

Le produzioni forestali

La superficie forestale e le forme di gestione

L'Inventario Nazionale delle Foreste e del Carbonio (INFC-2005) rappresenta la principale fonte d'informazione per conoscere le superfici forestali presenti sul territorio italiano, le diverse tipologie di bosco e le loro produzioni (legnose e non). L'aggiornamento dei dati statistici di questo strumento è previsto per il 2015, ma il Corpo Forestale dello Stato (CFS), che si occupa della realizzazione dell'Inventario, esegue stime intermedie della variazione delle superfici per rispondere al quinquennale report internazionale *Global Forest Resources Assessment* (FRA) della FAO. Tali stime, commentate nell'edizione 2012 dell'Anuario INEA (cfr. cap. XXVIII), sono però basate sui dati storici e si realizzano con l'attualizzazione dei dati dell'anno precedente in base al trend di variazione registrato tra l'ultimo e il penultimo inventario.

I dati forniti dal CFS, pur con l'opportuna cautela dovuta al metodo di calcolo adottato, stimano nel FRA 2010, in 10,9 milioni di ettari la superficie forestale italiana, di cui circa 9,1 milioni sono boschi veri e propri, il resto (1,8 milioni di ettari) sono classificati come altre terre boscate. Rispetto al 1950 la superficie forestale nazionale si è triplicata a discapito di aree agricole e pascolive abbandonate che nel tempo hanno registrato una lenta e progressiva espansione naturale del bosco.

L'aumento della superficie forestale purtroppo non è stato seguito da un incremento degli investimenti sul territorio, anche se il sistema economico paese può vantare una fiorente industria legata ai prodotti legnosi. In questo contesto viene utilizzato oggi solamente il 20% della biomassa annualmente prodotta dai boschi italiani (incremento annuo), contro una media europea che utilizza invece il 65% e un'industria italiana dei prodotti legnosi che importa oltre l'80% delle materie prime dall'estero. Inoltre, si assiste a un progressivo intensificarsi dei fenomeni di dissesto e instabilità dei versanti (su 712.000 frane censite in Europa nel 2012, 486.000 ricadono nel territorio italiano, di cui oltre l'80% è localizzato nei ter-

ritori montani), accompagnato da frequenti quanto repentini cambiamenti delle condizioni climatiche, con gravi problemi di sicurezza, incolumità pubblica e di tutela e mantenimento degli equilibri ecologici.

Infine, da diversi anni è cresciuto l'interesse verso la produzione di biomasse forestali a uso energetico anche da parte di utilizzatori privati. Ne consegue che è di fondamentale importanza contrastare sia l'abbandono che i crescenti tagli abusivi, attraverso una gestione corretta degli approvvigionamenti e lo sviluppo di forme di governo (siano esse pubbliche o pubblico/private o anche esclusivamente private) che garantiscano un utilizzo sostenibile delle risorse esistenti, rivalorizzando il settore forestale sia dal punto di vista strettamente economico sia, soprattutto, da quello della tutela dell'ambiente e del paesaggio. Inoltre, l'instaurarsi di una formazione forestale stabile su terreni abbandonati, se opportunamente gestita, può sicuramente rappresentare nel lungo periodo un investimento ambientale ed economico per il paese, in quanto, oltre a ridurre il dissesto idrogeologico e il rischio di incendio, può costituire una nuova riserva di carbonio e di prodotti legnosi.

