

Le produzioni forestali

La superficie forestale e le forme di gestione

Nel 2013 hanno preso avvio i lavori di rilevamento del terzo Inventario nazionale delle foreste e dei serbatoi forestali di carbonio (INFC-2015) per l'aggiornamento delle stime ufficiali sull'estensione e la consistenza del patrimonio forestale del nostro paese. Partendo dalla fotointerpretazione di circa 301.000 punti di campionamento, selezionati in maniera casuale all'interno di un reticolo a maglia quadrata di 1 km di lato e distribuiti su tutto il territorio nazionale, si sta procedendo alla classificazione dell'uso/copertura del suolo. A conclusione delle attività di fotointerpretazione seguiranno tre distinte campagne di rilievi al suolo e i risultati ottenuti andranno a costituire la base informativa anche per il "Registro nazionale dei serbatoi agroforestali di carbonio" previsto dagli impegni assunti dall'Italia in seno al Protocollo di Kyoto.

L'Inventario rappresenta, infatti, la principale fonte di informazione per rispondere agli impegni che il nostro paese ha assunto a livello internazionale, nell'ambito degli accordi sul clima, sulla conservazione della biodiversità e sulla gestione sostenibile delle risorse forestali, e consente la programmazione dell'utilizzo delle risorse (legnose e non) a livello regionale e nazionale.

Il Corpo forestale dello Stato, che si occupa della realizzazione dell'Inventario, ha fornito nel corso del 2013 i primi risultati relativi alla stima della superficie forestale. Pur con l'opportuna cautela necessaria per dati ancora non validati ufficialmente, emerge che la superficie forestale complessiva, comprensiva delle altre terre boscate (arbusteti, boscaglie e formazioni rade) è pari a circa 10,9 milioni di ettari, con un aumento rispetto al 2005 di oltre 600.000 ettari.

Nonostante la colonizzazione del territorio da parte di formazioni forestali proceda a un ritmo più lento rispetto a quanto osservato nel ventennio precedente, la lenta e progressiva espansione naturale del bosco a discapito di aree agricole e pascolive abbandonate rimane una costante. All'aumento della superficie fore-

stale, purtroppo, continua a non fare seguito un incremento degli investimenti sul territorio, anche se il sistema economico nazionale può vantare una fiorente industria legata ai prodotti legnosi. In questo contesto, oggi viene stimato un utilizzo solamente del 25-30% della biomassa annualmente prodotta dai boschi italiani, contro una media europea che utilizza invece circa il 60% dell'incremento annuo e un'industria italiana dei prodotti legnosi che importa oltre l'80% delle materie prime dall'estero. A quest'ultimo dato occorre aggiungere anche quello della biomassa a uso energetico che vede l'Italia quale primo importatore al mondo di legna da ardere.

Se si considera la definizione di bosco (escludendo, dunque, le altre terre boscate) del *Global Forest Resources Assessment* (FRA) della FAO, la superficie nazionale interessata da formazioni forestali, stimata a partire dai risultati della nuova fotointerpretazione, è pari a 9,2 milioni di ettari, con una crescita annua dello 0,6% rispetto al dato contenuto nell'Inventario 2005. Le regioni in cui si è osservato il maggiore incremento di superficie boscata sono quelle dell'Italia centrale e meridionale. I rilievi inventariali previsti per il prossimo biennio consentiranno di verificare e consolidare i primi risultati della fotointerpretazione con osservazioni puntuali al suolo, da cui deriveranno le stime definitive dell'estensione, composizione e struttura delle foreste italiane. I primi dati del nuovo Inventario sono comunque già stati utilizzati dal Ministero dell'ambiente per la rendicontazione finale degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

Di particolare interesse per le superfici forestali sono i dati sui fenomeni di dissesto e instabilità dei versanti. Sul territorio nazionale si assiste, infatti, a un progressivo intensificarsi di questi fenomeni (su 712.000 frane censite in Europa nel 2012, 486.000 ricadono nel territorio italiano, di cui oltre l'80% è localizzato nei territori montani), accompagnati da frequenti quanto repentini cambiamenti delle condizioni climatiche, con gravi problemi di sicurezza, di incolumità pubblica e di tutela e mantenimento degli equilibri ecologici (cfr. cap. XIX).

