa entrare in vigore solo nel 2015,

ritardo che potrebbe comportare uno slittamento dei nuovi bandi per i futuri PSR anche al 2016 (Romeo Lironcurti, 2012).

4.1 Le proposte di regolamento e le strategie messe in campo

La lettura della proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale 2014-2020 da parte del Fondo FEASR, formulata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, ha messo in luce quali potranno essere le novità post 2013 sia per quanto riguarda l'impianto generale delle strategie che, più in particolare, per quanto concerne gli aspetti tematici relativi alle foreste e al settore forestale. La proposta, infatti, delinea il contesto strategico della politica di sviluppo rurale, definisce le nuove misure e traccia le norme concernenti la programmazione, la creazione di reti, la gestione, il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento tra il FEASR e gli altri strumenti di intervento dell'UE. Appare utile richiamare alcuni elementi della riforma che potranno definire, in modo probabilmente rilevante, il ruolo del comparto forestale nella futura politica di sviluppo rurale.

In primo luogo è importante evidenziare come il secondo pilastro della PAC, quello dedicato allo sviluppo rurale, sarà fermamente orientato al raggiungimento delle priorità strategiche di sviluppo dell'UE e non sarà più impostato secondo l'approccio per Assi che ha caratterizzato l'attuale programmazione. In particolare il pilastro dello sviluppo rurale viene costruito e delineato in modo complementare al primo pilastro (quello degli aiuti diretti) e, soprattutto, in modo coordinato rispetto ad altri Fondi dell'Unione⁴⁵.

Il FEASR e gli altri Fondi saranno così inseriti in un Quadro Strategico Comune (QSC) che verrà definito a livello comunitario con l'obiettivo di accrescere l'efficacia e l'efficienza delle diverse politiche UE, attraverso il coordinamento degli obiettivi strategici e delle linee di azione di ogni singolo Fondo. Ma non è tutto.

Il QSC, infatti, prevede anche un approccio maggiormente orientato al raggiungimento di risultati misurabili e subordinato al rispetto di condizioni stabilite *ex ante*, ossia di requisiti che ogni Stato membro dovrà dimostrare di essere in grado di rispettare per poter beneficiare del sostegno comunitario previsto.

45 I Fondi che nel periodo 2014-2020 saranno coordinati con il FEASR sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

L'esistenza di norme comuni per tutti i fondi inclusi nel QSC è finalizzata anche a favorire la realizzazione di progetti integrati a più alto valore aggiunto, ossia di progetti interfondo che avranno la possibilità di beneficiare del sostegno di diverse politiche comunitarie perché orientati al raggiungimento di più obiettivi sinergici, seppur afferenti ad ambiti tematici diversi. Questa appare, in linea di principio, una novità di assoluto rilievo che potrà offrire al settore forestale la possibilità di affermare (o confermare) il proprio ruolo di tema trasversale alle diverse priorità, ai diversi obiettivi e alle diverse politiche comunitarie.

Con questi nuovi orientamenti, infatti, le foreste hanno la possibilità di contribuire in maniera significativa a obiettivi diversi dell'UE come la salvaguardia ambientale, la lotta al cambiamento climatico, la gestione idrogeologica del territorio, lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali.

Per ciò che riguarda gli obiettivi generali della strategia post 2013 si può affermare che la futura politica di sviluppo rurale si propone di dare continuità al Quadro strategico già consolidato nell'attuale periodo di programmazione ampliando, però, gli obiettivi e le azioni previste per la competitività dell'agricoltura, per la gestione sostenibile delle risorse naturali e quindi anche forestali, per le azioni di lotta al cambiamento climatico e per lo sviluppo equilibrato delle zone rurali.

In linea con le sfide proposte dalla Strategia Europa 2020⁴⁶ che impongono il raggiungimento di mete ambiziose in materia di lotta al cambiamento climatico, di sostenibilità energetica e di conservazione della biodiversità, gli obiettivi generali dello sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 si traducono così più concretamente in sei specifiche priorità comunitarie, in cui trovano ampio spazio le foreste e il settore forestale (Tab. 4.1).

⁴⁶ Le priorità enunciate fanno riferimento a "Crescita intelligente", "Crescita sostenibile" e "Crescita inclusiva".

Tab.4.1 – Priorità e azioni della politica di sviluppo rurale 2014-2020

PRIORITÀ	AZIONI CHIAVE
1. Favorire il trasferimento di conoscenze e innovazione in agricoltura e silvicoltura	
	<ul style="list-style-type: none"> a) stimolare l'innovazione e la base di conoscenze nelle zone rurali b) rinsaldare i nessi tra agricoltura e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro c) incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale
2. Accrescere la competitività in agricoltura e redditività aziendale	
	<ul style="list-style-type: none"> a) incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole con problemi strutturali considerevoli, in particolare di quelle che detengono una quota di mercato esigua, delle aziende orientate al mercato in particolari settori e delle aziende che richiedono una diversificazione dell'attività b) favorire il ricambio generazionale nel settore agricolo
3. Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e della gestione dei rischi in agricoltura	
	<ul style="list-style-type: none"> a) migliore integrazione dei produttori primari nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali b) sostegno alla gestione dei rischi aziendali
4. Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi che dipendono dall'agricoltura e dalla silvicoltura	
	<ul style="list-style-type: none"> a) salvaguardia e ripristino della biodiversità, tra l'altro nelle zone Natura 2000 e nelle zone agricole di alto pregio naturale, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa b) migliore gestione delle risorse idriche c) migliore gestione del suolo
5. Promuovere l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	
	<ul style="list-style-type: none"> a) rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura b) rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare c) favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia d) ridurre le emissioni di metano e di protossido di azoto a carico dell'agricoltura e) promuovere il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale
6. Realizzare l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	
	<ul style="list-style-type: none"> a) favorire la diversificazione, la creazione di nuove piccole imprese e l'occupazione b) stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali c) promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali
Obiettivi trasversali: Innovazione, Ambiente e Cambiamento climatici	

Fonte: da proposta di Regolamento UE per sviluppo rurale post-2013

4.2 Le foreste nella proposta di regolamento 2014-2020

La proposta di un approccio finalizzato al perseguimento delle sei priorità comunitarie rafforza, potenzialmente, il contributo che il settore forestale può fornire nel raggiungimento degli obiettivi strategici di sviluppo rurale definiti in accordo con la Strategia Europa 2020. Gli accordi internazionali (cfr. Cap. 1), e gli atti decisionali sottoscritti a livello comunitario (cfr. Cap. 2), infatti, sanciscono ormai pienamente il ruolo di primaria importanza che la gestione forestale sostenibile può ricoprire nella regolazione degli equilibri ambientali, nelle attività di presidio del territorio e nella ricreazione di opportunità di sviluppo socioeconomico nei contesti rurali e montani. Questo importante riconoscimento pone la gestione forestale in una posizione trasversale rispetto alle sei priorità dell'Unione e contribuisce a spiegare le ragioni per le quali le foreste divengono un elemento strategico della futura programmazione.

Nel quadro della strategia delineata dalla nuova proposta di regolamento, ad esempio, emerge in modo netto il pieno riconoscimento del fondamentale contributo che le foreste e le attività forestali, possono offrire nelle strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Questo è, per un verso, un sintomo della crescente sensibilità che si registra negli ambienti politici ed economici nei confronti degli scenari proposti dal *climate change* e, dall'altro, dell'ormai generale riconoscimento della valenza ambientale ed ecologica delle foreste.

Il cambiamento climatico è considerato un problema ambientale di dimensioni globali che minaccia di influenzare in modo determinante, in un futuro ormai molto prossimo, gli equilibri ecologici, economici e sociali dell'intero pianeta. Per questa ragione il cambiamento climatico rappresenta oggi uno dei principali *drivers* delle scelte programmatiche che vengono effettuate in settori strategici molto diversi, compresi quelli tradizionalmente meno sensibili alle tematiche ambientali come l'industria, l'energia, i trasporti. Le foreste, grazie alla loro capacità di assorbire e immagazzinare nel legno e nel suolo importanti quantità di carbonio, sono ormai ampiamente riconosciute come elementi cardine delle politiche di lotta al cambiamento climatico.

La futura politica di sviluppo rurale sembra cogliere a pieno tale riconoscimento tanto da prevedere uno specifico sostegno che verrà riconosciuto ai gestori forestali per l'erogazione di servizi silvoambientali e per lo sviluppo di filiere energetiche basate sull'uso dei materiali legnosi. Tale riconoscimento fa degli interventi previsti per il settore forestale uno strumento valido e concreto di cui l'UE dispone per perseguire la propria strategia climatica 2020. Strumenti che,

nonostante il grande clamore, i grandi proclami e i grandi impegni assunti a livello paneuropeo⁴⁷ e comunitario⁴⁸, fanno dello sviluppo rurale la principale politica comunitaria che oggi impegna risorse per la lotta al cambiamento climatico.

Rispetto alla precedente e attuale programmazione, inoltre, va evidenziata la particolare enfasi che viene data alla fornitura di beni e servizi pubblici collegata allo svolgimento di attività silvicole tradizionali e sostenibili. Questo aspetto consente di valorizzare ulteriormente le foreste in considerazione delle esternalità che esse sono potenzialmente in grado di generare. Si pensi, ad esempio, alla funzione paesaggistica o alle funzioni di conservazione della biodiversità e di regolazione del ciclo dell'acqua che possono derivare da una corretta gestione dei boschi. Senza dimenticare tutte le altre importanti categorie di funzioni, tutte racchiuse nel concetto di multifunzionalità forestale, come le funzioni turistico ricreative, educative e di diversificazione economica connessa, ad esempio, ai prodotti non legnosi della foresta (piccoli frutti, tartufi, funghi, sughero, ecc.). Il pieno riconoscimento di questo importante ruolo multifunzionale richiede, però, di porre particolare attenzione alla diversità di condizioni ecologiche e socioeconomiche che contraddistinguono le aree forestali europee.

Dalla Scandinavia al Mediterraneo, dal centro Europa alle regioni più orientali, infatti, le foreste presentano profonde differenze di cui si dovrà tenere conto per fare in modo che le priorità comunitarie di sviluppo rurale vengano colte pienamente anche attraverso le azioni di carattere forestale. Si pensi, ad esempio, alla forte frammentazione e polverizzazione della proprietà forestale che contraddistingue l'Italia rispetto ai Paesi del Nord Europa, cosa che rende più difficoltosa l'implementazione di strategie che, invece, potrebbero fare tesoro delle economie di scala generate da fenomeni associativi e di aggregazione. Oppure si pensi ancora al livello di antropizzazione che storicamente contraddistingue i boschi italiani rispetto alle grandi foreste del centro Europa. Moltissimi *Habitat forestali* della nostra penisola, infatti, sono storicamente e tradizionalmente gestiti dall'uomo, dal cui operato dipendono, in molti casi, le loro caratteristiche ecologiche e che oggi ricadono in molti casi all'interno di aree protette e Natura 2000.

Alla luce di queste diversità appare chiaro come l'applicazione di principi di conservazione degli *Habitat forestali* basati sulla marginalizzazione delle attività umane potrebbe rappresentare una forzatura all'interno dei confini dell'Unione.

47 http://www.foresteurope.org/eng/What_we_work_for/Climate_Change_and_Energy/.

48 http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm.

Lo stesso vale per i principi di scelta dei beneficiari delle misure forestali. Mentre nelle aree continentali d'Europa il gestore forestale è generalmente considerato agricoltore e quindi ammesso a pieno titolo a beneficiare del sostegno FEASR, nelle aree mediterranee (e in Italia specialmente), il gestore forestale è generalmente rappresentato dal proprietario del bosco o da imprese boschive specializzate, soggetti normalmente considerati non agricoltori e quindi più marginalmente coinvolti nella programmazione dello sviluppo rurale. Questo aspetto gioca un ruolo fondamentale nell'efficace implementazione dei PSR dato che ostacola ulteriormente le capacità di spesa delle misure forestali⁴⁹.

Un ulteriore elemento di novità contenuto nella proposta di regolamento è anche la riscoperta o, quantomeno, la maggiore enfasi riservata al potenziale di sviluppo socioeconomico connesso alla risorsa forestale, ai settori e alle filiere produttive a essa collegate. La proposta di regolamento, infatti, richiama in diversi punti l'opportunità di far convivere esigenze ambientali e interessi produttivi, cosa che assume importanza strategica specie in quelle aree rurali marginali ove la risorsa forestale può rappresentare una delle principali, se non l'unica, fonte di lavoro e di reddito per le comunità locali.

4.3 Le novità rispetto al Regolamento CE n. 1698/2005

Come detto, la risorsa forestale, le attività forestali e la selvicoltura formano, differentemente dalle passate programmazioni, parte integrante e operativa della politica di sviluppo rurale. Gli interventi e le misure previste sono organicamente inseriti nella struttura programmatica e diventano, di conseguenza, indispensabili per il raggiungimento delle sei priorità unionali, degli obiettivi più generali promossi dalla Strategia Europa 2020 e, soprattutto, per il rispetto dagli impegni internazionali sottoscritti con il Protocollo di Kyoto in materia di lotta al cambiamento climatico.

La strategia di sviluppo rurale post 2013, infatti, prevede che la lotta al cambiamento climatico e l'uso sostenibile del suolo debbano includere anche lo sviluppo delle aree forestali e la gestione sostenibile delle foreste. Per questa ragione il ruolo dei proprietari e gestori forestali viene esplicitamente affiancato a quello degli agricoltori nella fornitura di beni pubblici per i cittadini dell'UE.

⁴⁹ A Giugno 2012 la spesa realizzata dai PSR italiani sulle misure forestali (122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227) è pari al 35,8% di quanto programmato per il settore (Fonte: *elaborazione Osservatorio Foreste INEA su dati Mipaaf*).

La proposta di regolamento, più nello specifico, presenta delle novità che sembrano offrire la possibilità di migliorare la capacità di spesa delle misure forestali che saranno previste dai PSR.

Il ventaglio di possibili beneficiari, per esempio, viene esteso a tutte le forme associative che caratterizzano il mondo forestale: dalle associazioni di proprietari alle associazioni di comuni, dalle associazioni di gestori ai singoli proprietari pubblici e privati. Questa apertura sembra cogliere la necessità, più volte sottolineata dagli *stakeholders*, di favorire l'associazionismo e l'integrazione in un settore che lamenta problemi di frammentazione e di disarticolazione delle filiere.

Nella stessa direzione deve essere letta la possibilità di includere e prevedere sottoprogrammi "tematici" all'interno dei PSR, con lo scopo di affrontare in modo mirato necessità in aree geografiche e in settori produttivi particolarmente sensibili.

In questo quadro viene prevista la possibilità di elaborare sottoprogrammi "tematici" o riferiti a aree specifiche come per le aree montane, cosa che può accrescere ulteriormente le potenzialità operative e di coordinamento dei diversi interventi che possono interessare il settore forestale, amplificando anche le possibili ricadute in termini di sviluppo per le aree rurali e marginali.

4.4 Le nuove misure forestali

L'insieme delle misure⁵⁰ proposte per il settore forestale ricalca quello già collaudato nei precedenti periodi di programmazione, anche se vanno evidenziati importanti elementi di novità che riguardano specialmente la semplificazione e il coordinamento degli interventi (Tab. 4.2). A differenza di quanto previsto nella programmazione 2007-2013, che prevede misure di interesse forestale poco integrate e ripartite in diversi Assi "a tenuta stagna", la proposta di regolamento prevede che molti degli interventi attivabili per il settore forestale vengano raggruppati in un unico set di misure (art. 22). Secondo la strategia del regolamento, questa scelta è indirizzata a favorire una semplificazione nell'attuazione degli interventi e a consentire ai beneficiari di ideare e realizzare progetti integrati di maggiore valore aggiunto.

Il set di misure forestali, le cui reali modalità operative sono ancora poco note e probabilmente rimandate al dettaglio dei regolamenti attuativi, è proposto e

50 Per un maggiore dettaglio sulle misure di interesse forestale previste dalla proposta di regolamento FEASR 2014-2020 si rimanda alle tabelle riportate nell'Allegato II del presente volume.

strutturato per contribuire efficacemente agli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri in sede internazionale sui temi di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico e di conservazione della biodiversità.

Per la stessa ragione, ma anche per compensare la mancanza di una politica forestale europea, il regolamento sottolinea l'opportunità di erogare il sostegno in funzione dell'esistenza di programmi forestali nazionali, o di strumenti equivalenti, che siano stati elaborati in coerenza con la Strategia forestale dell'Unione e con le indicazioni fornite dal *Forest Action Plan*.

Nella proposta di regolamento il set di misure forestali comprende molte delle azioni già previste per il settore. Azioni che vengono declinate in cinque differenti interventi di investimento e gestione forestale (artt. 23 e 27 proposta regolamento).