Le filiere dei prodotti forestali legnosi

A fronte di un costante aumento della superficie forestale nazionale, giunta secondo le statistiche più recenti (FRA 2010) a oltre 9 milioni di ettari, negli ultimi anni si è assistito a una progressiva contrazione della quantità di legname utilizzata. L'incremento complessivo di massa legnosa prodotto ogni anno dai boschi italiani supera i 37 milioni di metri cubi; tuttavia, solo il 20% di tale quantità viene effettivamente utilizzato ogni anno, per una media che non supera gli 8 milioni di metri cubi. Le statistiche sulle utilizzazioni forestali risentono di alcuni cronici problemi di sottostima, dovuti da un lato alla mancata contabilizzazione della legna utilizzata dai proprietari privati per autoconsumo, dall'altro all'assenza dell'obbligo di comunicare all'autorità forestale i tagli inferiori a determinate dimensioni (generalmente 100 metri cubi per fustaie e 2,5 ettari per cedui), oppure relativi alla legna assegnata alle popolazioni locali in base agli usi civici. Se a tali quantità si aggiunge quella riguardante il fenomeno dei tagli illegali (un problema peraltro di trascurabile rilevanza in termini quantitativi), si può arrivare poco oltre i 10 milioni di metri cubi.

I dati ufficiali delle utilizzazioni legnose per l'anno 2012 non sono ancora disponibili, tuttavia le stime pubblicate da EUROSTAT fanno registrare una significativa inversione di tendenza se paragonate alla continua contrazione osservata fino al 2011. Come si può osservare nella tabella 28.1, l'incremento stimato riguarda trasversalmente tutte le tipologie di utilizzazione.

Una previsione di questo tipo trova una seppur parziale conferma nell'andamento dei prezzi del legname. Malgrado l'ISTAT non abbia ancora reso disponibili le rilevazioni trimestrali dei prezzi per il 2012, una consultazione dei trend pubblicati da alcune Camere di commercio e Borse del legno evidenzia una sostanziale conferma, anche per il 2012, dell'aumento dei prezzi per i principali assortimenti legnosi.

Tab. 28.1 - Utilizzazioni legnose in Italia per assortimento¹

	2011	2012	Var. % 2012/2011
(migliaia di metri cubi)			
UTILIZZAZIONI PER USO ENERGETICO			
Totale legna da ardere	4.644	5.388	16,0
- resinose	634	679	7,1
- latifoglie	4.010	4.709	17,4
UTILIZZAZIONI PER USI INDUSTRIALI			
Legname da trancia e da sega	517	1.000	93,5
- resinose	395	516	30,8
- latifoglie	122	484	295,4
Legname per paste compresi residui e ramaglie	487	645	32,3
- resinose	444	481	8,4
- latifoglie	43	164	278,1
Altro legname per uso industriale	658	711	8,0
- resinose	414	414	0,0
- latifoglie	244	296	21,6
Totale legname per usi industriali	1.662	2.356	41,7
- resinose	1.253	1.412	12,7
- latifoglie	409	944	130,6
TOTALE UTILIZZAZIONI			
Legname per usi energetici + usi industriali	6.306	7.744	22,8
- resinose	1.887	2.091	10,8
- latifoglie	4.419	5.653	27,9

¹ Dati aggiornati al 28/8/2013 (il 2012 è stimato).

Fonte: EUROSTAT - Roundwood removals and production by type of wood and assortment.

Anche la crescita delle utilizzazioni per uso energetico trova riscontro nell'aumento del numero e della superficie delle tagliate, in particolare nei boschi di proprietà privata e comunale (cfr. tab. 19.2), a causa dell'elevata richiesta di materiale legnoso a fini energetici che sta caratterizzando il mercato. Nell'ultimo decennio, infatti, si stanno realizzando molti piccoli impianti, soprattutto di teleriscaldamento, a servizio di edifici pubblici che si integrano bene con la produzione locale di biomassa legnosa, generando sensibili risparmi per le amministrazioni che li realizzano e riattivando allo stesso tempo le filiere locali.

Nondimeno, alcune delle stime riportate in tabella 28.1 appaiono eccessivamente ottimistiche, soprattutto per quanto concerne il legname di latifoglie che, in particolare nel 2012 ha registrato la più forte contrazione delle importazioni.