Vi è oggi l'urgente necessità di contrastare sia l'abbandono colturale che i crescenti tagli abusivi, principalmente per approvvigionamento energetico, attraverso la diffusione di un'attiva e corretta gestione, sviluppando forme di governo che garantiscano un utilizzo sostenibile delle risorse esistenti, siano esse pubbliche o private, al fine anche di rivalorizzare 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 formazioni forestali stabili su terreni abbandonati, se opportunamente gestite, 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

Nell'ultimo secolo il nostro paese ha registrato un progressivo aumento della superficie boscata dovuto, da un lato, alla ricolonizzazione spontanea di terre agricole e pascolive abbandonate, dall'altro alla realizzazione di impianti arborei. Tuttavia, a tale crescita non è corrisposto un adeguato livello di gestione forestale, attraverso interventi selvicolturali finalizzati sia alla raccolta e all'utilizzo dei prodotti legnosi, sia alla tutela dell'assetto idrogeologico e alla difesa del territorio.

Sebbene l'81% della superficie nazionale classificata come "bosco" (9,1 milioni di ettari di foresta su 11 registrati nei dati FRA 2010, che rappresentano la stima ufficiale più recente) risulti teoricamente disponibile al prelievo, la superficie annualmente sottoposta a utilizzazione è inferiore al 2% (cfr. cap. XIX) e dai nostri boschi vengono oggi prelevati tra i 7 e gli 8 milioni di mc annui, pari al 20% circa dell'incremento legnoso annuo. Pur ammettendo che, nei dati statistici, vi sia una certa sottostima del livello reale delle utilizzazioni forestali¹, si resta ben lontani dalla media europea del 65%.

Le ragioni dello scarso sfruttamento economico delle risorse forestali nazionali sono da ricercare, da un lato, nell'inadeguata accessibilità di molti boschi che rende poco o per nulla conveniente economicamente il taglio del bosco stesso. Dall'altro lato, nella domanda nazionale di materia prima legnosa che – pur essendo molto superiore all'offerta interna – si rivolge soprattutto ai mercati esteri, che sembrano garantire una migliore qualità del prodotto assieme a maggior costanza dell'offerta.

Purtroppo, alla data di stesura del presente capitolo non è disponibile alcun dato ufficiale circa le utilizzazioni legnose eseguite in Italia nel 2013, per cui non è possibile verificare se l'incremento dei prelievi stimato da EUROSTAT per il 2012 ha rappresentato una vera e propria inversione di tendenza rispetto a un trend negativo che si trascina ormai dagli anni ottanta, almeno per la parte dei prelievi riguardante il legname da industria. Peraltro, il significativo aumento delle importazioni di legna da ardere, cresciute di quasi il 10% (tab. 29.1), potrebbe far supporre che la crisi del settore abbia cominciato a interessare anche i prelievi di legna a uso energetico. Un segnale non certo positivo, se si considera che l'impiego della biomassa legnosa per la produzione di energia sembrava essere, se non l'unica, la più praticabile soluzione per stimolare l'approvvigionamento di

¹ Come già ricordato nelle precedenti edizioni di questo Annuario, le statistiche sulle utilizzazioni forestali non contabilizzano le utilizzazioni effettuate dai privati nei loro boschi, né i tagli di piccole dimensioni che non sono soggetti all'obbligo di comunicazione all'autorità forestale.

materia prima tramite le filiere locali.

In generale, i dati riguardanti l'import di legname grezzo e semilavorato, dopo un anno di significativa contrazione, nel 2013 rivelano una situazione piuttosto differenziata tra i diversi assortimenti (tab. 29.1).