La misura volta a sostenere l'imboschimento dei terreni agricoli e non agricoli e la creazione di sistemi agroforestali (art. 23), prevede la copertura dei costi di impianto e un premio annuale per ettaro a copertura dei costi di mantenimento, inclusi lavori pre e post intervento, per un periodo massimo di dieci anni. La misura estende la copertura dei costi di gestione a un numero maggiore di anni per compensare anche i mancati redditi e per snellire le operazioni di calcolo degli importi. Il regolamento specifica che le specie da utilizzare per gli impianti debbano essere adatte alle condizioni pedoclimatiche del territorio e, in zone difficili, possano essere rappresentate anche da specie legnose perenni come cespugli e arbusti.

A oggi è in fase di discussione la possibilità di far rientrare i rimboschimenti realizzati con questa misura all'interno del 7% delle aree verdi, imposto alle aziende agricole dalle azioni di "greening"⁵¹ previste dal primo pilastro della PAC. Qualora questa ipotesi fosse confermata, la misura potrebbe contare su un accresciuto interesse da parte dei beneficiari, cosa che ribalterebbe quanto accaduto nelle precedenti programmazioni.

Come evidenziato dai risultati di una ricerca presentata da *Pisanelli et al.* (2011), durante il congresso *RomaForest2011*⁵², infatti, le misure a sostegno degli

51 Con il termine *greening* si identifica un insieme di azioni di carattere ambientale che l'azienda agricola deve obbligatoriamente rispettare per poter ricevere la piena erogazione del pagamento unico previsto per il periodo 2014-2020 dal primo pilastro della PAC. Il *greening* impone, tra l'altro, che almeno il 7% delle superfici aziendali sia interessato da terreni a riposo, fasce tampone o aree boscate.

52 *Present and future role of forest resources in the socioeconomic development of rural areas*, Conferenza internazionale promossa dalla Rete Rurale Nazionale e dall'Osservatorio Foreste INEA, Roma, Giugno 2011, www.reterurale.it/romaforest2011.

imboschimenti e dei sistemi di *agroforestry* proposte durante le precedenti programmazioni non hanno colto il pieno consenso di molti agricoltori in ragione della riduzione del premio unico PAC connesso all'uso "verde" dei suoli aziendali. Lo scenario offerto nella proposta, al contrario, sembrerebbe offrire la possibilità di alleggerire gli oneri e le difficoltà connesse al rispetto delle complesse e vincolanti azioni di *greening*.

Per la misura di prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e dalle calamità naturali (art. 25), la novità è rappresentata dall'inclusione, nella categoria delle calamità, degli attacchi parassitari, delle patologie e degli eventi catastrofici correlati al cambiamento climatico. La misura propone una interessante apertura, previa formale ricognizione del rischio da parte delle autorità competenti, per il sostegno a favore di interventi preventivi relativi ad attacchi parassitari e fitopatologie. Con questa struttura la misura sembra aprire anche interessanti possibilità per la prevenzione di disastri correlati al dissesto idrogeologico, problema che affligge in maniera sempre più rilevante il territorio italiano.

La misura a sostegno degli investimenti finalizzati a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali (art. 26), riprende la misura degli attuali investimenti non produttivi (misura 227), ma introduce, o meglio non esclude, la possibilità di un beneficio economico nel lungo termine degli investimenti realizzati.

Gli interventi previsti da questa misura, pur essendo interventi storicamente a valenza "ambientale", prevedono quindi espressamente, per la prima volta, la possibilità di non escludere i vantaggi economici che possono derivare dalla commercializzazione dei materiali (legnosi e non legnosi) che possono essere ottenuti durante e dopo la fine dell'impegno e dalla fornitura di servizi derivanti dagli investimenti effettuati per preservare e migliorare gli ecosistemi forestali.

La misura a sostegno degli investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (art. 27), viene delineata con lo scopo di migliorare la performance economica e ambientale delle foreste e dei prodotti forestali. Tale misura, a ogni modo, richiede che gli investimenti siano realizzati (ad esempio) per l'acquisto di macchinari di raccolta che accrescano il rispetto nelle operazioni per il suolo e le risorse naturali. Richiama inoltre la possibilità di effettuare investimenti per l'uso e la produzione di materiale legnoso da destinare a scopi energetici, stabilendo che il sostegno è limitato a tutte le operazioni che precedono la trasformazione industriale.

In tutte queste misure viene ribadito che per le aziende al di sopra di una

certa superficie, il sostegno debba essere subordinato alla presentazione di un piano di gestione forestale o strumento equivalente, realizzato nel rispetto dei principi di Gestione Forestale Sostenibile.

Oltre alla novità del *set* di misure forestali, appare necessario evidenziare due dettagli che possono contribuire a comprendere la linea strategica seguita dal regolamento. In primo luogo, l'estensione del sostegno anche alle funzioni climatiche dei servizi silvoambientali (art. 35), e agli investimenti che accrescono la resilienza dei sistemi forestali agli effetti del cambiamento climatico (art. 26), cosa che conferma quanto già detto precedentemente in merito all'importanza riservata al tema del riscaldamento globale dalla proposta di regolamento. In secondo luogo si sottolinea la trasformazione dell'attuale misura per l'accrescimento del valore economico delle foreste in un'azione (art. 27) rivolta agli investimenti in nuove tecnologie e processi forestali.

Tab. 4.2 – Misure di interesse forestale per lo sviluppo rurale 2014-2020

Misura	Principali novità rispetto al Reg. 1698/2005
<i>Trasferimento della conoscenza e azioni di informazione (art. 15)</i>	Comprende le attuali misure 111 e 331. Prevede anche visite aziendali e azioni dimostrative
<i>Servizi di consulenza, gestione e sostituzione aziendale (art. 16)</i>	Comprende le attuali misure 114 e 115. Include la formazione dei consulenti. Inserite tra i destinatari della consulenza anche le PMI delle aree rurali. Tra i temi della consulenza, gli obblighi previsti delle direttive 2009/147/CE, 92/43/CEE e 2000/60/CE
<i>Investimenti materiali (art.18)</i>	Comprende le attuali misure 121, 123 e 125. Al momento mancano ancora riferimenti importanti al settore forestale
<i>Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle aree rurali (art.21)</i>	Comprende le attuali misure 311, 313, 321, e 323
<i>Costituzione di gruppi di produttori (art. 28)</i>	Comprende l'attuale misura 142. Non è concesso il sostegno alle organizzazioni interprofessionali. Nel caso di gruppi di produttori del settore forestale il sostegno è calcolato sulla base della produzione media commercializzata dai membri del gruppo nei cinque anni precedenti il riconoscimento
<i>Pagamenti Natura 2000 e direttiva quadro Acqua (art.31)</i>	Comprende le attuali misure 213 e 224. Mancano ancora dettagli sui requisiti del contributo per il settore forestale
<i>Servizi silvo-climatico-ambientali e conservazione delle foreste (art.35)</i>	Comprende l'attuale misura 225. Il sostegno può essere erogato anche per la conservazione e valorizzazione di risorse genetiche forestali
<i>Cooperazione (art.36)</i>	Nuova Misura

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA, da proposta regolamento UE

(segue)

(segue) Tab. 4.2. – Misure di interesse forestale per lo sviluppo rurale 2014-2020

Misura	Principali novità rispetto al Reg. 1698/2005
<i>“SET” MISURE FORESTALI (art.22)</i>	Comprende le attuali misure 122, 123, 221, 222, 223, 226 e 227. Gli investimenti sono compresi in una singola misura che prevede interventi dettagliati negli articoli 23-27
<i>Imboschimento e creazione di aree boscate (art. 23)</i>	Comprende le attuali misure 221 e 223. Non c'è più il premio per la compensazione del mancato reddito, ma la durata massima del sostegno passa da 5 a 10 anni. Sono eleggibili per questa misura sia le superfici agricole che quelle non agricole
<i>Primo impianto di sistemi agroforestali (art.24)</i>	Comprende l'attuale misura 222. Il sostegno non copre più solo i costi di impianto ma anche quelli di mantenimento
<i>Prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e altri disastri naturali ed eventi catastrofici (art.25)</i>	Comprende l'attuale misura 226. Tra i disastri naturali vengono inclusi attacchi parassitari, patologie e minacce correlate al cambiamento climatico. Possibilità di attività connesse alla prevenzione del dissesto idrogeologico
<i>Investimenti finalizzati a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali (art.26)</i>	Comprende l'attuale misura 227. Tra i beneficiari esplicitati ci sono i gestori di foreste di proprietà dello Stato. Gli investimenti non escludono la possibilità di un beneficio economico nel lungo termine
<i>Investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali (art.27)</i>	Comprende le attuali misure 122 e 123. Le imprese beneficiarie possono essere PMI. Gli investimenti ammissibili devono riguardare macchinari e pratiche di raccolta rispettosi del suolo e delle risorse naturali. Gli investimenti per l'uso di legno sono limitati a tutte le fasi di lavorazione che precedono la trasformazione industriale

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste INEA, da proposta regolamento UE

Pur venendo confermati i contenuti, questo cambio di nomenclatura sottolinea come il significato ambientale delle foreste continui a prevalere su quello strettamente produttivo. Questo elemento, inoltre, è ribadito dalle condizioni poste per gli investimenti ammissibili che devono dimostrare di migliorare la sostenibilità ambientale dei processi forestali. In continuità con l'attuale periodo di programmazione la proposta di regolamento prevede, dunque, di continuare a indennizzare i selvicoltori che prestano servizi ambientali o di salvaguardia delle risorse forestali. Con il pagamento dei servizi silvoambientali e climatici, viene così confermato il sostegno ai selvicoltori che assumono volontariamente impegni volti alla conservazione della biodiversità, alla protezione degli ecosistemi forestali di grande pregio e al consolidamento della funzione protettiva delle foreste in tema di erosione del suolo, di equilibrio idrologico e di resilienza nei confronti delle calamità naturali. In questo contesto il regolamento propone anche di erogare un sostegno dedicato alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse genetiche forestali.

La programmazione 2014-2020 conferma anche i pagamenti Natura 2000 (art. 31), per le superfici forestali ricadenti nelle aree designate dalle Direttive di riferimento. Il sostegno continua a essere fornito ai proprietari e gestori forestali e prevede la compensazione degli svantaggi che risultano dall'adempimento degli specifici interventi restrittivi. Viene inoltre previsto un contributo per la realizzazione di Piani di gestione di siti Natura 2000, cosa che potrebbe contribuire a sbloccare il potenziale di conservazione ambientale e di crescita sostenibile a essi legato.

Contrariamente a quanto atteso, il regolamento 2014-2020 non prevede misure dedicate alla costituzione di associazioni forestali, anche se la misura per il sostegno alla costituzione di gruppi di produttori (art. 28), può essere estesa anche al settore forestale e interessanti opportunità vengono offerte dalla misura di cooperazione (art. 36). Questa impostazione offre la possibilità di coordinare la produzione, di commercializzare in maniera congiunta i prodotti, di costituire regole comuni sulle informazioni di produzione, di condividere percorsi di innovazione, ma sembra porre dei limiti alla possibilità di gestire in maniera congiunta e aggregata le superfici forestali, cosa che assume un significato strategico in tutti quei Paesi, come l'Italia, che registrano un'alta frammentazione delle proprietà forestali.

Il "tema foreste" viene introdotto, in maniera più forte rispetto al passato, anche all'interno delle azioni previste per il trasferimento tecnologico, per l'innovazione e per i servizi di consulenza (art.li 15, 16, 21), proprio a sottolineare la necessità di sviluppare nuove competenze anche in un settore, come quello forestale, che contribuisce in modo attivo allo sviluppo del territorio rurale. Lo scopo di queste misure è quello di favorire la crescita professionale degli addetti, di aumentare la competitività delle imprese, di migliorare le performance ambientali ed economiche delle imprese. A conferma del delicato ruolo ambientale delle foreste, viene posto l'obbligo che i servizi di consulenza, gestione e sostituzione aziendale per i proprietari, i gestori e le PMI attive nel settore forestale riguardino come minimo gli obblighi di rilievo previsti dalle direttive 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, 92/43/CEE (direttiva habitat) e 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque - DQA).

La consulenza deve anche riguardare aspetti connessi alla *performance* economica e ambientale delle proprietà forestali al fine di migliorare la gestione sostenibile e la performance complessiva dell'azienda. Il regolamento dispone, inoltre, che i servizi di consulenza debbano permettere di identificare i miglioramenti da apportare a livello aziendale per favorire la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, la conservazione della biodiversità e la protezione del suolo e delle risorse idriche.

Con la misura di investimenti materiali (art. 18), viene ribadito come le attività forestali siano una parte integrante dello sviluppo rurale. Gli investimenti per migliorare la *performance* dell'azienda, la trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti, vengono, infatti, estese anche al settore forestale per la realizzazione di infrastrutture che facilitino l'accesso alle superfici forestali, per il perseguimento degli impegni silvoambientali o per l'accrescimento del valore di pubblica utilità di un sito Natura 2000.

Con la nuova proposta di regolamento, le foreste rientrano a pieno titolo anche nel tema della cooperazione (art. 36), che si amplia e rafforza, divenendo un contenitore importante per tutte le iniziative finalizzate all'aggregazione di operatori e strategie. La misura promette di incentivare, tra l'altro, forme di cooperazione finalizzate alla creazione di reti, all'integrazione di filiera, allo sviluppo di azioni congiunte per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, all'adozione di impegni agrosilvoambientali, alla produzione sostenibile di biomasse, alla stesura di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti.

4.4.1 Aspetti di interesse generale: gli aiuti di stato

La notifica delle misure forestali ai sensi della normativa sugli Aiuti di Stato ha rappresentato il principale ostacolo alla piena attuazione dell'attuale programmazione. Si evidenzia come la nuova proposta di regolamento non fornisca nessun chiarimento sulle modalità di notifica che saranno adottate per la programmazione 2014-2020, cosa che preoccupa molto i diversi *stakeholders* italiani coinvolti nei processi di valutazione delle proposte perché espone ancora nuovamente al rischio e alle difficoltà connesse alla necessaria procedura di notifica. Il regolamento affronta⁵³ il tema degli aiuti non rientranti nel campo di applicazione dell'art. 36, (ex art.42) del Trattato, precisando che dovranno essere notificati alla Commissione o essere autorizzati dagli Stati membri a norma del regolamento di esenzione⁵⁴.

Per gli aiuti che escono dal campo di applicazione dell'art. 36 valgono *tout court* le regole sugli Aiuti di Stato, mentre sembrerebbe che, come nel regolamento attualmente in vigore, per gli aiuti agricoli non si applichi l'art. 108. Questo vuol dire, in sostanza non solo che gli aiuti dovranno essere notificati ma che (salvo ripensamenti e nuove proposte verso la semplificazione tanto promossa), dovranno probabilmente essere sottoposti al controllo permanente della Commissione

⁵³ Cfr. Art. 88 Regolamento FEASR 2014-2020.

⁵⁴ Reg. 994/98 è la base giuridica di tutti i regolamenti di esenzione, compreso il *de minimis*.

uscendo dall'alveo dello sviluppo rurale per entrare in quello degli Aiuti, con tutto ciò che ne consegue.

4.5 Punti di forza e di debolezza per le tematiche forestali

In generale la riforma dello sviluppo rurale sembra riservare grande attenzione ai temi forestali e può essere giudicata, nel complesso, in modo positivo. Punti di forza sono rappresentati sicuramente dall'inclusione di obiettivi strettamente legati al settore all'interno delle sei priorità dell'Unione (Tab. 4.3).

Positivamente va considerato anche lo sforzo di semplificazione e coordinamento tentato con la proposta del set di misure forestali, strumento che promette di favorire la spesa delle future misure, ma di cui ancora si attende di conoscere il dettaglio delle modalità attuative. Molto positivamente va considerata anche la grande attenzione riservata dalla proposta di regolamento al ruolo svolto dalle foreste nelle strategie di mitigazione e lotta al cambiamento climatico, cosa che promette di fare della politica di sviluppo rurale il principale strumento operativo a disposizione dell'Unione per il raggiungimento degli obiettivi climatici 2020.