Dopo due anni di significativa ripresa, il livello delle importazioni di legname

grezzo è tornato a diminuire sensibilmente. La tabella 28.2 mostra come gli acquisti dall'estero di tronchi di conifere sono diminuiti del 16%, quelli di latifoglie temperate del 15%, quelli di latifoglie tropicali addirittura del 38%. Le importazioni di segati sono diminuite del 17% nel caso delle conifere e del 20% nel caso delle latifoglie. Verosimilmente il perdurare della crisi economica, che sta mettendo in difficoltà diversi settori a valle della filiera legno, dalla produzione di mobili al comparto edile, ha determinato la contrazione della domanda industriale di legname.

Tab. 28.2 - *Quadro analitico delle importazioni italiane di legname grezzo e semilavorato (prima lavorazione)*

	2011	2012	Var. % 2012/2011
PRODOTTI LEGNOSI GREZZI			
Tronchi e squadrati di conifere (mc)	1.510.883	1.267.073	-16,1
Tronchi e squadrati di latifoglie temperate (mc)	1.776.880	1.516.019	-14,7
Tronchi e squadrati di latifoglie tropicali (mc)	38.349	23.967	-37,5
Pali e tronchi squadrati e trattati (t)	13.821	18.800	36,0
Legna da ardere (mc)	1.048.799	957.935	-8,7
Cascami per cellulosa (mc)	3.591.338	3.250.037	-9,5
Carbone di legna (mc)	450.575	399.766	-11,3
PRODOTTI LEGNOSI SEMILAVORATI			
Segati di conifere (mc)	5.001.671	4.155.964	-16,9
Segati latifoglie temperate (mc)	765.911	612.528	-20,0
Segati latifoglie tropicali (mc)	200.054	122.489	-38,8

Fonte: elaborazioni su dati FederlegnoArredo, 2012.

Prima di passare a un'osservazione più ampia delle diverse filiere produttive, giova ricordare che è consuetudine identificare tre tipologie di flusso commerciale che, dalla produzione di materia prima legnosa, arrivano al prodotto finito: la filiera della legna per usi energetici, la filiera legno-arredamento e la filiera della carta e cartoni.

Il sistema legno-energia, per il limitato livello di trasformazione industriale che lo caratterizza, è sufficientemente rappresentato dai dati di produzione interna di materia prima già discussi nelle tabelle 28.1 e 28.2.

Il quadro di riferimento dell'import-export per il macro settore legno-arredo conferma il momento di difficoltà dell'intero sistema (includendo quindi anche le imprese di produzione di mobili), con il fatturato alla produzione che, dopo il significativo calo del 2011, ha registrato un'ulteriore contrazione pari all'11,6%. Il dato, già di per sé preoccupante, peggiora di altri due punti percentuali se si considera il solo sistema legno-edilizia-arredo, escludendo dunque i mobili.

Migliora il saldo commerciale come risultato di una brusca diminuzione delle importazioni (-10%), e di una progressiva crescita delle esportazioni, aumentate nel 2012 di un ulteriore 1,2% dopo il +6,4% del 2010 e il +5,7% del 2011. I mercati esteri più solidi si confermano la Russia (+10,7%) e gli Stati Uniti (+12,6%),

mentre prosegue il calo delle vendite in Francia e Germania, che ricevono, da soli quasi il 30% delle esportazioni italiane. Nel 2012 le esportazioni verso questi due paesi sono diminuite, rispettivamente, del 2,4% e del 3,7%.

Per contro, prosegue il trend negativo del consumo interno apparente, segno inequivocabile di come sia il mercato nazionale ad attraversare le maggiori difficoltà: il calo è notevole sia nel macro settore (-17,6%) che nel sistema legno-edilizia-arredo (-15,7%). La negatività di tali dati è confermata dall'andamento sfavorevole del numero di addetti: una perdita di oltre 8.000 posti di lavoro, diretta conseguenza del fatto che il 3,3% delle imprese ha cessato la propria attività nell'ultimo anno.

