

## LE POLITICHE FORESTALI IN ITALIA: TEMA DI NICCHIA OPPURE REALE OCCASIONE DI SVILUPPO INTEGRATO PER IL PAESE? CRITICITÀ, OPPORTUNITÀ E STRUMENTI ALLE SOGLIE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Raoul Romano<sup>1</sup>, Danilo Marandola<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Osservatorio Foreste, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Roma (Italia);  
romano@inea.it

La materia forestale negli ultimi 30 anni è stata ampiamente trascurata dall'agenda politica italiana. Le uniche attenzioni riservate al tema in questo lungo periodo, infatti, sono scaturite dal recepimento di orientamenti e decisioni internazionali che solo in parte toccano le questioni forestali (es. politiche per lotta al cambiamento climatico, politica agricola comunitaria, politica energetica, politica di conservazione della biodiversità e del paesaggio ecc. ecc.), senza mai espressamente affrontare la materia in modo organico. Anche in considerazione di ciò, alle soglie della programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari, la terza del nuovo millennio, la politica forestale nazionale rimane assente nel processo di definizione delle strategie elaborate dall'Italia per garantire un efficace utilizzo del pacchetto di fondi strutturali UE (FEASR, FESR e FSE), cosa che rischia di tradursi nuovamente in occasioni mancate, non solo per il rilancio del settore ma anche (e forse soprattutto) per la tutela attiva e lo sviluppo integrato delle aree rurali e interne del Paese. Il presente contributo analizza il ruolo che è stato attribuito al settore forestale, e più in generale alle risorse forestali nazionali, nella definizione sia dell'Accordo di Partenariato (il documento strategico per la programmazione nazionale dei fondi 2014-2020), che nella elaborazione della strategia (nazionale e regionale) di attuazione della politica di sviluppo rurale, l'unica che negli ultimi decenni ha contribuito ad alimentare il settore, se pur in modo discontinuo e disarticolato, e a garantire l'attuazione della strategia forestale nazionale definita nel 2008 con il Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF).

*Parole chiave:* politica forestale, PAC, misure forestali PSR, efficacia ed efficienza degli strumenti di policy.  
*Keywords:* forest policy, CAP, RDP forestry measures, efficacy and efficiency of policy tools.

<http://dx.doi.org/10.4129/2cis-rr-pol>

### 1. Introduzione

La politica di sviluppo rurale 2014-2020, con maggiore enfasi rispetto alle precedenti programmazioni, riconosce alle risorse forestali e al settore produttivo a esse collegato un ruolo cardine nel perseguimento non solo delle sei Priorità strategiche definite dal Reg. Ue n. 1305/2013, ma anche per gli obiettivi *Europa 2020* e gli impegni internazionali in materia di cambiamento climatico e tutela della biodiversità e del paesaggio. In particolare la gestione attiva del patrimonio forestale e l'utilizzo "a cascata" dei prodotti legnosi sono concetti che la nuova Strategia forestale europea (COM(2013) 659 final del 20/09/2013) ribadisce con forza e che possono trovare efficace attuazione sul territorio europeo grazie al supporto offerto dalle misure forestali della programmazione FEASR 2014-2020.

Almeno in Italia, infatti, il FEASR rappresenta il principale strumento, se non proprio l'unico, in grado di favorire una rapida, efficace e omogenea attuazione sul territorio nazionale della Strategia forestale nazionale definita dal Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF) e dai piani forestali regionali previsti dal D.Lgs. 227/2001.

Tutte le azioni e gli interventi previsti dal FEASR 2014-2020 in favore o di interesse per il settore forestale (Tab. 1) e potenzialmente attivabili sul territorio nazionale dai singoli PSR, possono rappresentare così nell'ambito della strategia definita con l'Accordo di partenariato nazionale (AdP) gli strumenti utili alla valorizzazione delle potenzialità produttive, ambientali, protettive e sociali che la gestione attiva del bosco può esprimere, specie in una prospettiva di crescita socioeconomica e occupazionale delle aree rurali e interne del nostro.