Nel complesso sono tornate ad aumentare, benché lievemente, le importazioni di tronchi di conifere (+3%), mentre persiste il crollo delle importazioni di legname tropicale, sia tronchi (-31%) sia segati (-22%). Sono ulteriormente diminuite anche le importazioni di tronchi di latifoglie temperate (-9% dopo il -15% del 2012), mentre fanno registrare una seppur modesta inversione di tendenza le importazioni di segati di latifoglie temperate (+1,5%). Come già accennato, sono aumentate le importazioni di legna da ardere, così come quelle dei cascami per cellulosa (+30%). Si tratta di una situazione poco lineare e non semplice da analizzare: da un lato, il continuo calo nella domanda di legname tropicale è riconducibile al perdurare della crisi nel settore del mobile; dall'altro, il protrarsi della situazione di stallo nel settore delle costruzioni continua, molto probabilmente, a ripercuotersi sulle importazioni di segati di conifere.

Per quanto riguarda la legna da ardere, l'aumento delle importazioni è un trend ormai consolidato da diversi anni (con un'unica eccezione nel 2012), segno che la produzione interna non riesce a soddisfare la domanda, sempre crescente, di biomassa a uso energetico. Purtroppo, l'assenza di dati aggiornati sui prelievi di questo assortimento non consente di dare una rappresentazione esaustiva del sistema legno-energia nel suo complesso.

Tab. 29.1 - *Quadro analitico delle importazioni italiane di legname grezzo e semilavorato (prima lavorazione)*

	2012	2013	Var. % 2013/12
PRODOTTI LEGNOSI GREZZI			
Tronchi e squadrati di conifere (mc)	1.267.073	1.304.456	3,0
Tronchi e squadrati di latifoglie temperate (mc)	1.511.111	1.369.844	-9,3
Tronchi e squadrati di latifoglie tropicali (mc)	24.353	16.770	-31,1
Pali e tronchi squadrati e trattati (t)	18.800	-	-
Legna da ardere (mc)	957.935	1.051.462	9,8
Cascami per cellulosa (mc)	3.250.037	4.221.908	29,9
Carbone di legna (mc)	399.766	383.288	-4,1
PRODOTTI LEGNOSI SEMILAVORATI			
Segati di conifere (mc)	4.155.964	3.936.337	-5,3
Segati latifoglie temperate (mc)	612.528	621.854	1,5
Segati latifoglie tropicali (mc)	122.489	95.511	-22,0

Fonte: elaborazioni su dati FederlegnoArredo, 2014.

La seconda filiera presa in esame è quella legno-arredamento. Il fatturato alla produzione del macrosettore legno-arredo (che comprende tutta la filiera produt-

tiva del legno, compresi i mobili finiti e i complementi d'arredo) ammonta, per il 2013, a 27,4 miliardi di euro (tab. 29.2). Rispetto al 2012, il settore nel suo complesso subisce una riduzione del 3,2%. Il calo del fatturato ha riguardato anche il sistema legno-edilizia-arredo, che esclude i mobili (-4,4%). La contrazione del macrosettore legno-arredo si ripercuote sulla struttura occupazionale, per cui si osserva una riduzione del numero sia delle imprese (-3,5%) sia degli addetti (-1,8%).

Tab. 29.2 - *Variazioni congiunturali del macrosettore legno-arredo e del sistema legno-edilizia-arredo*

	2012	2013	Var. % 2013/12
(milioni di euro a prezzi correnti)			
a. Macrosettore legno-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	28.346	27.446	-3,2
Esportazioni (b)	12.448	12.742	2,4
Importazioni (c)	4.657	4.509	-3,2
Saldo (b - c)	7.791	8.233	5,7
Consumo interno apparente (a-b+c)	20.555	19.213	-6,5
Esportazioni/fatturato (% b/a)	43,9	46,4	2,5
Addetti	373.653	366.832	-1,8
Imprese	69.633	67.222	-3,5
b. Sistema legno-edilizia-arredo			
Fatturato alla produzione (a)	10.206	9.760	-4,4
Esportazioni (b)	1.938	1.971	1,7
Importazioni (c)	1.807	1.725	-4,5
Saldo (b - c)	131	246	87,8
Consumo interno apparente (a-b+c)	10.075	9.514	-5,6
Esportazioni/fatturato (% b/a)	19,0	20,2	1,2
Addetti	159.424	156.514	-1,8
Imprese	38.209	36.459	-4,6

Fonte: elaborazioni su dati FederlegnoArredo, 2014.