Tab. 4.3 – Punti di forza/debolezza forestali nella proposta di riforma

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> • Riconoscimento del ruolo trasversale delle foreste alle diverse tematiche e priorità dello Sviluppo rurale • Riconoscimento del ruolo svolto dal settore forestale nella fornitura di beni e servizi pubblici (biodiversità, paesaggio, risorse idriche, mitigazione e adattamento al cambiamento climatico) • Riscoperta della funzione di sviluppo socio-economico e occupazionale svolta dal settore forestale nelle aree rurali • Semplificazione e integrazione attraverso la proposta del set di misure forestali e la possibilità di sottoprogrammi tematici dedicati alle aree montane • Ampliamento del ventaglio di possibili beneficiari delle misure forestali e inclusione dei temi forestali nelle misure di trasferimento della conoscenza, consulenza e cooperazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Pochi riferimenti sulle procedure di attivazione e modifica delle misure forestali ai sensi della normativa degli Aiuti di Stato • Assenza di supporto alla costituzione di associazioni forestali • Carenza di riferimenti alle azioni ammissibili per interventi specifici dedicati alle sfide climatiche, ambientali e produttive delle foreste mediterranee • Carenza di riferimenti chiari e organici al sostegno per la produzione, commercializzazione e trasformazione energetica delle biomasse di origine forestale • Carenza di riferimenti al settore forestale all'interno delle azioni previste per l'<i>European Innovation Partnership</i> • Prevalenza delle funzioni ambientali sulle funzioni produttive e occupazionali del settore forestale. • Carenza di riferimenti e distinzioni per i diversi contesti forestali europei

Fonte: elaborazione Osservatorio Foreste da proposta regolamento UE

Tra i punti di debolezza della riforma va sicuramente citata la carenza di dettagli su quelle che saranno le modalità operative delle misure, cosa che probabilmente verrà compensata in futuro attraverso opportuni regolamenti attuativi. Altro elemento di debolezza della proposta è rappresentato dalla mancanza di sostegno alla costituzione di associazioni forestali, che potrebbe comunque essere compensata dal rafforzamento della misura di cooperazione.

Grande preoccupazione è destata, invece, dalla carenza di indicazioni sul tema delle notifiche delle misure forestali ai sensi della normativa sugli Aiuti di Stato.

4.6 Le proposte per il periodo 2014-2020

Concludendo, la lettura della proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo FEASR formulata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio per il periodo di programmazione 2014-2020, mette chiaramente in luce quali potranno essere le novità post-2013 sia per quanto riguarda l'impianto generale delle strategie per lo sviluppo rurale che, più in particolare, per quanto concerne gli aspetti tematici relativi alle foreste e al settore forestale. Il regolamento, infatti, delinea il contesto strategico della politica di sviluppo rurale, definisce le nuove misure e traccia le norme concernenti la programmazione, la creazione di reti, la gestione, il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento tra il FEASR e gli altri strumenti di intervento dell'UE.

Appare utile richiamare alcuni elementi della riforma che potranno definire, in modo probabilmente rilevante, il ruolo del comparto forestale nella futura politica di sviluppo rurale.

In primo luogo è importante evidenziare come il secondo pilastro della PAC dedicato allo sviluppo rurale, sarà fermamente orientato al raggiungimento delle priorità strategiche europee e non sarà più impostato secondo l'approccio per Assi che ha caratterizzato l'attuale programmazione. In particolare il pilastro dello sviluppo rurale viene costruito e delineato in modo complementare al pilastro PAC degli aiuti diretti e, soprattutto, in modo coordinato rispetto ad altri Fondi dell'Unione⁵⁵.

55 I Fondi che nel periodo 2014-2020 saranno coordinati con il FEASR sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il FEASR e gli altri Fondi saranno così inseriti in un Quadro Strategico Comune (QSC) definito a livello comunitario con l'obiettivo di coordinare gli obiettivi strategici e le linee di azione di ogni singolo Fondo in maniera più efficace ed efficiente. Nel periodo 2014-2020 lo Sviluppo rurale rappresenterà la politica europea di riferimento per le tematiche forestali; il coordinamento tra gli interventi dei diversi Fondi sarà indispensabile per contribuire a una più rapida, efficace e omogenea attuazione sul territorio nazionale della Strategia forestale dell'Unione europea.

Ma non è tutto. Il QSC, infatti, prevedrà anche un approccio maggiormente orientato al raggiungimento di risultati misurabili e subordinato al rispetto di condizioni stabilite ex-ante, ossia di requisiti che ogni Stato membro dovrà dimostrare di essere in grado di rispettare per poter beneficiare del sostegno comunitario previsto. L'esistenza di norme comuni per tutti i fondi inclusi nel QSC sarà finalizzata anche a favorire la realizzazione di progetti integrati a più alto valore aggiunto, ossia di progetti interdisciplinari che avranno la possibilità di beneficiare del sostegno di diverse politiche comunitarie perché orientati al raggiungimento di più obiettivi sinergici, seppur afferenti ad ambiti tematici diversi. Questa appare, in linea di principio, una novità di assoluto rilievo che potrà offrire al settore forestale la possibilità di affermare (o confermare) il proprio ruolo di tema trasversale alle diverse priorità, ai diversi obiettivi e alle diverse politiche comunitarie.

Con questi nuovi orientamenti, infatti, le foreste hanno la possibilità di contribuire in modo importante ad obiettivi diversi dell'UE come la salvaguardia ambientale, la lotta al cambiamento climatico, la gestione del territorio e l'assetto idrogeologico, lo sviluppo socio-economico delle aree rurali.

Attorno ai temi inerenti la gestione-valorizzazione del patrimonio forestale e la competitività del settore, le diverse Politiche inquadrate nel QSC dovranno, a livello di singolo Stato membro, integrare i propri strumenti e le proprie risorse attraverso una strategia multitematica che sia in grado di mettere a sistema le opportunità offerte dai singoli Fondi.

Questo approccio richiederà un'attenta pianificazione delle azioni che dovranno essere realizzate nell'ambito delle diverse politiche e un costante dialogo fra le Autorità di gestione dei singoli fondi a livello nazionale e regionale.

L'utilizzo dei Fondi del QSC e del relativo cofinanziamento nazionale avverrà prima sulla base di un Accordo di partenariato elaborato a livello di Stato membro e, in seguito, attraverso i diversi Programmi operativi che saranno implementati su base regionale.

I lavori di preparazione dell'Accordo di partenariato sono stati avviati dal Mi-

paaf insieme agli altri ministeri competenti, già nell'estate del 2012, e hanno attivamente coinvolto anche l'Osservatorio Foreste dell'INEA in attività di consulenza e supporto tecnico, finalizzate a definire i principi generali che potrebbero guidare l'integrazione dei Fondi del QSC sulle priorità strategiche di interesse forestale.

La struttura programmatica del QSC dovrà valorizzare la trasversalità delle tematiche forestali nelle priorità dei diversi Fondi, garantendo la convergenza e la complementarietà delle azioni in particolare per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico del territorio, di tutela dell'ambiente, di lotta al cambiamento climatico (mitigazione e adattamento), di sostenibilità energetica (Biomasse e *green economy*) e di innovazione tecnologica e produttiva.

Nel contesto dei lavori di preparazione dell'Accordo di partenariato è stata elaborata dall'Osservatorio foreste INEA una prima ipotesi di integrazione dei diversi Fondi del QSC (tab. 4.4.). La sua finalità è quella di favorire, in modo congiunto, il raggiungimento diretto delle priorità nazionali di interesse forestale, e quindi dare attuazione del Programma Quadro per il Settore Forestale⁵⁶ (PQSF), e indirettamente contribuire al perseguimento degli obiettivi strategici di una "Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"⁵⁷.

Inoltre, al fine di poter semplificare le procedure di attivazione, migliorare l'efficienza nella spesa e l'efficacia degli interventi forestali ammissibili e attivabili nell'ambito dei Programmi regionali per lo sviluppo rurale 2014-2020, per il Mipaaf e con il Tavolo di coordinamento del PQSF si sta riflettendo sulla possibilità di poter definire, nel rispetto delle competenze istituzionali e della normativa nazionale e regionale di settore, un *Quadro nazionale di riferimento e indirizzo per gli interventi forestale dello Sviluppo Rurale*. Tale proposta nasce dalle seguenti esigenze:

- offrire un supporto tecnico alle Regioni per poter programmare nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020 in materia di tutela, conservazione, valorizzazione del patrimonio forestale e sviluppo del settore, coordinatamente agli orientamenti nazionali, europei e internazionali;
- dare piena attuazione alla politica forestale nazionale definita nel Programma Quadro per il Settore Forestale;
- proporre uno strumento condiviso che rappresenti in ambito comunitario

56 Previsto al comma 1082 dalla Legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, N. 296), approvato in sede di Conferenza Stato Regioni P.A il 18 dicembre 2008.

57 Le priorità enunciate dalla Strategia Europa 2020 fanno riferimento a "Crescita intelligente", "Crescita sostenibile" e "Crescita inclusiva".

la realtà forestale dello Stato membro Italia al fine di evitare sperequazioni nell'attivazione degli interventi forestali nelle 21 regioni;

- agevolare le procedure di notifica nazionali per gli Aiuti di Stato delle misure forestali, onde evitare per tali misure, al pari di tutte le altre non rientranti nell'ambito dell'articolo 42 del Trattato, un aggravio delle procedure e un allungamento della tempistica di attuazione;
- migliorare l'azione di monitoraggio degli interventi forestali realizzati con il cofinanziamento dello sviluppo rurale al fine di poter valutare omogeneamente gli impatti e i risultati delle azioni intraprese.

Un documento di questo tipo non modificherebbe la normativa di settore vigente, e dovrebbe essere, quindi, inteso come un'utile strumento di coordinamento nazionale e di indirizzo per le autorità regionali e locali nell'attivazione delle misure forestale. Verrebbe, perciò, costruito sulla base delle esperienze maturate in ambito regionale nei precedenti periodi di programmazione e presentare gli interventi forestali che, in base alle caratteristiche del patrimonio forestale e delle situazioni ecologiche e socioeconomiche in cui si sviluppa, potrebbero essere potenzialmente ammissibili e attivabili sul territorio nazionale nell'ambito della programmazione regionale per lo sviluppo rurale 2014-2020.

Questa proposta permetterebbe inoltre, alla programmazione regionale di individuare, gli interventi e i tempi utili per realizzare una corretta gestione dei boschi, correlandola con l'erogazione di servizi utili ai proprietari e alla collettività, valorizzando e coordinando sinergicamente le risorse comunitarie di cofinanziamento disponibili per il periodo di programmazione 2014-2020 (Fondi FEASR, FESR, FSE, FEAMP).

Ovviamente una proposta di questo tipo rappresenta una importante innovazione per l'Italia, che sempre di più in sede europea appare per il settore forestale non come un singolo Stato membro sovrano, bensì come 21 Stati (regioni) membri autonomi, limitando la credibilità dell'azione e l'attuazione degli interventi cofinanziati per la crescita del settore. Dovrà, quindi, essere ampiamente condivisa per trovare in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano l'approvazione, dopo essere stata riconosciuta in sede Comunitaria quale documento di riferimento nazionale per le misure forestali nella politica italiana di sviluppo rurale 2014-2020.

Tab. 4.4 – Griglia sintetica di complementarità dei diversi Fondi del QSC sulla tematica forestale per il periodo 2014-20

Obiettivi tematici previsti dal QSC 2014-2020	FEASR	FESR	FSE	INDIRIZZI programmatici che coinvolgono i temi inerenti la gestione-valORIZZAZIONE del patrimonio forestale e la competitività del settore
(1) rafforzare ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	x	x	x	Le azioni di FEASR (Priorità 1), FESR (Priorità 1) e FSE (Priorità g) possono integrarsi allo scopo di accrescere, diffondere e trasferire la conoscenza su: lotta al cambiamento climatico, prevenzione incendi e calamità naturali, fornitura beni e servizi pubblici e multifunzionalità forestale, valorizzazione tecnologie del legno e dei prodotti forestali non legnosi, sviluppo delle biomasse forestali, competitività del settore.
(2) migliorare accessibilità, uso e qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	/	/	/	/
(3) accrescere la competitività delle piccole e medie imprese	x	x	x	Le azioni di FEASR (Priorità 2), FESR (Priorità 3) e FSE (Priorità h) possono integrarsi allo scopo di favorire la competitività delle imprese attive nel settore forestale, agricole e non agricole, attive nel settore delle utilizzazioni boschive, della prima e seconda trasformazione, del commercio del legno e dei servizi di manutenzione del territorio, fornitura di servizi eco sistemici, sostenendo innovazione tecnologica, ricambio generazionale, investimenti aziendali, innovazioni di prodotto e processo, creazione di reti logistiche e informative fra imprese e imprenditori.
(4) favorire la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	x	x	x	Le azioni previste di FEASR (Priorità 5), FESR (Priorità 4) e FSE (Priorità e) possono integrarsi allo scopo di favorire la produzione, la commercializzazione e l'utilizzazione di biomasse forestali da destinare alla produzione di energia "verde", sostenendo investimenti aziendali, la creazione di reti logistiche e informative, le sinergie territoriali, la pianificazione di area vasta e la diffusione di impianti sostenibili dall'approvvigionamento all'autoconsumo, sia aziendali che consortili, destinati alla conversione energetica delle biomasse.
(5) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e gestione dei rischi	x	x	x	Le azioni previste di FEASR (Priorità 5), FESR (Priorità 5) e FSE (Priorità e) possono integrarsi allo scopo di favorire l'adattamento delle foreste ai cambiamenti climatici e l'adeguamento delle attività di gestione e utilizzazione forestale ai fini della prevenzione e gestione dei rischi connessi al cambiamento climatico stesso (dissesto idrogeologico legato a eventi meteorologici estremi, incendi, parassiti, fitopatie, calamità naturali).
(6) proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse	x	x	/	Le azioni previste di FEASR (Priorità 4) e FESR (Priorità 6) possono integrarsi allo scopo di favorire e incrementare una gestione forestale attiva capace di accrescere le funzioni ambientali del bosco in materia di qualità delle acque, protezione del suolo, conservazione della biodiversità, tutela del paesaggio.

segue

segue

Obiettivi tematici previsti dal QSC 2014-2020	FEASR	FESR	FSE	INDIRIZZI programmatici che coinvolgono i temi inerenti la gestione-valORIZZAZIONE del patrimonio forestale e la competitività del settore
(7) promuovere il trasporto sostenibile	/	x	/	Le azioni di FESR (Priorità 7) possono completare le azioni del FEASR sul fronte dello sviluppo della viabilità forestale interpodereale e extraziendale, specie in aree montane e marginali, allo scopo di rendere più economiche e rapide le operazioni di esbosco, gestione forestale e di intervento antincendio, e per migliorare la logistica del materiale legnoso minimizzando gli impatti.
(8) promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	x	x	x	Le azioni di FEASR (Priorità 2), FESR (Priorità 8) e FSE (Priorità a) possono integrarsi allo scopo di favorire la fornitura di servizi e beni pubblici, la manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio, la produzione, commercializzazione e trasformazione del legno sostenendo l'occupazione nel settore forestale e nelle filiere ad esso associate, il ricambio generazionale, la professionalizzazione e lo sviluppo di nuove imprese.
(9) promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà	x	/	/	Le azioni di FEASR (Priorità 6), FESR (Priorità 9) e FSE (Priorità c) possono integrarsi allo scopo di accrescere le opportunità di integrazione e diversificazione del reddito in aree rurali e montane favorendo lo sviluppo di iniziative imprenditoriali che valorizzino la fruizione e l'uso, sia tradizionale che innovativo delle risorse forestali.
(10) investire in istruzione, competenze e formazione permanente	x	x	x	Le azioni di FEASR (Priorità 1), FESR (Priorità 10) e FSE (Priorità b) possono integrarsi allo scopo di avviare percorsi formativi scolastici, extrascolastici e professionali (nel settore forestale) al fine di accrescere la professionalità degli operatori, sensibilizzare e informare la società, con particolare riferimento alle nuove generazioni, sul ruolo ecologico e produttivo delle risorse forestali.
(11) migliorare la capacità istituzionale e l'efficienza nella pubblica amministrazione	/	x	x	Le azioni di FESR (Priorità 11) e FSE (Priorità d) possono integrarsi allo scopo di migliorare la capacità delle istituzioni locali nella pianificazione e nella gestione del patrimonio forestale al fine di contribuire ad una più rapida, efficace e omogenea attuazione sul territorio nazionale della Strategia forestale dell'Unione Europea (GU C 56 del 26.2.1999), così come recepita nel Programma Nazionale Quadro per il Settore Forestale (approvazione dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 18 dicembre 2008).

Fonte: QSC 2014-2020: COM(2011) 615 (Regolamento Ombrello); FEASR 2014-2020: COM(2011) 627/3; FESR 2014-2020: COM(2011) 614 definitivo; FSE 2014-2020: COM(2011) 607 final /2.

CAPITOLO V

LE POSIZIONI DEGLI *STAKEHOLDER* ITALIANI

Il dibattito circa l'importanza di una strategia efficace e condivisa per lo sviluppo del settore forestale ha assunto sempre maggior rilevanza nel contesto sia comunitario che nazionale. In particolare, la redazione del Programma quadro per il settore forestale⁵⁸ (PQSF) è stata l'occasione per dare voce, attraverso un web forum sul sito della Rete rurale nazionale, a tutte quelle realtà del partenariato di settore (produttori, associazioni, organizzazioni ambientali) che potessero dare il proprio contributo alla stesura del PQSF (Romano e Montalbano, 2009). Tuttavia, alcune osservazioni e contributi emersi vanno oltre l'obiettivo specifico di elaborazione del Programma e verranno qui ripresi in quanto offrono interessanti e più ampi spunti sulle criticità che hanno sin qui accompagnato le politiche forestali.