In definitiva, al contrario di quanto ci si auspicava, bisognerà attendere ben oltre il 2013 per registrare quella ripresa dei consumi di cui il settore ha bisogno.

Tab. 28.3 - *Variazioni congiunturali del macrosettore legno-arredo e del sistema legno-edilizia-arredo*

(milioni di euro a prezzi correnti)

	2011	2012	Var. % 2012/2011
a. Macrosettore legno-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	32.083	28.346	-11,6
Esportazioni (b)	12.296	12.448	1,2
Importazioni (c)	5.170	4.657	-9,9
Saldo (b-c)	7.126	7.791	9,3
Consumo interno apparente (a-b+c)	24.957	20.555	-17,6
Esportazioni/fatturato (% b/a)	38	44	14,6
Addetti	381.835	373.653	-2,1
Imprese	72.042	69.633	-3,3
b. Sistema legno-edilizia-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	11.814	10.206	-13,6
Esportazioni (b)	1.863	1.938	4,0
Importazioni (c)	2.003	1.807	-9,8
Saldo (b-c)	-140	131	-193,4
Consumo interno apparente (a-b+c)	11.954	10.075	-15,7
Esportazioni/fatturato (% b/a)	16	19	20,4
Addetti	163.680	159.424	-2,6
Imprese	39.765	38.209	-3,9

Fonte: elaborazioni su dati FederlegnoArredo, 2012.

Per quanto riguarda i saldi commerciali, la tabella 28.4 evidenzia una nuova contrazione nelle importazioni, generalizzata per tutti i prodotti ma particolarmente pesante nel caso del legname grezzo e semilavorato, che aveva fatto registrare un aumento nel 2011. Tale fenomeno trova spiegazione, da un lato, nel persistente momento di difficoltà della produzione industriale interna, dall'altro lato, nell'aumento (stimato) delle utilizzazioni nazionali di legname. La produzione di materia prima sembra dunque destinata principalmente al mercato estero, se si fa riferimento al consistente aumento delle esportazioni di legname grezzo (+34,7% in valore e addirittura +71,5% in quantità). Degno di nota, infine, il considerevole

calo delle importazioni di mobili finiti, sintomo di una possibile, nuova, frenata dei consumi interni dopo i timidi segnali di ripresa osservati negli ultimi due anni. In lenta ma costante crescita sono invece le esportazioni.

Tab. 28.4 - *Quadro di riferimento delle importazioni e delle esportazioni italiane per il settore legno-mobili*

(valore in milioni di euro)

	2011		2012		Var. % 2012/2011	
	valore	quantità	valore	quantità	valore	quantità
Importazioni	5.329	-	4.573	-	-14,2	-
Legname grezzo (mc)	366	4.388.732	294	3.783.794	-19,5	-13,8
Legname semilavorato (mc)	1.338	5.967.636	1.034	4.890.981	-22,7	-18,0
Prodotti semifiniti in legno (t)	725	1.283.364	691	1.367.474	-4,7	6,6
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	930	950.438	803	853.545	-13,7	-10,2
Mobili (t)	1.970	796.368	1.751	667.376	-11,1	-16,2
Esportazioni	9.966	-	10.065	-	1,0	-
Legname grezzo (mc)	14	99.822	19	171.207	34,7	71,5
Legname semilavorato (mc)	144	269.066	136	272.994	-5,7	1,5
Prodotti semifiniti in legno (t)	478	605.878	503	688.252	5,1	13,6
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	834	341.852	862	321.218	3,4	-6,0
Mobili (t)	8.496	1.922.960	8.546	1.941.901	0,6	1,0
Saldo	4.637	-	5.492	-	18,4	-
Legname grezzo (mc)	-352	-4.288.910	-276	-3.612.587	-21,6	-15,8
Legname semilavorato (mc)	-1.194	-5.698.571	-898	-4.617.987	-24,8	-19,0
Prodotti semifiniti in legno (t)	-247	-677.486	-188	-679.222	-23,7	0,3
Prodotti finiti in legno (senza i mobili) (t)	-97	-608.586	59	-532.327	-161,3	-12,5
Mobili (t)	6.526	1.126.593	6.795	1.274.524	4,1	13,1

Fonte: elaborazioni su dati FederlegnoArredo, 2012.