Per contro, continua il trend positivo delle esportazioni, aumentate del 2,4% e ormai ritornate quasi ai livelli pre-crisi. Infatti, per il macrosettore legno-arredo, l'estero rappresenta il 46% del fatturato totale 2013, in crescita di quasi tre punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tale incremento, anche se in misura meno consistente, è presente anche nel sistema legno-edilizia-arredo dove, tuttavia, la quota assorbita dai mercati stranieri (20%) è meno marcata rispetto ai mobili. Ciò, in combinazione con il continuo calo delle importazioni, fa migliorare sensibilmente il saldo commerciale che nel caso del sistema legno-edilizia-arredo è pari a +88%.

I principali mercati di sbocco continuano a essere rappresentati da Francia e Germania, seppur in progressivo calo, e dalla Russia, che presenta una variazione positiva prossima al 9%. Tra i mercati più rilevanti, oltre agli Stati Uniti (+11,6%),

si distinguono gli Emirati Arabi (+6,8%) mentre è da segnalare l'andamento molto positivo di Cina (+16,3%) e Turchia (+55,8%).

Il consumo interno apparente subisce un nuovo calo, diretta conseguenza della continua contrazione sia del comparto arredamento sia del settore delle costruzioni. Stante la perdurante stagnazione dei consumi, la tenuta delle imprese della filiera deve necessariamente passare attraverso la ripresa del mercato mondiale e il consolidarsi di nuovi flussi di domanda proveniente dai paesi emergenti.

A partire dal 2013, il Centro studi di FederlegnoArredo non elabora più i dati riguardanti le importazioni del settore legno-mobili e in mancanza di tali informazioni risulta impossibile in questa sede formulare delle osservazioni sull'andamento dei flussi commerciali.

Per quanto riguarda, invece, l'industria della carta, la produzione mondiale si è confermata anche nel 2013 intorno ai 400 milioni di tonnellate, livello toccato nel biennio precedente. Tale risultato continua a riflettere la relativa debolezza dei mercati osservata dal 2011, tanto che anche la Cina, primo produttore mondiale dal 2009, ha registrato nel 2013 il primo ridimensionamento complessivo della produzione cartaria (-1,4%), pur rimanendo oltre i 100 milioni di tonnellate.

Non sono invece una novità i ridimensionamenti dei livelli produttivi dei più tradizionali produttori cartari: l'area europea (UE-28) ha confermato anche nel 2013 l'andamento negativo che perdura dal 2008, con un'unica eccezione riscontrata nel 2010. I volumi complessivi prodotti dall'area hanno subito un calo pari all'1,2% rispetto al 2012, collocandosi in prossimità di 91 milioni di tonnellate, volume inferiore di quasi 11,2 milioni di tonnellate rispetto ai livelli pre-crisi del 2007.

In Italia, la produzione cartaria nel 2013 si è attestata poco oltre gli 8,5 milioni di tonnellate, sostanzialmente stazionaria rispetto al 2012 (-0,6%). Si è così consolidata l'ingente perdita del settore rispetto ai volumi record toccati nel 2007: quasi 1,6 milioni di tonnellate in meno, che riportano il settore al livello degli ultimi anni novanta. Alla presenza di nuovi cali della domanda interna dei prodotti del settore, che risente pesantemente del difficile quadro economico del nostro paese, l'attività delle cartiere ha trovato un supporto fondamentale nell'export che, alla fine dell'anno, ha raggiunto un nuovo record, collocandosi oltre i 3,7 milioni di tonnellate (tab. 29.3).

A livello di singole tipologie produttive, nel 2013 sono proseguiti i ridimensionamenti delle carte per usi grafici (-5,7%), che sembrano scontare gli effetti dei forti ridimensionamenti negli investimenti pubblicitari su stampa. Da segnalare, invece, la sostanziale tenuta delle carte per usi igienico-sanitari (-0,9%), nonostante il cospicuo aumento delle importazioni, e il buon recupero evidenziato dal comparto imballaggio (+2,6%), che assume un certo rilievo poiché direttamente collegato all'attività economica generale.