Inoltre, con la recente divulgazione delle bozze di regolamento per la futura programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020, si avverte l'urgenza da parte delle istituzioni, delle Autorità di gestione dei Programmi di sviluppo rurale e del partenariato di settore, di sviluppare un'azione coordinata e condivisa a livello nazionale che permetta di presentare una posizione negoziale coesa nelle trattative in corso a livello europeo. Di qui l'avvio di una serie di consultazioni nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale del PQSF, dove i portatori di interesse e le istituzioni affrontano le diverse questioni che attengono al settore forestale. Il tempestivo coordinamento di tutti gli attori coinvolti, infatti, può consentire di evitare

58 L'ultimo atto nazionale di coordinamento e indirizzo sulla materia forestale è rappresentato dal Programma quadro per il settore forestale (PQSF – ai sensi del com. 1082, art.1 della Legge finanziaria 2007), proposto dal Mipaaf e dal Mattm con l'approvazione finale dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 18 dicembre 2008. Il PQSF, redatto nel rispetto delle competenze istituzionali e sulla base degli strumenti normativi e di pianificazione regionale esistenti e in aderenza alla Strategia forestale e al Piano d'Azione per le foreste dell'UE, è finalizzato, nella molteplicità e complessità delle tematiche riconducibili al settore, a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali definendo, rappresentando e condividendo i principi di indirizzo internazionali e nazionali in materia forestale, in modo complementare e coordinato alle politiche forestali già definite e attuate dalle amministrazioni regionali.

il ripresentarsi delle diverse problematiche che hanno ostacolato l'attuazione di alcune misure dell'attuale programmazione.

Una delle principali critiche che oggi viene mossa alla politica di sviluppo rurale è quella di aver sempre considerato le foreste come un'appendice dell'agricoltura e non come un comparto strutturato, meritevole di attenzione specifica. Nonostante i documenti programmatici richiamino frequentemente e con forza l'importanza delle foreste e della loro corretta gestione nello sviluppo delle aree rurali, le misure forestali attivate dai PSR risultano limitate sia per tipologie che per risorse finanziarie.

A rendere più complessa la situazione, si aggiunge lo scarso successo riscosso finora da alcune misure forestali attivate. Le cause di tale limitata affermazione possono essere ricondotte, da un lato alla rigidità dei vincoli imposti a livello normativo e alla scarsa propensione degli imprenditori e dei proprietari forestali a investire, dall'altro all'eterogeneità del sistema amministrativo nelle ventuno regioni italiane che non consente di definire un quadro unitario di azione per il settore.

Va sottolineato, infatti, che il contesto istituzionale nazionale presenta una sovrapposizione di ruoli e competenze in materia forestale che ha generato delle difformità normative e procedurali a livello regionale⁵⁹. Questa situazione ha, quindi, rallentato il processo di approvazione dei PSR da parte della Commissione, in ragione dei problemi interpretativi emersi in corso d'opera e delle difformità normative presenti all'interno dello stesso Stato Membro.

La carenza di una chiara politica forestale europea ha portato più volte a formulare la proposta di separare, a livello programmatico, il settore forestale da

⁵⁹ Il passaggio alle Regioni di competenze e funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, avvenuto tra 1972 e il 1977, aveva già generato una ricca normativa regionale (comunque derivante sempre dal RDL n. 3267/1923 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani"), con una forte disomogeneità di situazioni territoriali e una conseguente attuazione di norme e strumenti di programmazione piuttosto differenziate. In questo contesto e alla luce del decreto legislativo n. 143/97 (decentramento amministrativo operato dalle cosiddette leggi Bassanini), e della modifica del titolo V Parte seconda della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001), per il nostro Paese i compiti e i ruoli istituzionali in materia forestale risultano oggi, confusi, sovrapposti e in alcuni casi mancanti. In particolare, a norma della Costituzione la gestione forestale deve ritenersi di *competenza residua-esclusiva* regionale anche se poi le tematiche forestali vanno a intersecare sia quelle del governo del territorio di *competenza concorrente*, la cui determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (dell'art. 117, comma 3, lett. m), sia quelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale (art. 117, com. 2, lett. s). Inoltre, con la Legge 353/2000 la competenza primaria per la prevenzione e lotta agli incendi boschivi fa capo alle Regioni che sono anche responsabili per la redazione e attuazione dei Piani Antincendio Boschivi.

quello agricolo, e di predisporre fondi e/o programmi specifici per le foreste tali da garantire l'effettiva attuazione delle misure forestali (Romano, 2009). Questo, tuttavia, implicherebbe la modifica del Trattato e nondimeno, si tratta di uno scenario di difficile realizzazione nell'immediato futuro, poiché l'adozione di strumenti legalmente vincolanti proposta in ambito *Forest europe* continua a trovare l'opposizione di diversi attori europei (Commissione Europea, 2011). Del resto, l'esigenza di avere un unico strumento politico di riferimento si scontra con le differenze di carattere ecologico, socioeconomico e culturale che contraddistinguono le foreste in zone diverse del continente e che dovrebbero riflettersi in una differenziazione delle politiche stesse (Marandola, 2011a).

Se a livello pratico la creazione di due programmi europei distinti per l'agricoltura e le foreste appare piuttosto ambiziosa, le nuove proposte di regolamento per lo sviluppo rurale sembrano andare, almeno concettualmente, verso la creazione di linee di intervento strategico maggiormente dedicate al settore forestale. Una dimostrazione di ciò è fornita dalla proposta di *set* organici di interventi forestali (come visto nel cap. 4) ottenuti accorpando alcune misure dell'attuale programmazione o dalla proposta di attivare, all'interno dei futuri PSR, dei sottoprogrammi tematici dedicati alle aree montane. Quest'ultimo, in particolare, si propone come strumento innovativo molto apprezzato dal partenariato nazionale e potenzialmente strategico per il settore, soprattutto nell'ottica di poter integrare non solo le misure del medesimo programma, ma anche interventi afferenti a diversi Fondi europei (Romano, 2011). Un esempio dell'approccio applicabile potrebbe essere fornito dall'uso dei prodotti legnosi a scopo energetico, per il quale si potrebbe finanziare la realizzazione di impianti con un fondo e l'utilizzo delle biomasse con un altro.

La creazione di un *set* di interventi specificamente destinato al settore forestale può essere considerato la strada da percorrere per rafforzare i collegamenti fra i diversi attori della filiera forestale, sia istituzionale che produttiva, la cui attuale disarticolazione impedisce al settore di esprimere appieno il proprio potenziale in termini di offerta di prodotti, servizi e occupazione (Romano, 2009). È ormai ampiamente condiviso, infatti, che la piena realizzazione del ruolo multifunzionale delle foreste necessita di una programmazione che sia in grado di individuare e attivare ambiti e sinergie finora trascurati. In questa direzione un certo interesse viene rivestito dalla misura di cooperazione introdotta dall'art. 36 della nuova bozza di regolamento FEASR 2014-2020. Una misura che sembra consentire interessanti possibilità di interazione fra i diversi attori della filiera nonché opportunità di concertazione e coordinamento anche in ambito forestale.

La possibilità di conciliare aspetti di sviluppo economico e aspetti di protezione ambientale è uno dei nodi che più spesso affiora nel dibattito nazionale forestale. Il *focus* delle azioni forestali attivato dallo sviluppo rurale, infatti, sembra ricadere apparentemente su obiettivi di stampo ambientale. Tuttavia, a ben vedere, esistono alcune azioni, come l'utilizzo di biomasse a scopo energetico o l'aumento del *carbon stock* dei manufatti in legno, che finiscono con l'essere strettamente collegate alla maggiore disponibilità di materiale legnoso e, dunque, all'utilizzazione forestale e alla gestione attiva e sostenibile dei boschi.

Sembra, dunque, che il raggiungimento di alcuni obiettivi ambientali richieda un maggiore utilizzo delle risorse forestali. Un esempio è fornito dalle bioenergie. Secondo alcune proiezioni internazionali di medio termine, infatti, la domanda di legno per la produzione di energia rinnovabile "pulita" potrebbe addirittura rischiare di eccedere le possibilità di approvvigionamento potenziale (Scarascia Mugnozza, 2011).

Una contraddizione che dovrebbe invitare ad accogliere con favore la conferma della misura a sostegno del primo impianto di sistemi agroforestali. A proposito di questa misura è, comunque, auspicabile che vengano risolte alcune problematiche che ne hanno fortemente limitato l'attivazione nell'attuale programmazione. Fra queste, la pesantezza dei vincoli gestionali, la scarsa resa in termini economici degli investimenti, la mancanza di conoscenze tecniche fra i professionisti e gli *stakeholder* (Pisanelli *et al*, 2011).

Sempre nell'ottica di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle misure forestali, dal forum sul PQSF è emersa l'esigenza – comune ai diversi attori che vi hanno preso parte – di estendere sempre più l'adozione dei piani di gestione aziendali o di piani di indirizzo forestale territoriale che permettano di coordinare al meglio gli interventi da realizzare in un'ottica di sistema forestale aggregato su vasta area. Per tale ragione gli attori sono concordi nel chiedere di estendere la possibilità di finanziare la predisposizione dei piani nell'ambito delle misure di sviluppo rurale, giacché tale opportunità è stata solo in parte colta nell'attuale programmazione. Tale esigenza acquista ancor più rilevanza alla luce delle nuove proposte di regolamento che richiedono obbligatoriamente l'esistenza di piani per tutte le aziende che superano una certa estensione, requisito questo che può rappresentare in molti casi un limite per l'accesso agli interventi.

Gli *stakeholder* sono pressoché unanimi anche nel richiedere l'attivazione di strumenti idonei a riconoscere agli imprenditori e ai proprietari forestali quei benefici diffusi (*carbon sinking*, prevenzione del dissesto idrogeologico, contenimento dei versanti, ecc.) che una corretta gestione del bosco produce a favore

dell'intera collettività, superando quindi il concetto del sostegno legato al solo mancato guadagno che ha, fino a oggi, contraddistinto i pagamenti di sviluppo rurale. Sembra che le proposte della Commissione diano ampia considerazione agli aspetti ambientali e ai servizi pubblici erogati dal bosco, ma ciò trova ancora poco riscontro in termini di premialità nelle misure.

Un ulteriore elemento che emerge dal dibattito in corso a livello nazionale, intimamente connesso all'erogazione di servizi ambientali da parte delle foreste, è la necessità di chiarire dettagliatamente la natura dei beneficiari ammissibili per le varie misure.

Per la realtà forestale sarebbe necessario ampliare la possibilità di accesso alle misure a tutti i soggetti, pubblici e privati, del mondo forestale, siano essi proprietari, gestori, imprese, associazioni o enti gestori.

Si avverte sempre più, inoltre, la necessità di interventi che mirino a ridimensionare la polverizzazione della proprietà forestale, stimolando la creazione di strutture associative e consortili in grado di svolgere funzioni di gestione della foresta. L'assai limitata gestione associata che caratterizza attualmente le nostre foreste, unita alle esigue dimensioni medie della proprietà fondiaria, non favoriscono certamente una gestione ottimale delle risorse forestali (Cesaro, 2008).

Le aspettative per interventi mirati sul tema dell'associazionismo vengono in parte disattese dalle bozze di regolamento. Se da un lato, infatti, viene proposto anche per il settore forestale il sostegno ai gruppi di produttori, d'altro lato non sono previste altre forme di associazionismo potenzialmente utili a superare i molteplici problemi gestionali connessi al frazionamento della proprietà privata. D'altro canto, l'incentivazione alla formazione di consorzi e altre forme di associazionismo dovrebbe procedere di pari passo con lo snellimento delle procedure connesse all'accesso e alla gestione delle misure da parte dei beneficiari. Il rifiuto dei piccoli proprietari forestali a districarsi tra le lungaggini burocratiche risulta essere uno dei maggiori punti di debolezza dei PSR, assieme all'incertezza circa la continuità nel tempo dei contributi (Brunori, 2011).

La possibilità di contare su risorse finanziarie anche limitate, ma costanti nel tempo, renderebbe possibile anche una programmazione pluriennale a diversi livelli della filiera, a cominciare da quello vivaistico, che attualmente sconta le fortissime oscillazioni del mercato legate alla discontinuità delle risorse finanziarie destinate al settore forestale, soprattutto attraverso i PSR (AALSEA, 2011).

In tal senso, un contributo importante potrebbe arrivare dall'intervento per la conservazione e valorizzazione del patrimonio genetico forestale, anche se molto dipenderà, in questo caso, dalla definizione dei beneficiari ammissibili per le

varie misure. I principali portatori di interesse del settore forestale sottolineano, inoltre, come un ulteriore ambito in cui le politiche di sviluppo rurale dovrebbero svolgere un ruolo più determinante è quello relativo alla certificazione forestale e alla rintracciabilità del legno. Purtroppo, le attuali bozze di regolamento non menzionano la possibilità di finanziare la certificazione, la cui diffusione dovrebbe andare di pari passo con l'applicazione delle azioni previste dal *Green public procurement*⁶⁰ e dal regolamento di *Due Diligence* (cfr. Cap. 2.5).

Analogamente, lo sviluppo degli utilizzi energetici delle biomasse legnose dovrebbe avvenire privilegiando gli impieghi termici su piccola scala e, comunque, sempre nella logica dell'approvvigionamento su scala locale, minimizzando il ricorso a materiale di provenienza estera (Pettenella, 2009).

Sarebbe opportuno inserire degli interventi, rivolti in particolare agli attori pubblici, che promuovano la costituzione e l'aggiornamento di banche dati per la gestione e il monitoraggio delle foreste. Come evidenziato anche nel PQSF, tale esigenza emerge con ancora più urgenza se si pensa alla rilevante disomogeneità che esiste tra le diverse realtà regionali per quanto riguarda la gestione forestale pianificata. Alcune esperienze a livello regionale hanno evidenziato l'importanza dei database informativi sia per la gestione delle pratiche relative alle autorizzazioni di taglio, sia per analizzare lo stato e l'andamento delle attività selvicolturali nel territorio (Costantini *et al.*, 2011). Tali banche dati sarebbero di grande utilità anche per quanto concerne la gestione e il controllo delle stesse misure dei PSR e, in special modo, per le misure "a superficie". La disponibilità di informazioni, per giunta, contribuirebbe in modo significativo anche alle attività di contabilizzazione dei crediti di carbonio che dovrebbe attivarsi alla luce degli accordi previsti dal Protocollo di Kyoto.

60 Il Green public procurement (GPP) implica l'impegno, da parte di un'amministrazione pubblica, di richiedere o favorire nei bandi pubblici le aziende che offrono prodotti provenienti da gestione forestale sostenibile certificata. A livello internazionale gli acquisti pubblici verdi sono specificamente citati nel piano di implementazione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel dicembre 2002. La CE ha caldeggiato lo strumento degli acquisti pubblici verdi pubblicando il "Libro verde sulla politica integrata dei prodotti". Di particolare importanza ai fini applicativi del GPP sono la Comunicazione interpretativa della CE del 4 luglio 2001 n. 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare le considerazioni ambientali negli appalti" e la Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 "Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e di lavori", entrata in vigore il 01.02.2006. In Italia la "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile", approvata nel 2002 dal CIPE, stabilisce che almeno il 30% dei beni acquistati debba rispondere ai requisiti ecologici. Con Decreto del Ministero dell'Ambiente, 8 maggio 2003 n. 203, sono state individuate regole e definizioni affinché "le Regioni adottino disposizioni, destinate a enti pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione di servizi, che garantiscano che i manufatti e i beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il 30% del fabbisogno annuo".

Un accordo trasversale fra i diversi portatori di interesse del settore forestale riguarda il tema della comunicazione e del dialogo istituzionale, cosa che andrebbe rafforzata per migliorare il coordinamento fra le Regioni in campo forestale e per accrescere il livello di confronto tra le stesse Regioni e il contesto internazionale (Pettenella, 2009). Per ciò che riguarda gli enti pubblici, un elemento di forte perplessità connesso alla proposta del regolamento FEASR 2014-2020 è l'ammissibilità dell'IVA. Gli enti pubblici, che detengono una quota consistente del patrimonio forestale nazionale, infatti, sono stati fortemente penalizzati nell'attuale programmazione proprio per l'impossibilità di finanziare l'IVA, cosa che ha finito col rappresentare la principale fonte di ostacolo per il loro accesso alle misure forestali.

Il tema rimane di stretta attualità, in quanto il nuovo regolamento non sembra apportare novità rispetto alla situazione attuale. Questo rischia di creare nuove importanti difficoltà, specie se si considera che le foreste di proprietà pubblica potrebbero diventare potenziali laboratori e luoghi di sperimentazione e applicazione delle politiche forestali a vantaggio del sistema forestale dell'intero Paese (Ballardini *et al*, 2011).