La seconda filiera analizzata è quella che si riferisce alla produzione di carta e cartoni. Anche qui la situazione è piuttosto preoccupante: in linea con il quadro economico generale, l'attività cartaria mondiale sembra essersi attestata a un livello di crescita annua vicina all'1%, portando i volumi complessivamente prodotti di poco oltre i 400 milioni di tonnellate. Tale risultato è da ricondurre principalmente al dinamismo dell'attività cartaria della Cina che, pur confermandosi come principale produttore mondiale di carta, ha ormai attestato il suo tasso di crescita intorno al 7% annuo. Al contrario, persiste il ridimensionamento dei livelli produttivi dell'area europea, principale produttore di carta e cartone fino al 2009 e ora scesa a circa 92 milioni di tonnellate (-1,5% rispetto al 2011, -10% rispetto ai livelli pre-crisi del 2007).

A livello italiano, il perdurare della crisi e lo stallo dei consumi hanno determinato un significativo ripiegamento dei livelli produttivi, calati nel 2012 del 5% dopo la preoccupante contrazione (-4,8%) verificatasi negli ultimi mesi del 2011. Nel complesso, la produzione di carte e cartoni si attesta a circa 8,5 milioni di tonnellate, poco sopra il minimo toccato nel 2009, anno peggiore della crisi (tab. 28.5).

Tab. 28.5 - Produzione, importazione, esportazione e consumo apparente del settore carta in Italia - 2012

	Var. % 2012/11						consumo apparente	
	Produzione interna	Importazioni	Esportazioni	Saldo	Consumo apparente	produzione		importazioni
Totale settore carta	8.587,60	4.913,5	3.630,4	-1.283,1	9.870,7	-5,0	0,2	-6,8
A. Carte per usi grafici	2.905,50	2.203,0	1.648,7	-554,3	3.459,8	-4,6	1,2	-11,0
Carta da giornale	127,10	609,3	3,1	-606,2	733,3	-34,2	11,7	-12,5
Carte naturali con legno	61,50	382,7	33,3	-329,4	390,9	-16,3	-23,3	-18,0
Carte naturali senza legno	448,90	495,5	177,5	-318,0	767,0	-5,5	8,2	-11,9
Carte patinate con legno	1.123,20	374,8	784,5	409,7	713,4	-2,0	10,2	-13,1
Carte patinate senza legno	1.144,80	360,7	650,3	289,6	855,2	-1,3	-7,9	-2,8
B. Carte per uso domestico e sanitario	1.410,20	51,8	692,1	640,3	770,0	0,3	-0,5	0,1
C. Carte e cartoni per imballaggio	3.892,50	2.590,9	1.224,0	-1.366,9	5.259,4	-6,8	0,0	-4,9
Carte e cartoni per cartone ondulato	2.119,10	1.373,9	160,9	-1.213,0	3.332,1	-9,0	0,5	-5,8
Cartoncino per astucci	521,70	607,6	395,3	-212,3	734,0	-11,7	2,4	-17,7
Altre carte e cartoni per involgere	1.251,70	609,3	667,7	58,4	1.193,3	-0,6	14,3	-8,2
D. Altre carte e cartoni	379,30	67,8	65,6	-2,2	381,5	-7,6	-5,1	-6,0
E. Paste di legno per carta	376,10	3.037,0	35,1	-3.001,9	3.378,0	-6,4	9,2	-4,8
Paste meccaniche	269,00	54,1	20,2	-33,9	302,9	-4,4	2,0	-11,2
Paste chimiche di legno e paste semichimiche	107,00	2.982,9	14,9	-2.968,0	3.075,1	-11,1	-3,7	-4,1
F. Carta da macero	6.231,00	351,1	1.933,1	1.582,0	4.649,0	-1,4	11,2	-8,1

Fonte: elaborazioni su dati Asscarta, 2013.