Tab. 29.3 - Produzione, importazione, esportazione e consumo apparente del settore carta in Italia - 2013

	Var. % 2013/12						consumo apparente			
	Produzione interna	Importazioni	Esportazioni	Saldo	Consumo apparente	produzione		importazioni	esportazioni	consumo apparente
Totale settore carta	8.536,0	4.783,4	3.740,4	-1.043,0	9.579,1	-0,6	3,0	-2,8	3,0	-3,0
A. Carte per usi grafici	2.738,7	2.148,0	1.638,3	-509,7	3.248,4	-5,7	-0,7	-2,9	-0,7	-6,3
Carte naturali con legno (inc. carta da giornale)	76,9	979,4	30,1	-949,3	1.026,2	-59,2	-16,4	0,6	-16,4	-8,9
Carte naturali senza legno	451,5	501,5	184,6	-316,9	788,3	0,6	3,4	0,0	3,4	-0,5
Carte patinate con legno	1.098,1	327,8	908,8	581,0	517,1	-2,2	15,8	-12,5	15,8	-27,5
Carte patinate senza legno	1.112,2	339,3	514,8	175,5	936,8	-2,8	-20,8	-6,0	-20,8	9,5
B. Carte per uso domestico e sanitario	1.397,1	64,5	741,4	676,9	720,2	-0,9	7,1	24,5	7,1	-6,5
C. Carte e cartoni per imballaggio	3.992,7	2.500,2	1.297,3	-1.202,9	5.195,7	2,6	6,0	-3,5	6,0	-1,2
Carte e cartoni per cartone ondulato	2.221,0	1.265,1	162,2	-1.102,9	3.323,9	4,8	0,8	-7,9	0,8	-0,2
Altre carte e cartoni per involgere (inc. cart. per astucci)	1.771,7	1.235,1	1.135,1	-100,0	1.871,7	-0,1	6,8	1,5	6,8	-3,2
D. Altre carte e cartoni	407,5	70,7	63,4	-7,3	414,9	7,4	-3,5	4,9	-3,5	8,9
E. Paste di legno per carta	381,7	3.295,6	35,9	-3.259,7	3.641,4	-27,1	-0,3	7,2	-0,3	2,2
F. Carta da macero	6.061,7	338,0	1.685,1	1.347,1	4.714,6	-2,7	-12,8	-3,7	-12,8	1,4

Fonte: elaborazioni su dati Assocarta, 2014

L'attività giuridico-legislativa nel settore forestale

Con l'approvazione da parte della Commissione europea del pacchetto normativo² sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, si è concretizzato anche il processo di riforma per la Politica agricola comune, di cui il settore forestale rappresenta un'importante componente. Il capitolo XIV di questa edizione dell'Annuario, a cui si rimanda, analizza in generale i cambiamenti e le innovazioni introdotte dal pacchetto legislativo sulla nuova politica di coesione 2014-2020, per cui in questa parte è importante evidenziare le principali implicazioni per il settore forestale.

Il reg. (UE) 1305/2013 considera la silvicoltura come «parte integrante dello sviluppo rurale» e, inoltre, sottolinea come «il sostegno a un'utilizzazione del suolo che sia sostenibile e rispettosa del clima dovrebbe includere lo sviluppo delle aree forestali e la gestione sostenibile delle foreste».

In questo contesto, l'Accordo di partenariato (AP) riconosce alle risorse forestali e al settore produttivo a esse collegato il ruolo fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020 e delle Priorità strategiche dello sviluppo rurale 2014-2020, con particolare riferimento alle priorità di “lotta al cambiamento climatico”, “sostenibilità energetica” e “conservazione della biodiversità”. Infatti, è ribadita la necessità di promuovere la gestione attiva del patrimonio forestale quale strumento fondamentale di tutela del territorio e di sviluppo socio-economico delle aree rurali e montane, sia attraverso i tradizionali strumenti di sostegno alla gestione, sia con quelli più innovativi che il regolamento sullo sviluppo rurale mette a disposizione. Le azioni da intraprendere dovrebbero, nello specifico, tendere al rafforzamento delle filiere, delle reti e delle diverse forme di cooperazione e aggregazione tra proprietari, titolari della gestione e imprese di trasformazione forestale. Un ruolo importante per il miglioramento della competitività sarà svolto dalla ricerca e dal trasferimento dell'innovazione nel mondo agricolo, forestale e agro-alimentare.