Le aspettative del settore forestale italiano sulla nuova programmazione di sviluppo rurale sono alte e alimentano la speranza di vedere, finalmente, accresciuto il contributo che le foreste possono offrire alla crescita delle aree rurali. Come sottolineato di recente anche dalla DG AGRI, il potenziamento del sostegno alle attività forestali appare necessario per affrontare le nuove sfide che si propongono, anche alla luce dei negoziati attualmente in corso alla Conferenza mondiale ONU sui cambiamenti climatici e alla seconda fase di attuazione degli impegni di Kyoto che si aprirà nel 2013 (Marandola e Romano, 2011b). Occorre, perciò, dare continuità e certezza alle politiche di incentivazione al settore, evitando tuttavia bruschi e radicali cambiamenti nei livelli dei finanziamenti, nei beneficiari, nella tipologia di intervento, in modo da evitare il disperdersi delle capacità tecniche e organizzative sin qui accumulate (Pettenella, 2009). Le trattative a livello europeo rimangono aperte, ma proprio per questo è pressante, ora più che mai, la necessità di un confronto e un coordinamento stabile ed efficace tra tutti gli attori coinvolti a vario titolo nella gestione del nostro patrimonio silvicolo.

A tale riguardo si sottolinea che sarebbe opportuno capitalizzare al meglio le esperienze maturate nell'attuale fase di programmazione per consentire al settore forestale di presentarsi coeso e pronto nelle fasi di avvio del nuovo periodo di programmazione. Le premesse per lavorare bene sembrano esserci tutte. In primo luogo, l'Italia dispone oggi di un programma strategico nazionale di riferimento

che all'inizio della programmazione 2007-2013 mancava, il PQSF. In secondo luogo, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico all'interno della Rete rurale nazionale che supporta le regioni e l'attuazione dei PSR e che consente di raccogliere e coordinare le istanze e i suggerimenti dei diversi *stakeholder*.

Il gruppo di lavoro foreste della RRN ha avviato una prima fase di consultazione, con il partenariato di settore e le Amministrazioni competenti, sulla proposta di regolamento FEASR 2014-2020. Tra le proposte emerge la necessità e la volontà comune di definire un quadro unico di riferimento nazionale per le misure forestali dello sviluppo rurale che permetta di avere non solo una posizione comune in fase di approvazione dei singoli PSR, ma anche un coordinamento degli interventi potenzialmente attivabili nei singoli contesti regionali.

Cosa, questa, che permetterebbe l'ideale perseguimento degli obiettivi nazionali definiti dal PQSF e un dettaglio di tutti gli interventi ammissibili per ogni misura forestale dello sviluppo rurale sul territorio nazionale utile per poter procedere, in modo snello ed efficace, con le procedure di notifica nazionale in materia di Aiuti di stato forestali, cosa che alleggerirebbe il peso burocratico delle Autorità di gestione.

CAPITOLO VI

ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Opportunità e criticità dell'applicazione delle misure forestali nella programmazione per lo sviluppo rurale.

Negli ultimi due decenni si è assistito ad alcuni radicali cambiamenti della politica forestale sia a livello nazionale che al più ampio livello europeo e internazionale. Senza volersi soffermare su quanto già ampiamente descritto nei capitoli precedenti, si ritiene opportuno evidenziare, in queste riflessioni conclusive, quali opportunità e quali rischi si presentano con la nuova programmazione di sviluppo rurale.

Limitandosi agli ultimi due periodi di programmazione – quello precedente e quello in atto – si può dire che lo sviluppo rurale abbia rappresentato il principale, se non l'unico, contenitore per le politiche forestali. È infatti noto che, a livello europeo, a partire dalla approvazione della Strategia Forestale nel 1998, la maggior parte delle politiche forestali sono confluite nello sviluppo rurale e si sono adattate in qualche modo alle regole, agli obiettivi e alle strategie di tali politiche.

Nel dettaglio, la programmazione 2000-2006 ha visto una partenza lenta, con misure soprattutto concentrate sull'imboschimento delle superfici agricole e sul miglioramento economico delle foreste. In realtà l'imboschimento ha assorbito la maggior parte delle risorse disponibili, con effetti di trascinarsi importanti che hanno fortemente limitato la possibilità di attuare altre misure anche nel periodo di programmazione successivo. Con riferimento alle politiche di imboscamento attuate negli ultimi due decenni, ma anche in precedenza con le misure di accompagnamento della PAC e con le precedenti politiche di set aside, viene da chiedersi se la scelta di destinare una quantità considerevole di risorse sia giustificata dai risultati che la politica di imboscamento ha prodotto o produrrà nel futuro.

Già nel 2004 la Corte dei conti europea affermava⁶¹ che a fronte di un in-

61 Parlamento Europeo, 2005 - Relazione speciale della Corte dei conti europea sulle misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale.

vestimento a livello europeo di 2,3 miliardi di euro non era possibile determinare il “valore aggiunto” delle misure forestali. Inoltre il monitoraggio e la valutazione delle misure forestali (non solo l’imboschimento ma anche quelle denominate “altre misure forestali”) non sono stati effettuati in modo opportuno. Sebbene la posizione della Corte sia stata molto rigida, la Commissione europea ha solo in parte recepito i suggerimenti. In effetti, come più volte e da più parti ricordato, il principale problema è riconducibile alla mancanza di una politica comune europea nel settore forestale e alla non inclusione dei prodotti forestali nell’Allegato 1 del Trattato.

La Comunità Europea negli ultimi anni ha tentato di porre rimedio ma, come noto, i veti dei paesi nordici hanno di fatto impedito che gli Stati Membri trovassero piattaforme di discussione sulla politica forestale europea. Ne sono nati pertanto dei figli minori, prima un Piano di azione forestale (PAF) nel 2006 che fissa delle priorità di intervento ma poi di fatto delega ad altre politiche la sua attuazione (in *primis* la politica di sviluppo rurale, ma anche, con importanza sempre maggiore, le politiche ambientali), poi la revisione nel 2005 della Strategia forestale del 1998, che prevede un aggiornamento nel 2013 e che è attualmente in una fase di discussione con gli *stakeholder*, dopo aver passato una prima fase di discussione con le delegazioni degli Stati membri, ma non sembra porterà novità molto rilevanti.

Di fatto, quindi, si continua ad attuare una pseudo politica forestale ospitandola, se così si può dire, dentro a una politica più generale, che è quella dello sviluppo rurale, e cercando allo stesso tempo di trovare agganci, coerenza e magari anche risorse in altre politiche (ambiente, industria, sviluppo regionale). Manca una visione unitaria, sia a livello comunitario che a livello nazionale. Mancano anche le risorse, o quantomeno mancano risorse libere, che gli stati membri possano destinare a interventi che vanno al di fuori dello schema rigido imposto dallo sviluppo rurale e pensato (spesso) con riferimento a paesi centro o nord europei. Infatti il meccanismo del cofinanziamento delle politiche di sviluppo rurale, se da un lato ha “ridotto” il costo delle misure a carico delle regioni e degli Stati membri, dall’altro ha indotto le regioni a destinare tutte le risorse disponibili del bilancio regionale (poche) al finanziamento dello sviluppo rurale, di fatto cancellando tutte le misure che non rientrano in tali schemi.

Analizzando i risultati delle misure attivate nella programmazione passata e in quella in corso, emergono, per misura e per PSR, non solo ampie disparità nell’attuazione in termini di spesa sostenuta e di interventi proposti, ma anche evidenti occasioni mancate e ampi margini di miglioramento.

In termini di spesa, in entrambi i periodi di programmazione, la principale

misura è stata quella dell'imboschimento: è chiaro che si tratta di interventi difficili da valutare, che manifesteranno i loro effetti in un futuro abbastanza lontano (i turni più brevi per questi imboscamenti, se si fa eccezione per le piantagioni a rapido accrescimento, sono di 30-40 anni), però già alla chiusura della programmazione 2000-2006 molte valutazioni hanno manifestato perplessità. È mancata la manutenzione degli impianti, gli agricoltori che si sono improvvisati selvicoltori spesso non avevano formazione sufficiente per gestire correttamente gli impianti, è mancata completamente la formazione e l'assistenza tecnica.

Considerando che oltre il 30% della superficie europea è coperta da foreste e che molti paesi, compresa l'Italia, sono importatori di derrate alimentari, nasce il dubbio sull'utilità di continuare con le misure di imboscamento. Se un lato la risposta potrebbe essere positiva a patto che queste siano orientate a obiettivi prevalentemente ambientali, contribuiscano alla fissazione del carbonio atmosferico e siano contabilizzate come crediti di carbonio, dall'altro però, come ogni azione di intervento pubblico, sarebbe opportuno valutare attentamente quali sono i costi e quali i benefici. Forse fissare carbonio, in altri modi potrebbe essere più economico o ancora meglio sarebbe incentivare la riduzione delle emissioni.

Un'altra importante misura (o insieme di misure) ha riguardato gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale. Anche in questo caso le valutazioni hanno evidenziato alcune criticità: anzitutto va detto che gli interventi di ammodernamento delle imprese forestali sono iniziati (con finanziamento comunitario) nei primi anni 90. Nel primo decennio hanno riguardato soprattutto interventi di sostituzione di macchinari obsoleti e non ci sono stati significativi processi di innovazione di prodotto né tantomeno di processo.

Le cose sono un po' cambiate nella programmazione 2007-2013, dove si è cominciato a puntare sull'innovazione di processo (molte regioni hanno addirittura escluso investimenti che comportassero una semplice sostituzione dei macchinari esistenti), meno sull'innovazione di prodotto, ma forse questo è dovuto più alla rigidità del mercato che alle scelte politiche di indirizzo.

Viene però da chiedersi, anche in questo caso, se è opportuno continuare in questo senso?

Molte delle imprese boschive hanno beneficiato più volte nell'arco dell'ultimo ventennio di aiuti agli investimenti, quelli che hanno potuto/voluto hanno effettivamente intrapreso un processo di innovazione tecnologica che ha permesso una riduzione dei costi, una maggiore presenza sul mercato (riescono grazie alle innovazioni tecnologiche a utilizzare lotti che fino a pochi anni fa erano antieconomici), una maggiore efficienza e sicurezza nei processi di utilizzazione forestale.

Tutti gli altri hanno semplicemente sostituito macchinari, senza innovare, e si trovano in una situazione di marginalità economica non molto diversa da quella di un decennio fa. C'è un serio rischio che il mantenimento di una politica di aiuti agli investimenti indirizzata ad aziende "borderline" causi più danni che benefici.

Un discorso a parte merita la costruzione di strade forestali, si tratta di una misura che molte regioni hanno inserito nella programmazione 2000-2006 e hanno replicato nella programmazione 2007-2013. La costruzione di strade forestali aumenta l'accessibilità delle aree forestali contribuendo alla riduzione dei costi delle utilizzazioni forestali, rendendo possibile la manutenzione dei boschi, contribuendo alla riduzione del rischio di incendio e facilitandone l'eventuale spegnimento. L'unica cosa che però è mancata nelle due fasi che si sono succedute dal 2000 fino a oggi è una programmazione strategica: nessuna regione ha attuato la misura sulla base di un programma strategico per la viabilità forestale, non esistono (salvo poche eccezioni) valutazioni sulla densità ottimale di strade ne tantomeno indicazioni programmatiche sulle aree nelle quali è opportuno e necessario incrementare la densità delle strade in funzione dei diversi obiettivi di gestione.

Volendo concentrare l'attenzione sulla programmazione 2007-2013, l'indirizzo che la programmazione ha adottato è abbastanza chiaro. Lasciando per un attimo da parte gli obiettivi dichiarati e guardando ai fatti, cioè al *budget* allocato per le singole misure si vede chiaramente che, a livello europeo, la preferenza è data alle misure forestali dell'Asse II: su un totale di 12 miliardi di euro programmati per le misure forestali, ben 10 miliardi vanno a misure di tipo "ambientale", ben di più della soglia minima imposta dal regolamento. L'unica misura forestale specifica dell'Asse I, il "miglioramento del valore economico delle foreste" ha un *budget* di soli due miliardi di euro, a questi andrebbero aggiunte le somme messe a disposizione nell'ambito delle due misure che riguardano contemporaneamente il settore agricolo e forestale (incremento del valore aggiunto delle produzioni agricole e forestali e infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della selvicoltura) che però sono difficili da stimare.

L'attuazione peraltro è andata in senso contrario, le misure di Asse II sono (almeno in Italia) quelle che presentano livelli di spesa inferiori (in molti casi estremamente bassi) e molte regioni stanno rimodulando verso misure agricole o (con molte difficoltà) spostando *budget* sull'Asse I.

I motivi che hanno fortemente limitato l'attuazione delle misure di Asse 2 sono sicuramente in primo luogo il forte carattere di innovazione di alcune di queste misure: misure come l'indennità per le aree Natura 2000, o i pagamenti silvoambientali non erano mai state applicate prima, hanno chiaramente bisogno

di una fase di “rodaggio”, necessitano di procedure amministrative e di controllo nuove, pertanto non ci si può aspettare che vengano da subito attivate al massimo livello. Altre misure, come ad esempio i sistemi agroforestali non si adattano per niente alla situazione del nostro Paese e sono completamente avulse dal nostro modo di intendere l’agricoltura e la selvicoltura, forse non andavano nemmeno attivate in fase di programmazione.

Non si vuole con questo affermare che la programmazione delle misure forestali si deve adattare necessariamente alla domanda che i potenziali beneficiari esprimono, sarebbe un errore grave e difficilmente porterebbe elementi di innovazione, tuttavia una valutazione strategica chiara e realistica è necessaria se si vuole evitare di trovarsi a fine programmazione in situazioni “imbarazzanti”.

Sicuramente per il futuro è necessario fare delle scelte strategiche, condividerle a livello nazionale evitando di procedere, come spesso è successo, in ordine sparso. È necessario concentrare le risorse in misure che si adattino alle necessità e alle caratteristiche del patrimonio forestale nazionale e che contribuiscano alla strategia di mitigazione e adattamento del cambiamento climatico, ma anche inducano effetti positivi sulla gestione attiva del bosco, rivitalizzando le filiere produttive e facendo riguadagnare alla materia prima nazionale spazio rispetto al legname di importazione.

La nuova programmazione offre buone possibilità al riguardo, anzitutto, da un punto di vista della programmazione delle misure, sarà possibile per le regioni programmare e attuare sottoprogrammi di sviluppo rurale “tematici” o riferiti a aree specifiche; quindi, per le regioni nelle quali il bosco assume maggiore importanza, si potrebbero immaginare programmi di sviluppo incentrati sulle risorse forestali. La seconda importante innovazione riguarda il riconoscimento chiaro ed esplicito dei servizi e benefici “pubblici” delle misure. Questo significa, se correttamente interpretato, che la *ratio* delle misure silvoambientali (ma anche di quelle agroambientali) non sarà più quella di compensare i mancati redditi e i costi aggiuntivi, ma piuttosto di remunerare i servizi pubblici e ambientali svolti dagli agricoltori e dai selvicoltori. Di estrema importanza sembra essere anche la questione dell’integrazione dei Fondi, che passa da una semplice enunciazione di coerenza delle misure e dei programmi, a un obbligo esplicito della programmazione di sviluppo rurale.

Ci sono ovviamente anche alcune criticità, già ricordate nell’ambito del presente volume: in primo luogo non è stata riattivata nessuna misura sull’associazione forestale (ma pare che se ne stia discutendo a Bruxelles); misura, quest’ultima, che era giudicata di estrema importanza soprattutto dai paesi dell’a-

rea mediterranea, inoltre la bozza di nuovo regolamento di sviluppo rurale risulta piuttosto carente negli aspetti relativi alla produzione, trasformazione e commercializzazione di biomasse di origine forestale.

Come sempre, tuttavia, i principali responsabili della qualità della programmazione sono le Autorità di gestione (regionali) che predispongono i programmi e l'Amministrazione centrale nel suo ruolo di coordinamento e indirizzo strategico. Ovviamente ci si augura che entrambi (regioni e amministrazione centrale) possano imparare dalle buone esperienze e, soprattutto, dagli errori delle passate programmazioni proponendo soluzioni semplici, efficaci, innovative e soprattutto chiaramente indirizzate allo sviluppo dei sistemi di produzione forestale e non semplicemente a quanto è più facile o meno impegnativo da attuare. È vero che i principali elementi di innovazione spesso vengono dalle esperienze e dalla capacità dei singoli (imprenditori, proprietari forestali, associazioni, consorzi ...) ma il decisore politico deve essere in grado, nel momento in cui "disegna" le politiche di sostegno allo sviluppo, di interpretare questi stimoli, di guidarli e di supportarli nel migliore dei modi possibile in una visione di lungo periodo.