PAC, raggiunto il 24 settembre di quest'anno con l'incontro del trilatero (Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri dell'UE e Commissione europea) si auspica un'approvazione definitiva, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti e dei relativi strumenti di attuazione entro la fine del 2013.

Sempre a livello europeo, il 12 marzo la Commissione europea ha adottato la proposta di Decisione concernente le norme di contabilizzazione e i piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura [COM (2012) 93 definitivo]. Nello stesso giorno la Commissione ha anche pubblicato la Comunicazione "Contabilizzare l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici" [COM (2012) 94 definitivo]. Con tali atti si vuole ribadire l'importanza delle foreste e dei terreni agricoli per la politica climatica e come l'assorbimento di anidride carbonica atmosferica nel suolo possa essere notevolmente incrementato attraverso una migliore gestione forestale, dei pascoli e con migliori pratiche agricole. Inoltre, l'UE è determinata a stabilire una contabilizzazione comune nella propria politica energetica e climatica, fornendo nuove opportunità agli Stati membri, nel contesto della Politica agricola comune, non solo per promuovere lo sviluppo di pratiche agricole e silvicole meno inquinanti e più efficienti, ma anche per favorire il contributo del settore forestale nella lotta contro i cambiamenti climatici.

Per l'applicazione della *due diligence* [reg. (CE) 995/2010 - *timber regulation*], che fissa gli obblighi degli operatori che lavorano e commercializzano legname e prodotti legnosi nel mercato con la principale finalità di combattere i tagli illegali di legname, l'Italia con il d.m. MIPAAF del 27/12/2012 ha finalmente individuato nel Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali l'Autorità competente nazionale preposta all'attuazione dei regolamenti FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) ed EUTR (*European Union Timber Regulation*), definendo la ripartizione interna delle competenze tra le unità organizzative interessate. Il Corpo forestale dello Stato fa parte dell'Autorità competente ed è chiamato, in particolare, a eseguire i controlli previsti dalle stesse norme comunitarie.

Nell'ambito delle politiche nazionali il MIPAAF, preposto a definire le linee strategiche e d'indirizzo per il settore, ha istituito due tavoli di filiera per il legno (d.m. 18352 del 14/12/2012) e le bioenergie (d.m. 9800 del 27/04/2012). Tali tavoli composti dai rappresentanti degli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della tutela e gestione delle risorse forestali, della produzione, trasformazione, commercio e distribuzione dei prodotti legnosi e non legnosi, hanno il compito di individuare le necessità e le esigenze del settore e definire strumenti normativi e operativi idonei alla valorizzazione e tutela del patrimonio forestale nazionale.

Le politiche nel settore forestale

Le politiche internazionali e comunitarie riconoscono oggi, nelle risorse forestali e nella loro gestione, nuove e molteplici funzioni che vanno oltre la produzione di legno. La produzione di beni e servizi senza prezzo (ambiente, paesaggio, biodiversità, protezione del suolo) ha assunto un ruolo centrale non solo nelle scelte decisionali a livello locale, ma anche nella formulazione delle politiche settoriali e di sviluppo territoriale.

A partire dalla Dichiarazione di Cork del 1996, per passare poi al documento quadro di Kallio e Wilms “Situazione e problemi della selvicoltura nell’UE” del 1997 [97/C 206/23] e al Parere del Comitato delle regioni nel 1998 su “Utilizzazione, gestione e protezione delle foreste nell’UE” che portarono alla prima Strategia forestale europea del 1998 [COM (1998) 649 definitivo], il ruolo multifunzionale del bosco è emerso con sempre maggior chiarezza. Negli ultimi strumenti d’indirizzo comunitario, dal *Forest Action Plan* del 2006 alla proposta di una nuova strategia europea, tale ruolo viene fortemente ribadito, rilevando la trasversalità della materia forestale nel perseguimento delle diverse politiche promosse dall’UE e dagli Stati membri su sviluppo e ambiente.