Pertanto la politica di sviluppo rurale, svolta attraverso i Programmi regionali, rappresenta il principale riferimento nazionale per una più rapida, efficace e omogenea attuazione della Strategia forestale comunitaria [aggiornata e sostituita con la Strategia della Commissione COM(2013) 659 final] e delle priorità definite nel *Forest Action Plan*, già recepite a livello nazionale nel Programma quadro nazionale per il settore forestale (PQSF) e nei programmi e piani di settore regionali o

² Reg. (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni; reg. (UE) 1301/2013 relativo al Fondo FEAS; reg. (UE) 1304/2013 relativo al Fondo FSE; reg. (UE) 1300/2013 relativo al Fondo di coesione; reg. (UE) 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR e che abroga il reg. (CE) 1698/2005 del Consiglio.

in altri strumenti equivalenti, previsti all'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 227/2001.

Nell'ambito delle attività previste dalla Rete rurale è stato attivato uno specifico gruppo di lavoro per la redazione di un documento condiviso di indirizzo nazionale per l'attivazione delle misure forestali previste dal reg. (UE) 1305/2013. Nel rispetto delle competenze e della vigente normativa nazionale e regionale di settore, il "Quadro nazionale delle misure forestali nello sviluppo rurale 2014-2020" si propone due obiettivi principali:

- supportare le Regioni nella definizione delle misure forestali all'interno dei propri Programmi di sviluppo rurale, al fine di evitare disparità di giudizio all'atto dell'approvazione degli interventi forestali regionali in sede comunitaria;
- assicurare l'implementazione di misure forestali più efficaci, nonché coerenti con gli orientamenti strategici nazionali ed europei e con gli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, in particolare per quanto concerne la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Le Autorità di gestione dei programmi regionali potranno quindi individuare, nel documento d'indirizzo, i principali interventi per realizzare una corretta gestione e un'efficace valorizzazione dei boschi nazionali, garantendo l'erogazione di servizi utili ai proprietari e gestori, agli operatori, alla filiera foresta-legno e alla collettività. Il Quadro nazionale, inoltre, può contribuire a dare piena attuazione alla politica forestale nazionale definita nel PQSF e individuare positive sinergie tra le risorse comunitarie di cofinanziamento disponibili per il periodo di programmazione 2014-2020 (Fondi FEASR, FESR, FSE, FEAMP), coerentemente con la strategia proposta dall'Ap.

Il Quadro non rappresenterà uno strumento vincolante per le Regioni, ma uno strumento di riferimento nazionale a supporto della programmazione FEASR per una più snella, efficace ed efficiente attuazione e implementazione delle misure forestali nei PSR sul territorio nazionale.

Le politiche nel settore forestale

Per le politiche forestali la novità fondamentale del 2013 è rappresentata dall'adozione della nuova strategia per le foreste dell'UE, basata su un nuovo e più ampio approccio al settore forestale. La strategia [COM(2013) 659 final] intende sia rispondere alle nuove sfide che attendono le foreste e il settore forestale sia continuare ad affrontare le problematiche che tradizionalmente affliggono il comparto in molte aree dell'Unione. Le foreste, che occupano il 40% della superficie dell'UE, rappresentano una risorsa essenziale per una migliore qualità della vita e per la crescita dell'occupazione, in particolare nelle zone rurali, recando

al contempo un contributo alla tutela degli ecosistemi e benefici ecologici per tutti. Basata su nuovo approccio, dunque, la strategia “esce dalla foresta” per affrontare gli aspetti della “catena di valore” (ossia l'utilizzo delle risorse forestali ai fini della produzione di beni e servizi), che incidono in misura decisiva sulla gestione delle foreste. La strategia evidenzia l'importanza ricoperta dalle foreste non solo per lo sviluppo rurale, ma anche per l'ambiente e la biodiversità, per le industrie forestali, la bioenergia e la lotta contro i cambiamenti climatici. Dopo aver sottolineato la necessità di adottare un approccio olistico a queste questioni, la strategia raccomanda anche di tener conto dell'impatto generato sulle foreste da altre politiche e dei relativi sviluppi che si verificano al di fuori delle aree forestali in senso stretto, esortando gli Stati membri a integrare pienamente e in modo sinergico le pertinenti politiche europee nelle loro strategie forestali nazionali. La strategia, inoltre, auspica l'istituzione di un sistema di informazione forestale e la raccolta di dati armonizzati a livello europeo sulle foreste.