ACRONIMI

AdG: Autorità di Gestione
AdP: Accordo di Partenariato
CBD: Convenzione sulla Biodiversità
CCD: Convenzione per la lotta alla desertificazione e alla siccità
CE: Commissione Europea
CEE: Comunità economica europea
CFS: Corpo Forestale dello Stato
EU: Unione europea
ECCP: *European Climate Change Programme*
FAO: *Food and Agriculture Organization*
TR: *Timber Regulation*
FAS: Fondo Aree Sottoutilizzate
FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FEAMp: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FLEGT: *Forest law enforcement, governance and trade*
FSE: Fondo Sociale Europeo
FAP: *Forest Action Plan*
GAL: Gruppo di Azione Locale
GFS: Gestione Forestale Sostenibile
GHG: *Greenhouse gas*
IPCC: *Intergovernmental Panel on Climate Change*
LULUCF: *Land Use, Land-Use Change and Forestry*
MCPFE: *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*
MIPAAF: Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali
OCM: Organizzazione Comune di Mercato
OP: Organizzazione di Produttori
OTE: Ordinamento Tecnico Economico
PAC: Politica Agricola Comune
PSR: Programma regionale di sviluppo rurale

PdG: Piano di Gestione
PIF: Progetti Integrati di Filiera
PIL: Prodotto Interno Lordo
PSL: Piano di Sviluppo Locale
PSN: Piano Strategico Nazionale
PQSF: Programma Quadro per il Settore Forestale
QCMV: Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione
QSN: Quadro Strategico Nazionale
RICA: Rete Internazionale di Contabilità Agraria
RRN: Rete Rurale Nazionale
SAT: Superficie Agricola Totale
SAU: Superficie Agricola Utilizzata
SIC: Siti di Interesse Comunitario
UN: Nazioni Unite
UNECE: *United Nations Economic Commission for Europe*
UNCED: Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo
UNFCCC: Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico Globale
VA: Valore Aggiunto
VPAS: *Voluntary Partnership Agreements*
ZPS: Zone di Protezione Speciale

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2004), *Energia da biomasse. Stato dell'arte del settore nazionale delle biomasse e opportunità di sviluppo*, in *Regioni e Ambiente*, anno V, n011, Novembre 2004, pp. 24-27.
- AA.VV. (2004), *La chiusura del cerchio sostenibile. Aspetti strategici e di sviluppo per l'uso energetico delle biomasse*, Atti del Convegno, Milano 22 settembre 2004.
- CNEL (2000), *L'evoluzione della politica forestale dalla legge Serpieri alle sfide europee: obiettivi e strategie*. 9 maggio 2000, Roma.
- AALSEA (2011), *Organizzazione della vivaistica forestale*, in "Sherwood – Foreste ed Alberi Oggi", n. 177 ottobre 2011;
- Alphandéry P., Fortier A. (2002), *Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Natura 2000 Network in France*, *Sociologia Ruralis*, 41 (3), 2002.
- ANPA (2000), *Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, 2000 Indicatori di Gestione Forestale Sostenibile*, Serie stato dell'ambiente 11/2000.
- Ballardini P., E. Calvo, A. Mazzoleni, F. E. Sala (2011), *Gestione dei demani forestali regionali*, in "Sherwood – Foreste ed Alberi Oggi", n. 176 settembre 2011.
- Blasi C., Capotorti G., Smiraglia D., Frondoni R., Ercole S. (2005), *Percezione del paesaggio: identità e stato di conservazione dei luoghi*. International Association for Environmental Design, Doc. 24: 13-22.
- Brunori A. (2011), *Competitiveness of the forest production sector: wood & non-wood products, supply chains, and strategies for a forest-based local governance*. Intervento al convegno "RomaForest2011", 24 giugno 2011, Roma.
- Bortoluzzi B., Fedrigoli M., Pettenella D., Urbinati C. (2000), *Individuazione di un sistema di indicatori di gestione forestale sostenibile in Italia*, Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Serie Stato dell'Ambiente, 2000.
- Cesaro L., Pettenella D. (2007), *La PAC e le foreste, un nuovo modello per la gestione dell'ambiente dopo il 2013?*, *Agriregionieuropa*, 3 (11).
- Cesaro L., Pettenella D. (2003), *Le misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale*, in

- L'Italia Forestale e Montana* n.2/2003. Accademia Italiana di Scienze Forestali. Firenze pp. 71-90.
- Cesaro L., Romano R. (2008), *Politiche forestali e sviluppo rurale; situazione, prospettive e buone prassi*, (a cura di). Quaderno 1 – Osservatorio Foreste INEA, Roma, 2008.
- Cesaro L., Romano R. (2008) *Forestry measure in rural development polizie – new needs in statistics and accountancy data*; International Symposium on Emerging needs of society from forest ecosystem, IUFRO UNIT 4.05.00, University of Ljubljana, May 2008, ISBN 9789616020510.
- Cesaro L., Romano R. (2006), *Le politiche forestali*, in La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, INEA, Quaderno 1 Osservatorio Politiche strutturali, INEA, Roma, 2006.
- Ciccarese L., Pettenella D., Zanchi G. (2006), *Il settore primario e la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Tra strumenti diretti di compensazione e politiche generiche di sostegno del settore*, *Politica Agricola Internazionale*, n. 5, pp. 27-48.
- Ciccarese L., Pettenella D., Spezzati E. (2003), *Le biomasse legnose. Un'indagine delle potenzialità del settore forestale italiano nell'offerta di fonti d'energia*, *Rapporti APAT* 30, 2003.
- Colletti L. (2001), *Risultati dell'applicazione del regolamento CEE 2080/92 in Italia*, *Sherwood* (70), 2001.
- Commissione Europea (2010), *Libro Verde della Commissione: La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici* (COM(2010)0066).
- Commissione Europea (2007), *Renewable Energy Road Map European Commission*, Brussels, COM (2006) 848, 2007.
- Commissione Europea (2006), *Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre. Sostenere i servizi eco sistemici per il benessere umano*, Commissione europea, Bruxelles, COM(2006) 216 final.
- Commissione Europea (2006), *Piano d'Azione dell'Unione europea per le foreste*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Commissione europea, Bruxelles, COM(2006) 302 final.
- Commissione Europea (2005), *Biomass Action Plan*, European Commission, Brussels, COM (2005) 628 final, 2005.
- Commissione Europea (2003), *Applicazione delle normative, la governance e il commercio nel settore forestale (FLEGT)*. Proposta di un piano d'azione dell'Unione europea. Commissione europea, Bruxelles, COM (2003) 251 def.

- Commissione Europea (2001), *Biodiversity Action Plan for agriculture*, European Commission, Brussels, COM(2001)162 final, 2001.
- Commissione Europea (1998), *European Community biodiversity strategy*. European Commission, Brussels, COM(98)42, 1998.
- Commissione Europea (1998), *Strategia forestale dell'Unione europea*. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Commissione europea, Bruxelles, COM (1998) 649 final.
- Commissione Europea (1997), *Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili*. Libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità, Commissione europea, Bruxelles, COM (97)599 final (26/11/1997).
- Commissione Europea (2012), QSC 2014-2020: COM(2011) 615 (Regolamento Ombrrello – *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (CE) No 1083/2006*).
- Commissione Europea (2012), FEASR 2014-2020: COM(2011) 627/3 (*Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*).
- Commissione Europea (2012), FESR 2014-2020: COM(2011) 614 definitivo (*Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo adisposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006*).
- Commissione Europea (2012), FSE 2014-2020: COM(2011) 607 final /2 (*Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio*).
- Commissione Europea (2011), *Report on the Workshop for the review of the EU Forestry Strategy – 15 April 2011, Brussels*. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Bruxelles, 2011.
- Costantini G., S. Digilio, F. Ferretti, G. Fiore, M. Frattegiani, M. Lovero, (2011), *Gestione dei boschi in Alto Agri (PZ), un'analisi decennale di dati informatizzati*.

- In "Sherwood – Foreste ed Alberi Oggi", n. 177 ottobre 2011.
- De Filippis F. (2011), (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.
- De Filippis F. (2008), (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.
- De Filippis F. (2007), (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.
- ENEA (2008), *Rapporto Energia e Ambiente 2007. Analisi e scenari*. Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente, Roma.
- EEA (2008), *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008*, European Environment Agency, Copenhagen Technical report(6)[http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2008_6/en], 2008.
- FAO (2011), *Global Forest Resources Assessment 2010*. Progress towards sustainable forest management. Food and Agriculture Organization, Rome. (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/A0400E/A0400E00.pdf>)
- FAO-UNECE (2008), *Forest products annual market review 2007-2008*. United Nations Economic Commission for Europe, Timber Committee, Geneva. Timber and Forest Study Paper 23, 2008.
- FAO-UNECE (2006), *Forest products annual market review 2005-2006*. United Nations Economic Commission for Europe, Timber Committee, Geneva, Timber and Forest Study Paper 21, 2006.
- FAO-UNECE (2005), *European Forest Sector Outlook Study 1960-2000-2020 – Main Report*, United Nations Economic Commission for Europe, Timber Committee, Geneva, 2005.
- Firusbakht L. (2008), *Boschi e proprietà privata*, Sherwood, 141, 2008.
- Flashe F. (1998), *Formal aspects of the near future development of the 'virtual' European forestry policy*, in: I. Tikkanen, Pajari B. (eds.), *Future forest policies in Europe. Balancing economics and ecological demands*, IUFRO, EFI, EFI Proceedings, n.22, 1998.
- Forest Europe, UNECE and FAO (2011), *State of Europe's Forests 2011. Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe*.
- Hofmann A. (2011), *Presentazione del SIF – Sistema Informativo Forestale della Regione Siciliana*. In "Sherwood – Foreste ed Alberi Oggi", n. 176 settembre 2011.
- INFC (2005), *Inventario nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio*. Mipaaf – Direzione Generale per le Risorse Forestali, Montane ed Idriche,

- Corpo forestale dello Stato, ISAFA, Trento.
- IPCC (2007), *Summary for policymakers, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2007), *Summary for policymakers, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2000), *Land Use, Land-Use Change, and Forestry*, A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- ISAFA (2005), *Inventario nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio: Linee generali per il progetto per il secondo inventario forestale nazionale italiano*.
- Marandola D., Romano R. (2011), *“Present and future role of forest resources in the socio-economic development of rural areas” – Resoconto del Congresso svoltosi a Roma il 23 e 24 giugno 2011*. Rete Rurale Nazionale.
- Marandola D., Romano R. (2011), *RomaForest2011*. In “Sherwood – Foreste ed Alberi Oggi”, n. 176 settembre 2011.
- Marandola D., Marchetti M., Puccinioni G., Romano R., Cesaro L. (2012), *Present and future role of forest resources in the socio-economic development of rural areas*, Atti (Parte I e Parte II) di ROMAFOREST2011, [a cura di] in L'Italia Forestale e Montana, Rivista di politica economica e tecnica edita dall'Accademia Italiana di Scienze forestali, n.2: Marzo, Aprile 2012 e n.3: ,Maggio, Giugno 2012.
- Marandola D., Romano R., Cesaro C. (2012), *Le foreste nelle politiche di sviluppo rurale: evoluzione e prospettive post 2013*, in *Foreste e Sviluppo Rurale*, Rete Rurale Magazine, Numero 3 – marzo 2012, a cura di Verrascina M. e Romano R., pp. 14-17.
- Marandola D., Romano R., Maiandi R. (2012), *Establishing Forest Stakeholders' Associations to revitalize forestry in mountain areas. Contributions from EU rural development programmes: a casestudy from an Italian Region*, Italian Journal of Forest and Mountain Environments, edita dall'Accademia Italiana di scienze forestali, Anno LXVII n. 3, maggio-giugno 2012.
- Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (2008), *PQSF – Programma Quadro per il Settore Forestale*, AA.VV., dicembre 2008.
- Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste (1988), *Inventario Forestale Nazionale*

1985. Sintesi metodologica e risultati, Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e per l'Alpicoltura, Maf-Direzione Generale per l'Economia Montana e le Foreste, Roma, 1988.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2005), *Stato della biodiversità in Italia*. Contributo alla Strategia nazionale per la Biodiversità, Ministero delle politiche agricole agroambientali e forestale, 1999 Programma CONE-COFOR, primo rapporto 1999.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (1998), Rapporto Nazionale sullo stato di attuazione della Convenzione sulla Diversità Biologica.
- Ottaviani L. (2012), *Nuove sfide, vecchi vizi: spesa a macchia di leopardo*, in Pianeta PSr, 2012.
- Pettenella D. (2009), *Le nuove sfide per il settore forestale – Mercato, energia, ambiente e politiche*. Gruppo 2013 Quaderni, Ed. Tellus.
- Pettenella D., Secco L. (2004), "Il lavoro in selvicoltura: lo stato delle conoscenze in "Italia", Sherwood (97), 2004.
- Pettenella D., Ciotti M. (2008), *Le risorse forestali per le Alpi: quale mercato per il futuro?* in A. Massarutto (a cura di), Politiche per lo sviluppo sostenibile della montagna, Franco Angeli, 2008.
- Pisanelli A., A. Perali, P. Paris (2011), *Potentialities and uncertainties of novel agroforestry systems in the European CAP: farmers' and professionals' perspective in Italy*. Intervento al convegno "RomaForest2011", 23 giugno 2011, Roma.
- Pompei E. (2003), *Espansione delle foreste italiane negli ultimi 50 anni: il caso della Regione Abruzzo*. Tesi di dottorato di ricerca in ecologia forestale. Università degli Studi della Tuscia-Viterbo.
- Romano R., Marandola D. (2012), *Risorse forestali nello Sviluppo Rurale 2014-2020*, in Sherwood, Foreste e alberi oggi, n. 182, 03/2012.
- Romano R. (2012), *Le foreste da risorsa economica a risorsa ambientale e sociale*, in Foreste e Sviluppo Rurale, Rete Rurale Magazine, Numero 3 – marzo 2012, a cura di Verrascina M. e Romano R., pp. 6-10.
- Romano R. (2011), *Foreste, leva dello sviluppo sostenibile*. Pianeta PSR, 2011, <http://www.pianetapsr.it>.
- Romano R. (2011), *Le politiche nel settore forestale*, in *Le produzioni forestali* (Cap. 28), in Annuario dell'agricoltura italiana INEA. Volume LXIV, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, ISBN: 9788849522600.
- Romano R. (2011), *La gestione forestale* (Cap. 5.4), in Rapporto sullo stato dell'AGRICOLTURA, 2011 (D.M. n. 29280 del 27/12/2010), ISBN 978888.

- Romano R. (2010), *L'attività giuridico-legislativa nel settore forestale* (pp. 486-488), *Le politiche nel settore forestale* (pp. 488-491, in *Le produzioni forestali* (Cap.28), *Annuario dell'agricoltura italiana INEA.*, Volume LXIV, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, ISBN: 9788849520811.
- Romano R. (2008), *Le foreste nello sviluppo rurale, Le politiche forestali*, in *Rapporto politiche Sviluppo Rurale*, INEA.
- Romano R. (2008), *L'attività giuridico-legislativa nel settore forestale* (pp.498-500), *Le politiche nel settore forestale* (pp.500-504, in *Le produzioni forestali* (Cap.28), *Annuario dell'agricoltura italiana INEA.*, Volume LXII, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, ISBN: 9788849518917.
- Romano R. (2008), *Politica Forestale*, PQSF, in *Sherwood – Foreste e alberi oggi*, n.148, 09/2008
- Romano R., Cilli S. (2008), *Impatto delle misure forestali nello sviluppo rurale 2007/2013*. Atti del Terzo Congresso Nazionale di Selvicoltura. Taormina (Me), 16-19 ottobre 2008. Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, p. 1141-1148.
- Romano R., Cilli S. (2008), *Italian Forestry Measures: Introduced through the New Challenges of the European Silviculture*, Atti del Convegno International conference on adaptation of forests and forest management to changing climate with emphasis on forest health: a review of science, policies and practices, Umeå, Sweden, 25-28 August, 2008.
- Romano R., Cilli S. (2008), *The new Italian strategic forest plan: 2 study cases of forest management intervention*, Atti del Convegno International Forestry forum – Role of Forests in Climate Management: Research – Innovations – Investments – Capacity Building, San Pietroburgo (Russia), 3-8 ottobre 2008.
- Romano R. e Di Pietro F. (2011), *I boschi italiani: strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici*. Approfondimento per il settore forestale a supporto del Libro Bianco "Sfide ed opportunità dello sviluppo rurale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici" realizzato nell'ambito della Rete Rurale Nazionale. Pubblicazione realizzata con il contributo FE-ASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) nell'ambito delle attività previste dal programma Rete Rurale Nazionale 2007-2013 – www.reterurale.it.
- Romano R., Marandola D., Cesaro L., Marchetti M. (2012), *Forest policy in Europe and 2020 scenarios: between sustainability and rural development*, *Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, edita dall'Accademia Italiana di scienze forestali, Anno LXVII n. 3, maggio-giugno 2012, pp. 221.