A oggi, tuttavia, le foreste e i suoi prodotti, a eccezione del sughero, continuano a non rientrare nei Trattati istitutivi dell’Unione europea e non vi è una chiara ed esplicita politica forestale comune né, tanto meno, specifiche disposizioni di mercato applicabili ai prodotti forestali. Nonostante il patrimonio forestale della Comunità europea sia uno tra i più importanti al mondo per estensione, valore ecologico e significato socioeconomico e culturale, in grado di offrire molteplici vantaggi sia indiretti alla società sia diretti all’economia, e nonostante esso svolga un riconosciuto ruolo di salvaguardia e conservazione ambientale, di protezione del suolo e delle risorse idriche, le azioni rivolte al settore sono realizzate nell’ambito di altre politiche. In particolare, il principale strumento rimane quello afferente alle politiche di sviluppo rurale.

La programmazione 2007-2013, che sta ormai volgendo al termine, ha visto l’introduzione, accanto alle misure già consolidate nelle precedenti programmazioni, di interventi maggiormente orientati alla valorizzazione del ruolo multifunzionale del bosco. Tuttavia, molti degli interventi più innovativi introdotti dal reg. (CE) 1968/05 hanno faticato a trovare attuazione in tutta Europa e in particolare in Italia.

Le aspettative riservate alle misure 224 (pagamenti Natura 2000) e 225 (pagamenti silvoambientali) sono state in gran parte disattese per la mancanza, rispettivamente, dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 e di chiare baseline nazionali di riferimento per gli interventi silvoambientali. Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto, la situazione è stata risolta con la redazione, da parte della

Rete rurale nazionale, di un documento guida (approvato dalla conferenza Stato-Regioni) sui criteri e le buone pratiche di gestione forestale. Ciò nonostante, poche Regioni hanno deciso di programmare interventi a valere sulla misura 225 e, di queste, solo tre (Campania, Friuli-Venezia Giulia e Veneto) sono arrivate a un buon livello attuativo.

Ancora più bassa è stata l'attuazione dei pagamenti Natura 2000, attivati solamente da Marche e Lazio, e solo da quest'ultima attuate, peraltro con un livello di spesa pari ad appena il 6% di quanto programmato. A tale proposito, è auspicabile che l'approvazione di numerosi Piani di gestione, avvenuta in questi ultimi anni, possa favorire l'applicazione delle indennità Natura 2000, confermate anche per la programmazione 2014-2020.

L'appesantimento burocratico introdotto da questa fase di programmazione ha fortemente condizionato l'attuazione di tutte le misure forestali, tanto che la quota di risorse destinata a questa tipologia d'interventi a livello nazionale è passata dall'iniziale 14% all'attuale 12%, con un progressivo trasferimento di risorse da queste misure a favore di interventi destinati al settore agricolo e con maggiori capacità di spesa. Dai 2.414 milioni di euro inizialmente programmati per misure forestali si è passati agli attuali 2.124 milioni (tab. 28.6).

A livello nazionale, il peso finanziario delle misure forestali sul budget complessivo dello sviluppo rurale, a seguito delle sopracitate rimodulazioni, vede in ordine di importanza: l'imboschimento delle superfici agricole (misura 211) e la misura inerente alla prevenzione e ricostituzione di popolamenti forestali percorsi dal fuoco (misura 226), entrambe con un impegno del 3%; simile è anche il peso finanziario delle tre misure multi-settoriali d'investimento (misure 123, 124 e 125), per la sola parte forestale. Con un impegno complessivo pari all'1,5% dell'intero budget per lo sviluppo rurale vi è poi la misura riguardante gli investimenti non produttivi (misura 227), mentre gli investimenti per l'accrescimento del valore economico delle foreste (l'unica misura esclusivamente forestale afferente l'asse I) passano dall'iniziale 1,8% all'attuale 0,9% del budget. Tutte le altre misure, incluse quelle particolarmente interessanti e innovative quali i sistemi agroforestali (misura 222) e i già citati pagamenti silvoambientali e Natura 2000, hanno impegni finanziari pressoché irrilevanti.