La nuova strategia sostituisce quella del 1998 che, basandosi sulla cooperazione tra l'UE e gli Stati membri (sussidiarietà e corresponsabilità), aveva stabilito per la prima volta un quadro di azioni mirate alle foreste e a una loro gestione più sostenibile. A distanza di 15 anni dalla prima, la nuova strategia è stata proposta per fornire un nuovo e aggiornato quadro di orientamento capace di rispondere alle crescenti esigenze del settore e ai notevoli mutamenti sociali e politici che su di esso esercitano un effetto determinante.

Contemporaneamente all'adozione della nuova strategia per le foreste dell'UE, con un'iniziativa collegata, la Commissione europea ha pubblicato anche un piano di attività volte ad aiutare le industrie del sistema legno, come disposto dalla comunicazione per la competitività e la sostenibilità delle industrie forestali [COM(2008) 113 final].

Nonostante l'adozione della nuova strategia, le politiche di sviluppo rurale restano comunque, sia a livello comunitario che nazionale, il principale strumento di attuazione delle politiche forestali in grado di sostenere la realizzazione di interventi in foresta e per gli attori del comparto.

Nel corso del 2013, a causa delle generali difficoltà di spesa dei PSR, e di alcune misure forestali in particolare, si sono registrati ulteriori trasferimenti di risorse inizialmente programmate per le misure forestali verso altre misure destinate al settore agricolo e dotate di maggiore capacità di spesa. Il computo delle risorse programmate per le misure forestali, aggiornato al 31 dicembre 2013, evidenzia così una successiva riduzione, di circa l'1% rispetto al 2012, delle risorse programmate a livello nazionale per gli interventi forestali, con una variazione in termini assoluti di circa 20 milioni di euro, per una spesa programmata totale di poco superiore ai 2,1 miliardi di euro (tab. 29.4). Tali valori hanno risentito in primo luogo delle rimodulazioni finanziarie realizzate dalle Regioni Convergenza a

più alto rischio di disimpegno come Campania (-6,6%) e Basilicata (-2,3%), ma anche di quelle effettuate da alcune Regioni Competitività come Friuli Venezia Giulia (-4,7%) e Piemonte (-2,5%).

Nel corso del 2013 le misure forestali dei PSR (122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227 e in parte le misure 123, 124 e 125) hanno registrato un avanzamento di spesa complessivo di poco inferiore al 28% (circa 276 milioni di euro). Questi valori sono il risultato del progresso di spesa realizzato soprattutto in alcune Regioni Competitività (Liguria +42%, Molise +38%, Sardegna +36%, Veneto e Lazio +30%, ciascuna), e in due Regioni Convergenza (Campania +42%, Puglia +36%). A livello nazionale, dunque, la spesa complessiva di queste misure rispetto alle risorse programmate si è attestata intorno al 61% (contro il 47% del 2012), un valore di poco inferiore all'avanzamento complessivo di spesa dei PSR (66%).

Nel complesso, la misura che mostra le migliori performance di spesa è la 221 (primo imboschimento di terreni agricoli), con quasi il 79% di spesa sul programmato al 31 dicembre 2013. Bisogna precisare, comunque, che la spesa realizzata su questa misura è stata, per buona parte, dedicata al pagamento di impegni di imboschimento assunti nelle precedenti programmazioni e oggi ancora in corso. Nella sola programmazione 2007-2013, infatti, la misura 221 ha raggiunto meno di 2.000 beneficiari (contro i 27.000 circa di obiettivo target), per una superficie complessiva di poco inferiore ai 9.000 ettari (contro i quasi 126.000 ettari programmati), mentre ha continuato a pagare circa 25.000 beneficiari per quasi 150.000 ettari di nuovi imboschimenti avviati nelle passate programmazioni.