- Romano R., Marongiu S. (2012), *Limiti e potenzialità delle filiere forestali in Italia*, in *Foreste e Sviluppo Rurale*, Rete Rurale Magazine, Numero 3 – marzo 2012, a cura di Verrascina M. e Romano R., pp. 38-39.
- Romano R., Montalbano V. (2009), *Risultati del forum Programma Quadro per il Settore Forestale*. (a cura di). Rete Rurale Nazionale, Task Force Foreste.
- Romano R., Torreggiani L. (2012), *L'importanza delle parole*, in *Sherwood*, *Foreste e alberi oggi*, n. 184, 05/2012.
- Romeo Lironcurti S. (2012), *Il negoziato PAC rischia i tempi supplementari*. Pianeta PSR, 2012, <http://www.pianetapsr.it>
- Scarascia Mugnozza G. (2011), *Forests, agroforestry and bioenergy*. Intervento al convegno "RomaForest2011", 23 giugno 2011, Roma.
- Sotte F. (2007), *Il futuro del secondo pilastro (e della PAC) nel quadro delle politiche di sviluppo e di coesione dell'Unione europea*" in De Filippis F. (a cura di), *Atti del workshop "Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali"*, Roma, 11.7.2007, Ed.Tellus, 2007.

SITOGRAFIA

<http://www.aiel.cia.it> (sito Associazione Italiana Energie Agroforestali)
<http://www.assagri.it> (sito Assessorato agricoltura Regione Lazio)
<http://www.corpoforestale.it> (sito Corpo Forestale dello Stato)
<https://www.cti2000.it/solidi.htm>
<http://www.docrenewableenergy.info/it> (sito documenti e pubblicazioni sulle energie rinnovabili)
<http://www.efi.int/>
<http://www.fao.org/forestry>
<http://www.fern.org>
<http://www.foresteuropa.org/>
<http://www.fsc-italia.it> (sito FSC Italia)
<http://www.fscoax.org> (sito FSC Internazionale)
<http://www.grtn.it/ita/fontirinnovabili/FrItalia.asp> (sito Gestore Servizi Elettrici)
<http://www.ifni.it> (sito Inventario nazionale delle foreste e del carbonio)
<http://www.isafa.it> (sito Istitutosperimentale per l'asestamento forestale e per l'alpicoltura)
<http://www.istat.it> (sito Istituto statistico nazionale)
<http://www.miniambiente.it> (sito Ministero dell'Ambiente tutela del territorio e del mare)
<http://www.pefc.it> (sito ufficiale del PEFC Italia)
<http://www.pefc.org/> (sito ufficiale del PEFC Internazionale)
<http://www.politicheagricole.it> (sito Ministero politiche agricole agroambientali e forestali)
www.reterurale.it (sezione ambiente/foreste)
<http://www.unece.org/trade/timber/mis/cfp-links.htm/> (sito UNECE)

ALLEGATO 1

Principali atti Comunitari per il settore forestale.

Reg. (CEE) n. 269/79 , "Pacchetto mediterraneo" Insieme di misure in campo forestale il cui obiettivo è la difesa del suolo agricolo dall'erosione. Finanziamenti agli agricoltori per la realizzazione di opere e infrastrutture forestali
Reg. (CEE) n. 2088/85 , "Piani Integrati Mediterranei" riprende a amplia il Reg. (CEE) n. 269/79 scaduto nel 1985
Reg. (CEE) n. 1401/86 , Estende gli interventi previsti dai Piani Integrati Mediterranei alle zone che ne erano escluse, ma riservandoli ai soli soggetti pubblici (soprattutto le Comunità montane)
" Memorandum foreste ", 1986, Documento di lavoro della Commissione CEE, "Azione comune nel settore forestale" con cui viene dichiarato il ruolo polifunzionale delle foreste europee, sotto il profilo produttivo (di materia prima legno), protettivo (a garanzia del mantenimento degli equilibri ecologici), ricreativo
Reg. (CEE) n. 3528/86 , Protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico poi sostituito dal Reg. (CE) n. 1613/89
Reg. (CEE) n. 3529/86 , Protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi atmosferico poi sostituito dal Reg. (CE) n. 2158/92
" Strategia e azione della Comunità nel settore forestale ", 1988, Documento di lavoro della Commissione CEE, più articolato del Memorandum foreste, ma è sostanzialmente simile
Reg. (CEE) n. 1094/88 , Set-aside: ovvero al ritiro dei seminativi dalla produzione agricola
Reg. (CEE) n. 1096/88 , Imboschimento delle superfici aziendali agricole ritirate dalla produzione, a favore d'indennità annue e premi per un periodo di venti anni
Reg. (CEE) n. 1609 – 1615/89 , "Misure forestali": Prevede aiuti all'estensione delle superfici forestali estesi dai singoli agricoltori alle loro Associazioni, alle Associazioni di proprietari, alle Cooperative, ai Consorzi forestali, alle Comunità Montane
Reg. (CE) n. 1613/89 , Modifiche al regolamento (CE) n. 3528/86, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico
Reg. (CE) n. 1614/89 , Modifiche al regolamento (CE) n. 3529/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi
Reg. (CEE) n. 1615/89 , Istituisce un sistema europeo di informazione e comunicazione forestale (EFICS)
Reg. (CE) n. 338/97 , Relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio
Reg. (CE) n. 867/90 , Investimenti nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti della selvicoltura
Reg. (CEE) N. 2157/92, Reg. (CEE) n. 2158/92 , Rafforzamento delle misure di protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi

segue

segue

Reg. (CEE) N. 2080/92 , Adozione di misure forestali in agricoltura (misure di accompagnamento della riforma della PAC) a sostegno dell'imboschimento dei terreni agricoli, attraverso l'istituzione di un regime di aiuto comunitario per gli interventi forestali
Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992 , Relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Viene creata una rete ecologica di zone speciali protette, denominata «Natura 2000»
Reg. (CE) 2081/93 , Obiettivo 5/b nell'ambito del riordino dei fondi strutturali
Reg. (CE) N. 400/94 , Proroga il regolamento (CEE) n. 1615/89 che istituisce un sistema europeo di informazione e comunicazione forestale (EFICS)
Reg. (CE) n. 1100/98 , Modifica il regolamento (CEE) n. 1615/89 che istituisce un sistema europeo d'informazione e di comunicazione forestale (EFICS)
Risoluzione del Consiglio, del 15 dicembre 1998 , Relativa a una Strategia forestale per l'Unione europea
Reg (CE) n. 1257/1999 , Sostegno allo sviluppo rurale 2000-2006
Reg.(CE) n. 1484/2001 , Modifica il regolamento (CE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico
Reg. (CE) n. 1597/2002 , Recante modalità di applicazione della direttiva 1999/105/CE per quanto riguarda la presentazione degli elenchi nazionali dei materiali di base per la produzione di materiali forestali di moltiplicazione
Reg. (CE) 2152/2003 , Relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (Forest Focus)
Reg. (CE) n. 2121/2004 , Modifica il regolamento (CE) n. 1727/1999, recante talune modalità di applicazione del regolamento (CE) 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi, e il regolamento (CE) n. 2278/1999, recante talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 3528/ relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico
Reg. (CE) n. 2173/2005 , Relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname nella Comunità europea
COM (2005) 84 , Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione della Strategia forestale dell'Unione europea
Reg. (CE) n. 1698/2005 , Sostegno allo sviluppo rurale 2007-2013
Reg. (CE) n. 1737/2006 , Recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2152/2003 relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità
Forest Action Plan, (FAP) COM (2006) 302 def (f , Piano d'Azione per le foreste dell'UE : strumento di coordinamento degli interventi comunitari e delle politiche forestali degli Stati membri. (2007-2011)
Reg. (CE) n. 614/2007 , Strumento finanziario per l'ambiente programma LIFE+; sostituisce una serie di strumenti finanziari dedicati all'ambiente, fra i quali il precedente programma LIFE
COM(2007) 540 def , Comunicazione della Commissione: Dar vita ad un'alleanza mondiale contro il cambiamento climatico tra l'Unione europea e i paesi poveri in via di sviluppo maggiormente esposti
COM(2008) 645 def , Comunicazione della Commissione: Problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità
COM(2010)0066 , Libro Verde della Commissione "La protezione e l'informazione sulle foreste nell'Ue: preparare le foreste ai cambiamenti climatici"
Reg. (CE) n. 995/2010 , Che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati

ALLEGATO 2

Misure di interesse forestale contenute nella proposta di regolamento FEASR 2014-2020

Art. 15	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Trasferimento della conoscenza e azioni di informazione</i></p>	<p>Azioni di formazione professionale e di acquisizione delle competenze, azioni dimostrative, azioni di informazione, brevi scambi di esperienze fra aziende, visite aziendali</p>	<p>Attori coinvolti nei settori agricolo, alimentare e forestale, gestori di superfici e piccole-medie che operano nelle aree rurali</p>	<p>Le azioni di formazione professionale e di acquisizione delle competenze includere corsi di formazione, workshop ed esercitazioni</p>	<p>Comprende le attuali misure 111 e 311. Esplicitate azioni ammissibili, fra queste, anche visite aziendali. Tra i destinatari ci sono anche gli operatori economici delle aree rurali non più gli operatori economici impegnati nei settori dell'asse III. Parziale ammissibilità degli investimenti per i progetti dimostrativi. La Commissione ha il potere di adottare atti delegati specifici sui costi ammissibili, le qualifiche degli organismi che forniscono servizi e la durata e il contenuto dei programmi.</p>

Art. 16	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Servizi di consulenza, gestione e sostituzione aziendale</i></p>	<p>a) Favorire il ricorso ai servizi di consulenza per il rafforzamento delle performance economiche e ambientali / della sostenibilità e della resilienza climatica dell'azienda e degli investimenti</p>	<p>Fornitori della consulenza o dell'attività formativa per aziende e imprese, agricoltori, gestori forestali, PMI attive in aree rurali</p>	<p>La consulenza per i gestori forestali dovrà riguardare come minimo gli obblighi di rilievo previsti dalle direttive 2009/147/EC, 92/43/EEC e 2000/60/EC. La consulenza deve anche riguardare aspetti connessi alla performance economica e ambientale delle proprietà forestali.</p>	<p>Comprende le attuali misure 114 e 115 Inclusa la formazione dei consulenti. I fornitori di consulenza selezionati con bando pubblico. Inserite tra i destinatari della consulenza anche le PMI delle aree rurali (non agricole e forestali). Tra i temi della consulenza devono essere come minimo coperti gli obblighi previsti ai sensi delle direttive 2009/147/CE, 92/43/CEE e 2000/60/CE e adeguarsi a quanto previsto dal Reg. n. DP/2012 e HR/2012. Consulenza erogabile anche a gruppi e non solo a singoli. La Commissione ha il potere di adottare atti delegati specifici per definire le qualifiche minime delle autorità o degli organismi di consulenza.</p>
	<p>b) Promuovere l'avvio di servizi di gestione, consulenza e sostituzione aziendale, così come servizi di consulenza forestale</p>	<p>Autorità o istituzioni selezionate per l'avvio dei servizi consulenza, gestione e sostituzione aziendale per aziende e imprese, agricoltori, gestori forestali, PMIE attive in aree rurali</p>		
	<p>c) Promuovere la formazione dei consulenti</p>	<p>Fornitori della consulenza o dell'attività formativa per aziende e imprese, agricoltori, gestori forestali, PMI attive in aree rurali</p>		

Art. 18	Azioni previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005	
<i>Investimenti materiali</i>	Investimenti tangibili e/o intangibili che: (a) Migliorano la performance dell'azienda agricola	Concesso alle aziende agricole	Comprende le misure 121, 123, 125 e 216	La misura consente di finanziare la realizzazione della viabilità forestale. Gli investimenti forestali sono ridotti a vantaggio degli investimenti nelle aziende agricole.	
	(b) Trasformazione, la commercializzazione e/o lo sviluppo dei prodotti inclusi nell'Allegato 1 del Trattato o il cotone [...]	Limitata alle PMI	Il supporto previsto da questa misura è limitato ai valori massimi riportati nell'Allegato 1. Questi tassi massimi possono essere aumentati per giovani agricoltori, investimenti collettivi e progetti integrati che coinvolgono più di una misura, investimenti in aree svantaggiate come da art. 46(3) e per le azioni supportate nel quadro della EIP. Il tasso di sostegno massimo combinato non può eccedere il 90%.	Gli investimenti per la trasformazione e commercializzazione sono limitati alle PMI (non più categoria intermedia tra medie e grandi). Nell'Allegato 1 i massimali previsti vengono dettagliati per i il settore agricole e le PME, manca il settore forestale.	
	(c) Infrastrutture legate allo sviluppo e adattamento dell'agricoltura, incluso l'accesso all'azienda e alle superfici forestali, consolidamento e miglioramento dei terreni, fornitura di energia e gestione dell'acqua	Non specificato			
	(d) Investimenti non produttivi legati al raggiungimento di impegni ambientali sia nel campo agricolo che forestale o all'accrescimento del valore di pubblica utilità di un sito Natura 2000 o di altre aree ad alto valore naturale definiti nel programma	Non specificato	Le limitazioni previste non si applicano agli investimenti non produttivi cui si fa riferimento del paragrafo (d).		

Art.21	Azioni previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle aree rurali</i></p>	<p>(a) Realizzazione e aggiornamento di piani per lo sviluppo delle municipalità e dei loro servizi di base e di piani per la protezione e la gestione riferiti a Siti Natura 2000 e altre aree ad alto valore naturale</p>	<p>Non specificato</p>	<p>Il Sostegno riguarda esclusivamente infrastrutture su piccola scala come definiti da ciascuno Stato membro nel programma. Tuttavia, i PSR possono prevedere specifiche deroghe per gli investimenti in banda larga e di energia rinnovabili con criteri chiari che assicurino la complementarità con altri strumenti dell'Unione. La Commissione può adottare atti in deroga in accordo con l'Articolo 90 per la definizione delle tipologie di infrastrutture energetiche da fonti rinnovabili che possono beneficiare del sostegno. Gli investimenti sono ammissibili se conformi ai piani di sviluppo dei comuni e dei loro servizi di base, ove esistenti, e se compatibili con qualsiasi strategia di sviluppo locale esistente.</p>	<p>Comprende le attuali misure 311, 321, 323 e 313.</p> <p>Sostegno limitato ad infrastrutture di piccola scala da definire da parte dello SM (possibili deroghe per banda larga ed energia), con chiari criteri per la complementarità con altri strumenti finanziari e di programmazione dell'Unione.</p> <p>Per tutte le azioni è necessaria la pertinenza con i piani per lo sviluppo dei Comuni ed i loro servizi locali nonché con altre strategie di sviluppo locale ove esistenti.</p> <p>La Commissione ha il potere di adottare atti delegati specifici per la definizione delle tipologie di infrastrutture energetiche rinnovabili che possono beneficiare del sostegno.</p>
	<p>(b) investimenti per la creazione, il miglioramento e l'estensione di tutti i tipi di piccole infrastrutture, compresi investimenti in energie rinnovabili</p>	<p>Non specificato</p>		
	<p>(e) studi e investimenti associati al mantenimento, al ripristino e al miglioramento del patrimonio culturale e ambientale di villaggi e paesaggi rurali, includendo gli aspetti socio-economici connessi</p>	<p>Non specificato</p>		

Art. 22 "SET" MISURE FORESTALI	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p>Nell'interesse della semplificazione, ma anche per permettere ai beneficiari di progettare e realizzare progetti integrati con maggiore valore aggiunto, viene proposto di inserire gli investimenti forestali e di gestione forestale in una singola misura. Questa dovrebbe coprire l'estensione e il miglioramento delle risorse forestali attraverso:</p> <p>(a) Imboschimento e creazione di aree boscate</p> <p>(b) Primo impianto di sistemi agroforestali;</p> <p>(c) Prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e dai disastri naturali</p> <p>(d) Investimenti finalizzati a migliorare la resilienza ed il valore ambientale degli ecosistemi forestali</p> <p>(e) Investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali</p> <p><i>Investimenti nello sviluppo della superficie forestale e miglioramento della produttività delle foreste</i></p>	<p>Non specificato</p>	<p>La Commissione può adottare atti in deroga per la definire le condizioni per stabilire e verificare lo stato di calamità naturale accadimento dei disastri naturali o di attacchi parassitari e patologie , e per la puntuale definizione delle azioni preventive ammesse.</p>	<p>Comprende le attuali misure 122, 123, 221, 222, 223, 226 e 227 che vengono raggruppate in un "set" di azioni per il settore.</p> <p>Per le aziende al di sopra di una certa estensione, che deve essere stabilita dagli Stati membri nel programma, il sostegno previsto è subordinato alla presentazione di un piano di gestione forestale o strumento equivalente realizzato nel rispetto dei principi di Gestione Forestale Sostenibile, definiti dalla Conferenza Forest Europe del 1993 (16-17 June 1993, – Helsinki/Finland, "Res. H1 – General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe).</p>	