A tal proposito è importante ricordare che l'81,6% dei boschi italiani, cioè la base produttiva della filiera foresta legno nazionale, è ubicato nelle Aree interne individuate dall'AdP. Nell'ambito di quelli che saranno i futuri Programmi di sviluppo rurale 2014-2020, le misure forestali concorrono principalmente al perseguimento delle priorità 4 e 5 individuate dalle politiche UE (Priorità 4 "Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste"; Priorità 5 "Incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e paesaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale").

Pur persistendo anche per la prossima programmazione tutte le difficoltà di contesto che finora hanno limitato

l'attuazione delle misure forestali nei PSR italiani e, di conseguenza, anche il raggiungimento degli obiettivi strategici (nazionali e regionali) programmati, il periodo di programmazione 2014-2020 propone interessanti opportunità per poter (forse finalmente) dare spazio a quelle potenzialità inespresse che vengono da anni riconosciute alla risorsa e al settore forestale italiano.

## **2. Le misure forestali nella programmazione 2007-2013: un'opportunità nuovamente mancata**

L'evoluzione del periodo di programmazione 2007-2013 ha visto molti degli interventi forestali previsti dai PSR faticare nel trovare un'efficace attuazione rispetto alle aspettative di inizio programmazione. In particolare alcune misure innovative come la 224 (pagamenti Natura 2000) e la 225 (pagamenti silvoambientali) sono rimaste quasi completamente inespresse anche per la mancanza, rispettivamente, dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 e, almeno inizialmente, di chiare baseline nazionali di riferimento per gli interventi silvoambientali proposti dalla misura 225. Se si guarda poi la quota di risorse finanziarie destinata dai PSR alle misure forestali rispetto al budget di spesa complessivo programmato, si nota che è passata dall'iniziale 14,34% (2.381 milioni di euro) al 12,06% di fine programmazione (2.117 milioni di euro), a testimonianza di un progressivo trasferimento di risorse dai temi forestali verso interventi destinati al settore agricolo e/o con maggiori capacità di spesa (Fig. 1). Analizzando l'avanzamento di spesa al 31 ottobre 2014, l'attuazione finanziaria delle misure forestali risulta più bassa (63,8%) della media di avanzamento dei PSR nel suo complesso (73,5%). Le risorse spese hanno raggiunto poco meno di 550.000 ettari di proprietà forestali, su una superficie nazionale di 11 milioni di ettari. Il livello di spesa sul programmato si rivela disomogeneo a livello nazionale e molto differenziato tra le Regioni. Alcune di queste, per le sole misure forestali (122, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227), hanno raggiunto livelli di spesa dell'80%, mentre altre si sono fermate anche al solo 40%. Stessa diversità si riscontra nel grado di attuazione delle singole misure. Una misura "classica" come la 221 (Primo imboscamento di terreni agricoli), che viene da sempre considerata forestale anche se trova attuazione sui terreni agricoli, mostra una spesa superiore al 78% grazie anche all'effetto dei trascinamenti per il pagamento degli impegni assunti con le passate programmazioni; trascinamenti che pesano per oltre il 70% sulle risorse spese. Misure "giovani", come la 222 (Primo impianto sistemi agroforestali) o la già citata misura 224, al contrario, mostrano avanzamenti di spesa molto modesti (se non trascurabili), nonostante l'elevata valenza strategica degli interventi che avrebbero consentito di realizzare (Tab. 2). Sovrapposizione o lacune di competenze e di normative, difficoltà procedurali, mancanza di informazione e assenza di una "regia" nazionale forte sul tema forestale sembrano aver influito notevolmente su questa condizione. Proprio la frammentazione delle competenze e dei ruoli in materia forestale, sia a livello nazionale che poi regionale, sembra aver giocato un ruolo determinante nel percorso di programmazione-attivazione-implementa-

zione delle misure nei PSR regionali. La mancanza di un quadro omogeneo di riferimento e indirizzo a livello di Stato membro Italia, in cui le Regioni avrebbero potuto riconoscersi e proporsi, ed entro cui avrebbero dovuto calare i propri interventi, ha determinato incertezze procedurali e un avanzamento finanziario e fisico delle misure a macchia di leopardo, determinando non solo gli scarsi risultati attuativi sinora registrati, ma anche una rappresentanza disarticolata in ambito comunitario sull'attuazione di una strategia nazionale.