La misura 226 (ricostituzione del potenziale forestale e introduzione di interventi preventivi) è la misura forestale per la quale sono state programmate le maggiori risorse (più di 500 milioni di euro). Al 31 dicembre 2013 il suo avanzamento di spesa si è attestato al 64% risentendo solo marginalmente dei trasciamenti di spesa dalle precedenti programmazioni. Alla stessa data la misura ha finanziato circa 2.500 interventi su oltre 245.000 ettari di superficie forestale, valore superiore all'indicatore obiettivo di 190.000 ettari. La maggior parte degli interventi realizzati è stata indirizzata alla prevenzione degli incendi e solo in minima parte alla prevenzione di danni da altre calamità naturali, rispettivamente con il 97% e lo 0,2% della superficie complessiva posta a impegno.

Procedendo con ordine, altre misure forestali che hanno mostrato sensibili avanzamenti di spesa sono state la 123 (accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), la cui spesa complessiva risente comunque di quella realizzata per interventi di tipo agricolo, la 227 (investimenti non produttivi), la 122 (accrescimento del valore economico delle foreste) e la 225 (pagamenti per interventi silvo-ambientali). Per tutte queste misure l'avanzamento di spesa si è attestato, alla fine del 2013, su valori superiori o prossimi al 50%. Meno brillante è stato invece l'avanzamento di spesa della misura 223 (primo imboschimento di

superfici non agricole) con una quota del 35% dello speso rispetto al budget programmato. Questa misura ha manifestato performance di attuazione molto ridotte rispetto alle attese, tanto che fino a dicembre 2013 ha finanziato la realizzazione di soli 2.300 ettari di nuovi boschi contro i circa 20.000 ettari previsti inizialmente come obiettivo target e poi ridotti a 10.000 nel corso della programmazione.

Decisamente peggiore, invece, risulta lo stato di attuazione delle misure 124 (cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie – con riferimento ai temi forestali) e 224 (indennità Natura 2000), entrambe con livelli di attuazione del 4%. Chiudono le misure 125 (infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura) e 222 (primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli) che anche nel 2013 non hanno fatto registrare avanzamenti rilevanti di spesa attestandosi su soglie di attuazione inferiori all'1%.

Tab. 29.4 - *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 PSR (%)	Speso per misure forestali (milioni di euro)	Speso per misure forestali/ programmato per misure forestali (%)	Totale spesa PSR/ totale programmato PSR (%)
Piemonte	80,5	8,3	36,5	45,4	66,3
Valle d'Aosta	0,6	0,5	0,3	54,1	72,1
Lombardia	141,3	13,8	109,8	77,7	78,2
Liguria	21,6	7,5	10,4	48,0	64,7
P.A. Bolzano	19,0	5,8	16,0	84,3	88,8
P.A. Trento	23,7	8,5	15,5	65,3	78,4
Veneto	90,5	8,7	63,1	69,8	67,3
Friuli Venezia Giulia	35,2	13,2	23,7	67,4	67,2
Emilia-Romagna	84,6	7,3	53,9	63,7	66,1
Toscana	148,5	17,1	98,9	66,6	64,5
Umbria	118,5	15,1	74,1	62,5	67,3
Marche	53,7	11,1	30,0	55,8	64,9
Lazio	52,4	7,5	27,0	51,6	62,8
Abruzzo	49,3	11,6	14,5	29,3	59,3
Molise	31,0	15,0	25,2	81,2	65,4
Sardegna	104,6	8,1	47,3	45,3	65,1
Regioni Competitività	1.055,1	10,3	646,3	61,0	0,7
Campania	313,3	17,3	173,6	55,4	59,5
Puglia	181,1	11,4	84,5	46,7	64,6
Basilicata	118,4	18,0	103,0	87,0	63,2
Calabria	159,3	14,6	95,4	59,9	66,0
Sicilia	277,8	12,8	172,1	62,0	63,9
Regioni Convergenza	1.049,9	14,0	628,6	59,9	63,2
Totale Italia	2.105,0	12,0	1.274,9	60,6	65,9

¹ Dati aggiornati al 31/12/2013

Fonte: PSR e relazioni annuali di attuazione.