Art. 23 [Art. 22(1)(a)]	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<i>Imboschimento e creazione di aree boscate</i>	Copertura dei costi di impianto e premio annuale per ettaro, per un periodo massimo di 10 anni, a copertura dei costi di mantenimento, incluse ripuliture pre e post impianto. Sono eleggibili per questa misura sia le superfici agricole che quelle non agricole	Sostegno concesso ai proprietari e gestori privati, alle municipalità, e alle loro rispettive associazioni	Le specie adottate per l'impianto dovranno essere adattate alle condizioni ambientali e climatiche dell'area e rispondere a minimi requisiti ambientali. Nessun sostegno per l'impianto di cedui a turno breve, alberi di natale o per specie a rapido accrescimento per la produzione di energia. Nelle aree dove l'imboschimento è reso difficoltoso dalle difficili condizioni pedoclimatiche un sostegno può essere concesso per l'impianto di altre specie legnose perenni adatte alle condizioni locali come arbusti e cespugli.	Comprende le attuali misure 221 e 223. Non c'è più il premio per la compensazione del mancato reddito per i terreni agricoli, ma la durata massima del sostegno per i costi di mantenimento passa da 5 a 10 anni. La Commissione ha il potere di adottare atti delegati in accordo all'articolo 90 in merito alla definizione dei requisiti ambientali minimi
Art. 24 [Art. 22(1)(b)]	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<i>Primo impianto di sistemi agroforestali</i>	Copertura dei costi di impianto. Premio annuale per ettaro a copertura dei costi di mantenimento per un periodo massimo di tre anni Il sostegno viene limitato al tasso massimo dell' 80% (Allegato 1)	Sostegno concesso a proprietari privati, gestori, municipalità e loro rispettive associazioni	I Sistemi agro-forestali sono sistemi di uso misto del suolo: arboricoltura in combinazione con l'agricoltura estensiva sullo stesso terreno. Il numero massimo di alberi che potranno essere impiantati per ettaro dovrà essere determinato dagli Stati Membri tenendo in considerazione le condizioni pedoclimatiche locali, le specie forestali e la necessità di assicurare l'uso agricolo del suolo.	Comprende l'attuale misura 222. Il sostegno non copre più solo i costi di impianto ma anche quelli di mantenimento. Il periodo massimo per il sostegno ai costi di mantenimento è pari a 3 anni

Art. 25 [Art. 22(1)(c)]	Attività previste	Beneficiari	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste dagli incendi boschivi e altri disastri naturali ed eventi catastrofici</i></p>	<p>Copertura dei costi:</p> <p>(a) Costruzione di infrastrutture protettive. Tagliafuoco il sostegno può coprire anche i costi di manutenzione. Nessun sostegno sarà concesso per attività connesse all'agricoltura in aree soggette a impegni agro-ambientali.</p> <p>(b) Piccole attività di prevenzione incendi e altri rischi naturali attuate a livello locale</p> <p>(c) Costituzione e miglioramento di sistemi di monitoraggio incendi, patologie e attacchi parassitari comprese attrezzature e strumenti di comunicazione</p> <p>(d) Restaurare il potenziale forestale danneggiato da incendi e altri disastri naturali (patologie, attacchi parassitari ed eventi catastrofici correlati al cambiamento climatici)</p>	<p>Sostegno concesso ai proprietari forestali privati, semi-pubblici e pubblici, municipalità, foreste demaniali e loro rispettive associazioni</p>	<p>Comprende l'attuale misura 226 Specificati i beneficiari.</p> <p>Maggiore ambito di dettaglio per i disastri naturali, inclusi attacchi parassitari, patologie e minacce correlate al cambiamento climatico.</p> <p>Il rischio di un disastro per gli interventi preventivi da attacchi parassitari e malattie, deve essere supportato da un'evidenza scientifica e riconosciuto da una pubblica organizzazione scientifica.</p> <p>La lista delle patologie e delle specie parassitarie pericolose deve essere fornita all'interno del programma.</p> <p>Per le proprietà forestali con superfici superiori una certa estensione, determinata dagli SM, il sostegno dovrà essere condizionato alla presentazione di un Piano di gestione forestale che dettagli gli obiettivi di prevenzione.</p> <p>La percentuale del 30% deve essere determinata sulla base o del potenziale forestale medio sussistente nei tre anni immediatamente precedenti il disastro o rispetto alla media dei cinque anni immediatamente precedenti il disastro, escludendo i valori massimi e minimi.</p> <p>Gli SM devono assicurare che si eviti una sovracompensazione che combini questa misura con altri strumenti di sostegno nazionali o dell'Unione o con schemi di assicurazione privati.</p>

Prevenzione e ripristino dei danni causati alle foreste degli incendi boschivi e altri disastri naturali ed eventi catastrofici

Interventi relativi ad attacchi parassitari e fitopatie, il rischio di un disastro rilevante deve essere supportato da un'evidenza scientifica e riconosciuto da una pubblica organizzazione scientifica.

La lista delle patologie e delle specie parassitarie pericolose deve essere fornita all'interno del programma.

Operazioni ammissibili coerenti con piano di protezione delle foreste degli SM.

Per le proprietà forestali con superfici superiori a estensione minima definita dagli SM, il sostegno sarà condizionato alla presenza del Piano di gestione forestale con chiari obiettivi di prevenzione.

Le aree forestali classificate a rischio incendi medio-alto saranno ammissibili per il sostegno riferito alla prevenzione degli incendi.

I pagamenti relativi al paragrafo (d) dovranno essere soggetti a formale ricognizione delle autorità competenti degli SM che attestino il disastro naturale per almeno il 30% del potenziale forestale.

Nessun sostegno previsto da questa misura è concesso per i mancati redditi derivanti dal disastro naturale.

Art. 26 [Art.22(1)(d)]	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Investimenti finalizzati a migliorare la resilienza ed il valore ambientale degli ecosistemi forestali</i></p>	<p>Gli investimenti devono essere principalmente finalizzati al perseguimento degli impegni presi per obiettivi ambientali, servizi ecosistemici e/o che accrescono il valore di utilità pubblica della superficie boscata, senza escludere i vantaggi economici di lungo termine.</p>	<p>Sostegno concesso alle persone fisiche, ai proprietari forestali privati, ad Enti di diritto privato e semi-pubblico, municipalità e loro rispettive associazioni.</p>	<p>Nel caso di foreste demaniali il sostegno dovrà essere concesso agli Enti che gestiscono queste superfici forestali, che sono indipendenti dal budget dello Stato.</p>	<p>Comprende l'attuale misura 227. Tra i beneficiari esplicitati i gestori di foreste di proprietà dello Stato. Gli investimenti non escludono la possibilità di un beneficio economico nel lungo termine.</p>

Art. 27 [Art. 22(1)(e)]	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Investimenti in nuove tecnologie forestali e nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti forestali</i></p>	<p>Investimenti che accrescano il potenziale forestale o per investimenti in attività di trasformazione e commercializzazione che accrescano il valore dei prodotti forestali</p>	<p>Proprietari forestali privati, alle municipalità, alle loro rispettive associazioni e alle PMI. Il sostegno deve essere limitato ai tassi massimi previsti nell'Allegato 1.</p>	<p>Gli investimenti devono essere condizionati alla realizzazione di un Piano di gestione forestale per le proprietà che superano una certa dimensione, determinata dagli Stati Membri nei propri Programmi. Gli investimenti devono essere (implementati) a livello della proprietà forestale e devono includere investimenti per macchinari e pratiche di raccolta rispettosi del suolo e delle risorse. Gli investimenti per l'uso di legno come materiale grezzo o fonte di energia sono limitati a tutte le fasi di lavorazione che precedono la trasformazione industriale.</p>	<p>Comprende le attuali misure 122 e 123. Le imprese che fanno trasformazione e commercializzazione devono essere PMI (non più solo micro) Nell'allegato i massimali del tasso di sostegno all'investimento sono: 50% nelle regioni meno sviluppate 75% nelle regioni ultraperiferiche, 65% nelle isole minori del Mar Egeo, 40% nelle altre regioni</p>

Art. 28	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Costituzione di gruppi di produttori</i></p>	<p>Sostegno alla costituzione di gruppi di produttori allo scopo:</p> <p>(a) adattare la produzione e i prodotti dei produttori che sono membri di questi gruppi alle richieste di mercato</p> <p>(b) commercializzare in maniera congiunta i prodotti, inclusa la preparazione per la vendita, la centralizzazione delle vendite e l'offerta ai compratori all'ingrosso</p> <p>(c) costituire regole comuni sulle informazioni di produzione, con particolare riguardo alla raccolta e disponibilità</p> <p>(d) altre attività che possono essere sviluppate dai gruppi di produttori, come lo sviluppo di competenze di marketing e del fare impresa e l'organizzazione e la facilitazione di processi di innovazione</p>	<p>Gruppi di produttori che sono ufficialmente riconosciuti dalle autorità competenti degli Stati Membri sulla base di un business plan.</p> <p>Il sostegno deve essere limitato ai gruppi di produttori che rientrano nella definizione di micro, piccole e medie aziende.</p> <p>Il sostegno è limitato ai tassi riportate nell'Allegato 1.</p>	<p>Gli SM verificano che gli obiettivi del business plan siano stati raggiunti nell'arco di cinque anni trascorsi dal riconoscimento del gruppo di produttori.</p> <p>Il sostegno è erogato come aiuto a rata costante (flat rate aid) con erogazione annuale per i primi cinque anni a partire dalla data alla quale il gruppo di produttori è stato riconosciuto.</p> <p>Il sostegno viene calcolato sulla base della produzione annuale commercializzata dal gruppo.</p> <p>Gli SM erogano l'ultimo contributo solo dopo aver verificato il corretto sviluppo del business plan.</p> <p>Al primo anno gli SM possono erogare un contributo calcolato sulla base del valore medio annuale delle produzioni commercializzate nei 3 anni precedenti.</p> <p>Nel caso di gruppi di produttori del settore forestale il sostegno è calcolato sulla base della produzione media commercializzata dai membri del gruppo durante i cinque anni che hanno preceduto il riconoscimento del gruppo, escludendo valori estremi.</p>	<p>Comprende l'attuale misura 142. Serve un business plan. Non è concesso sostegno alle organizzazioni interprofessionali (sono finanziabili nella misura di cooperazione).</p>

Art. 31	Attività previste	Beneficiari	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Pagamenti Natura 2000 e direttiva quadro Acqua</i></p>	<p>Il sostegno è erogato annualmente per ettaro di SAU o per ettaro di bosco al fine di compensare i beneficiari per i costi sostenuti o per i mancati redditi derivanti dagli svantaggi nelle aree soggette all'implementazione delle Direttive 2009/147/EC, 92/43/EEC e 2000/60/EC.</p> <p>Il sostegno alle quantità massime riportate nell'Allegato 1 è:</p> <p>Massimo 500 EUR Ha/anno nel periodo iniziale, non superiore a cinque anni</p> <p>Massimo 200 Ha/anno</p> <p>Minimo 50 EUR Ha/anno per pagamenti direttiva quadro acqua</p>	<p>Sostegno concesso ad agricoltori, proprietari forestali privati e alle associazioni di proprietari forestali.</p> <p>In casi debitamente giustificati il premio può essere erogato anche ad altri gestori di superfici.</p> <p>Sono ammesse al contributo le seguenti aree:</p> <p>(a) Aree Natura 2000 di interesse agricolo e forestale designate ai sensi delle Direttive 2009/147/EC e 92/43/EEC</p> <p>(b) Altre aree protette delimitate aventi restrizioni ambientali che influiscono sulle attività agricole e forestali che contribuiscono all'implementazione dell'Articolo 10 della Direttiva 92/43/EEC.</p> <p>(c) Aree agricole incluse nei piani di gestione dei bacini fluviali così come previsto dalla Direttiva 2000/660/EC.</p> <p>Il sostegno è limitato agli importi massimi previsti nell'Allegato 1.</p>	<p>Comprende le attuali misure 213 e 224.</p> <p>Compensazioni per Direttiva 2000/60 eleggibile anche per aree forestali.</p> <p>Per Natura 2000 la baseline agricola sono le GAEC.</p> <p>Mancano dettagli sui requisiti del contributo per il settore forestale.</p>

Pagamenti Natura 2000 e direttiva quadro Acqua

Il sostegno agli agricoltori per le direttive 2009/147/EC, 92/43/EEC è erogato solo in relazione agli svantaggi che derivano dai requisiti che derivano dalle obbligazioni definite negli Art94 e Allegato II del regolamento del Consiglio (EU) n. HR/2012

Il contributo agli agricoltori connesso alla Direttiva 2000/60/EC è erogato solo in relazione a specifici requisiti che:

- (a) introdotti dalla Direttiva 2000/60/EC, sono in accordo con i programmi delle misure previsti dai piani di gestione dei bacini fluviali con l'obiettivo di raggiungere gli obiettivi ambientali della Direttiva e andare oltre le misure richieste per implementare altra legislazione dell'Unione per la protezione dell'acqua
- (b) vanno oltre i requisiti statuari di gestione e oltre le buone condizioni agricole e ambientali disposte previste nel Capitolo I del Titolo VI del regolamento del Consiglio (EU) N° HR/2012 e gli obblighi stabiliti nel Capitolo 2 del Titolo III del regolamento (EU) No DP/2012.
- (c) vanno oltre il livello di protezione della normativa dell'Unione vigente al momento dell'adozione della Direttiva 2000/60/EC come disposto dall'Articolo 4(9) della Direttiva 2000/60/EC
- (d) impongono cambiamenti di rilievo nel tipo di uso del suolo e/o restrizioni di rilievo nelle pratiche di coltivazione causando una significativa perdita di reddito

Art. 35	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Servizi silvo-climatico-ambientali e conservazione delle foreste</i></p>	<p>Pagamenti silvoambientali, ad ettaro di foresta, per compensare i beneficiari dei costi addizionali e dei mancati redditi derivanti dall'assunzione di impegni che vanno oltre i requisiti obbligatori stabiliti normativa dagli atti forestali nazionali o da altra normativa nazionale di rilievo. Tutti questi requisiti devono essere identificati all'interno del programma. Se necessario essi possono coprire anche i costi di transazione per un valore fino al 20% del premio pagato per l'impegno agroambientale. Il sostegno è limitato all'importo massimo indicato nell'Allegato 1.</p> <p>Il sostegno può essere erogato anche per la conservazione e valorizzazione di risorse genetiche forestali.</p>	<p>Sostegno concesso ai gestori forestali, alle municipalità e alle loro rispettive associazioni che assumono uno o più impegni silvoambientali su base volontaria.</p> <p>Gli enti che gestiscono foreste di proprietà demaniale possono ugualmente beneficiare del sostegno previsto se indipendenti dal bilancio statale.</p> <p>Per le aziende al di sopra di una certa superficie, stabilita dagli Stati membri nel programma, il sostegno previsto è subordinato alla presentazione di un piano di gestione forestale o strumento equivalente, in linea con la Gestione Forestale Sostenibile.</p>	<p>Gli impegni vengono assunti per un periodo che va dai cinque ai sette anni. Ove necessario e debitamente motivato gli SM possono stabilire un periodo più lungo all'interno dei propri programmi di SR in funzione del tipo di impegno che viene assunto.</p> <p>La Commissione assume il potere di adattare atti in deroga come disposto dall'Articolo 90 in merito ai tipi di attività ammissibili.</p>	<p>Comprende le attuali misure 225</p> <p>Tra i beneficiari esplicitati i gestori di foreste di proprietà dello Stato.</p> <p>Esplicitata possibilità di intervenire anche per la conservazione e promozione di risorse genetiche.</p>

Art. 36	Attività previste	Beneficiari	Altro	Principali novità rispetto al 1698/2005
<p><i>Cooperazione</i></p>	<p>Promuove forme di cooperazione per differenti</p> <p>(a) Azioni di cooperazione tra</p> <p>(b) la creazione di reti e di aggregazioni. La creazione di reti e di aggregazioni</p> <p>(c) La costituzione e l'attività dei gruppi operativi del [EIP "Produttività e Sostenibilità Agricola"] come riportato nell'Articolo 87</p>	<p>Attori delle filiere agroalimentari, del settore forestale e attori che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi e delle priorità della politica di sviluppo rurale, incluse organizzazioni inter-settoriali</p>	<p>La cooperazione riguarda in particolare i seguenti aspetti:</p> <p>(a) Progetti pilota</p> <p>(b) lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e forestale</p> <p>(c) Organizzazione di processi lavorativi congiunti e di condivisione delle risorse e degli strumenti</p> <p>(d) costituzione di piattaforme logistiche</p> <p>(e) Creazione di filiere corte</p> <p>(f) azioni congiunte di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico</p> <p>(g) Approcci collettivi a progetti ambientali e a pratiche ambientali in corso</p> <p>(h) interazione fra gli attori della filiera per la produzione di biomassa a scopo energetico e industriale</p> <p>(i) Realizzazione di piani di gestione forestale e di strumenti equivalenti.</p>	

Finito di stampare nel mese di aprile 2013
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
via di Pietralata, 157 - 00158 Roma