Per quanto riguarda l'attuazione finanziaria dei PSR, al 31 dicembre 2012 l'avanzamento della spesa per misure forestali evidenzia una consistente riduzione del divario con l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale nel loro complesso: infatti, quest'ultima si attesta poco sotto il 52% della spesa totale programmata, mentre le misure forestali mostrano un livello di attuazione del 47%. Nondimeno, il livello attuativo si rivela piuttosto differente da Regione a Regione, con alcune di esse che presentano livelli di spesa per le sole misure forestali ben superiori alla media di tutte le misure dei PSR (Veneto, Molise, Basilicata).

Scendendo al livello di dettaglio di ogni singola misura, si nota come la misura 122 nell'ultimo anno abbia quasi raddoppiato il proprio livello attuativo, quasi pareggiando la media complessiva di tutte le misure forestali. Tuttavia, un'analisi più approfondita dei dati rivela come ciò sia dovuto non tanto alla concreta accelerazione della spesa per investimenti nel settore forestale, quanto al trasferimento dei fondi verso altre misure del Psr. Lo stesso si può dire per la misura 221, mentre una dinamica opposta è riscontrabile per la misura 226, che fa registrare sia un considerevole aumento del proprio budget, sia una netta accelerazione della spesa che al momento è di poco sotto il 50% del programmato.

Tab. 28.6 - *Spesa pubblica per misure forestali nella programmazione di sviluppo rurale in Italia per il periodo 2007-2013¹*

	Programmato per misure forestali (milioni di euro)	Programmato misure forestali/totale programmato P _{SR} (%)	Speso per misure forestali (milioni di euro)	Speso per misure forestali/programmato per misure forestali (%)	Totale spesa P _{SR} /totale programmato P _{SR} (%)
Piemonte	82,54	8,5	29,16	35,3	52,8
Valle d'Aosta	0,61	0,5	0,31	50,7	69,5
Lombardia	141,46	13,8	93,08	65,8	63,4
P.A. Bolzano	19,16	5,8	14,73	76,9	79,6
P.A. Trento	23,22	8,3	12,24	52,7	69,1
Veneto	84,73	8,1	48,38	57,1	52,0
Friuli-Venezia Giulia	36,93	13,9	20,33	55,0	55,2
Liguria	21,59	7,4	7,28	33,7	52,1
Emilia-Romagna	80,18	6,9	42,45	52,9	52,1
Toscana	148,51	17,1	77,93	52,5	50,0
Umbria	118,69	15,1	59,65	50,3	52,7
Marche	54,41	11,3	24,53	45,1	52,1
Lazio	52,36	7,5	20,70	39,5	47,9
Abruzzo	49,32	11,6	11,65	23,6	46,1
Molise	31,05	15,0	18,26	58,8	50,3
Sardegna	104,60	8,1	34,73	33,2	51,6
Regioni Competitività	1.049,35	10,2	515,42	49,1	54,2
Campania	335,45	18,5	122,17	36,4	41,9
Puglia	181,07	11,4	61,98	34,2	50,6
Basilicata	121,27	18,2	87,87	72,5	53,0
Calabria	159,30	14,6	77,61	48,7	51,2
Sicilia	277,79	12,8	133,24	48,0	49,4
Regioni Convergenza	1.074,89	14,7	482,88	44,9	48,4
Totale Italia	2.124,23	12,1	998,29	47,0	51,8

¹ Dati aggiornati al 31/12/2012.

Fonte: P_{SR} e relazioni annuali di attuazione.