## **3. Il "Quadro nazionale di riferimento e indirizzo per le misure forestali 2014-2020"**

Al fine di evitare il ripetersi di tale stasi attuativa per la nuova programmazione ormai alle porte, il Gruppo di Lavoro "Foreste" della Rete Rurale Nazionale, in collaborazione con le Regioni e con il supporto dell'Osservatorio Foreste dell'INEA, ha proposto la redazione di un "Quadro nazionale di riferimento e indirizzo per le misure forestali 2014-2020" avente lo scopo di creare una base comune per tutte le regioni italiane impegnate a programmare le misure forestali della prossima programmazione. Nell'ultimo anno si è quindi lavorato alla predisposizione di uno strumento strategico e di indirizzo per cogliere la volontà, manifestata da diverse amministrazioni regionali, di coordinare e supportare maggiormente a livello nazionale, nel rispetto delle competenze e della vigente normativa, l'attivazione regionale delle Misure forestali previste dal Reg. FEASR 2014-2020. Il Quadro, che ha trovato un'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano il 27 novembre scorso, individua nell'ambito delle opportunità promosse dalla nuova programmazione i principali interventi da finanziare nei PSR per supportare una corretta gestione e una efficace valorizzazione dei boschi nazionali, prestando particolare attenzione all'erogazione di servizi utili ai proprietari e gestori di boschi, agli operatori della filiera foresta-legno e alla collettività. Il Quadro impegna le Regioni a promuovere e diffondere, nell'ambito dei propri PSR, tra le altre cose, la Gestione Forestale Sostenibile (GFS - secondo i criteri di Helsinki 1993), e la redazione dei Piani di Gestione forestali o strumenti equivalenti per le superfici forestali di proprietà pubblica e privata al fine di garantire un'azione organica e coerente su tutto il territorio nazionale e rispondere alle osservazioni presentate dalla Corte dei conti europea<sup>1</sup>.

In particolare gli obiettivi del Quadro nazionale sono:

- individuare uno strumento condiviso e unitario che rappresenti nell'ambito dell'Unione europea la realtà forestale dello Stato Membro Italia, al fine di evitare sperequazioni nell'approvazione degli interventi

---

<sup>1</sup> European Court of Auditors: Preliminary observations (pursuant to Art. 287(4), second subparagraph TFEU) Support for the improvement of the economic value of forest from the European Agricultural Fund for Rural development.

forestali regionali attivabili nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020;

- offrire un supporto tecnico-operativo alla programmazione FEASR coordinatamente agli orientamenti strategici nazionali ed europei e agli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, per:

- semplificare le procedure di approvazione, attivazione e attuazione delle Misure forestali;
- migliorare l'efficacia degli interventi delle Misure forestali;
- accrescere l'efficienza di spesa delle Misure forestali;
- dare piena attuazione alla politica forestale nazionale definita nel Programma Quadro per il Settore Forestale;
- supportare le AdG nella notifica delle Misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020, al fine di agevolare gli aspetti procedurali legati all'applicazione degli articoli 107, 108 e 109 TFUE al sostegno allo sviluppo rurale e, in particolare, alle misure non rientranti nell'ambito dell'articolo 42 del trattato;
- migliorare l'azione di monitoraggio degli interventi realizzati con il cofinanziamento dello sviluppo rurale al fine di poter coordinare le azioni di controllo e valutare omogeneamente gli impatti e i risultati delle azioni intraprese.

La costruzione del Quadro si è basata sulle disposizioni contenute nei regolamenti per il periodo di programmazione 2014-2020 e sull'esperienza operativa e procedurale maturata per gli interventi forestali da ogni singola realtà regionale nelle precedenti programmazioni (2000-2006 e 2007-2013). Il Quadro non intende (né può) modificare la normativa di settore vigente, ma individua per la programmazione di sviluppo rurale 2014-2020 tutti quegli interventi potenzialmente attivabili sul territorio nazionale dai singoli PSR per le diverse

Misure forestali e di interesse forestale. Non rappresenta, pertanto, 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 sul territorio nazionale.

Attraverso il Quadro, dunque, la programmazione regionale per lo sviluppo rurale, sulla base delle proprie necessità ed esigenze settoriali e territoriali, ha la possibilità di individuare gli interventi da utilizzare per realizzare una corretta gestione e una efficace valorizzazione dei boschi nazionali. Ciò permetterebbe, inoltre, un'azione coordinata e omogenea nel dare piena attuazione alla politica forestale nazionale definita nel PQSF e per poter 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'Accordo di partenariato Nazionale (AdP).

Non uno strumento vincolante, dunque, ma un documento guida che, in più, intende supportare le amministrazioni regionali facendo chiarezza fra le disposizioni dei molteplici strumenti di regolamentazione comunitaria e nazionale vigenti sui temi forestali e dello sviluppo rurale.

Le AdG regionali, infatti, avranno comunque piena facoltà di costruire e negoziare autonomamente ogni ulteriore intervento non previsto nel Quadro che risultasse necessario per le peculiari caratteristiche regionali e locali.

Il Quadro è consultabile sul sito della Rete rurale nazionale al seguente link:

<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14582>

Tabella 1. Misure di interesse forestale previste dal Regolamento FEASR 2014-2020. Collegamento fra le azioni di interesse forestale nelle programmazioni FEASR 2007-2013 e 2014-2020.

<i>Riferimento art. Reg. CE n. 1305/2013 e nuovi codici di misura</i>	<i>Tipologia di Azione /Misura 2014-2020</i>	<i>Collegamento Misure 2007-2013</i>
<b>“SET” MISURE FORESTALI</b>		
art.21 (cod. 8)	Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	
art.22 (cod.8.1)	Forestazione e imboschimento	221-223
art.23 (cod.8.2)	Allestimento di sistemi agroforestali	222
art.24 (cod.8.3 e 8.4)	Prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici	226
art.25 (cod.8.5)	Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali	225-227
art.26 (cod.8.6)	Investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	122-123-124
<b>ALTRE MISURE FORESTALI</b>		
art.30 (cod.12)	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua	224
art.34 (cod.15)	Servizi silvo- climatici- ambientali e salvaguardia delle foreste	225

(Segue Tabella 1)

ALTRE MISURE DI INTERESSE PER IL SETTORE FORESTALE		
art.14 (cod.1)	Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	111-331
art.15 (cod.2)	Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	115-116
art.17 (cod.4)	Investimenti in immobilizzazioni materiali	122-123-124-125-227
art.19 (cod.6)	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	311-312
art.20 (cod.7)	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	321-322-323-313
art.27 (cod.9)	Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori	124-123
art.35 (cod. 16)	Cooperazione	124

Tabella 2. Andamento della spesa a livello nazionale per le misure forestali al 31/10/2014.

Misure	122	221	222	223	224	225	226	227
Spesa pubblica su programmato a livello nazionale	57,1%	79,0%	0,8%	34,9%	4,1%	49,7%	64,3%	49,8%

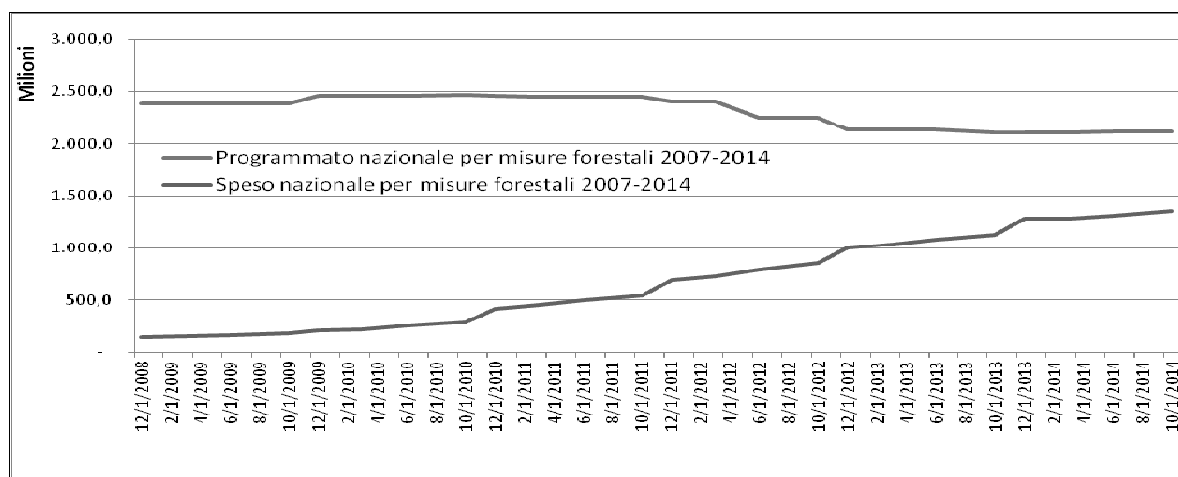


Figura 1. Andamento delle risorse spese e programmate dai PSR delle regioni italiane al 31/10/2013 per le misure e gli interventi di più stretto interesse forestale (122, 123, 124, 125, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227).

## SUMMARY

### Forest policy in Italy: a niche theme or a real opportunity for an integrated development of the Country? Weaknesses, opportunities and tools at the threshold of the 2014-2020 programming period

In the last 30 years forest matters have been largely neglected by Italian policies. The only attention given to forestry in this long time, actually, comes from the adoption at the Italian level of international commitments and regulations that, at least in part, concern forest themes (i.e. Policies related to climate change policies, Agriculture, energy, biodiversity & landscape conservation etc.). Apart from this, forest themes have never been considered in an holistic and comprehensive way by Italian policies. Also in consideration of this fact, at the threshold of the 2014-2020 programming period

of EU funds, the third of the new millennium, the Italian national forest policy keeps on remaining out of the process of definition of the strategies outlined by the Country to ensure efficacy and efficiency in the use of EU structural funds (EAFRD, ERDF, ESF). This absence generates, evidently, the risk of missing an important chance for the development of the national forest sector itself and for the integrated growth of the rural areas of the Country.

This contribution analyses the role attributed to Italian forests and to the related economic sector in the definition both of the Partnership agreement (the strategic paper for the EU 2014-2020 funds programming process) and of the national and regional programming process of Rural development policy (RDP). This latter, in particular, has represented the only policy giving attention to the Italian forestry in the last decades (even if in a disarticulated and discontinuous way) and the

only policy concretely contributing to the implementation of the national forestry strategy as defined in 2008 by the National Framework Programme for the Forestry Sector (PQSF).

#### BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- Cesaro L., Romano R., Zumpano C., 2013 – *Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*. Quaderno 1 - Analisi e approfondimenti Inea sul post 2013, Roma.
- Cesaro L., Romano R., 2008 – *Politiche forestali e sviluppo rurale: situazione, prospettive e buone prassi*. Quaderno n. 1, Osservatorio Foreste INEA.
- 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*. A cura di: Verrascina M. e Romano R., Numero 3, marzo 2012, pp. 14-17.
- PQSF, 2008 – *Programma Quadro per il Settore Forestale*. A cura di: Romano R., Cilli S., Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.
- 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*, 67 (3): 221-236.  
<http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2012.3.01>
- Romano R., Marandola D., 2012 – *Risorse forestali nello sviluppo rurale 2014-2020. Nuove opportunità e vecchie esigenze*. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi*, 182.
- Romano R., Cilli S., 2009 – *Impatto delle misure forestali nello sviluppo rurale 2007-2013*. In: *Atti del Terzo Congresso Nazionale di Selvicoltura, Taormina (ME)*, 16-19 ottobre 2008. *Accademia Italiana di Scienze Forestali*, p. 1141-1148.