

2.2.1 Il Fondo nazionale per la montagna

L'art. 2 della legge 31 gennaio 1994 n. 97 prevedeva che i criteri di ripartizione del Fondo fossero stabiliti con deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

In particolare "i criteri di ripartizione tengono conto dell'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali eco-compatibili, dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente, anche con riferimento alle classi di età, all'occupazione ed all'indice di spopolamento, del reddito medio pro-capite, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali" (legge 97/1994 art. 2 comma 6).

Per effettuare il riparto, in relazione ai criteri sopraindicati, sono stati utilizzati diversi indicatori con i relativi pesi individuati da uno specifico Gruppo di lavoro in sede CTIM:

- indicatori dimensionali relativi alla superficie geografica ed alla popolazione delle zone montane;
- indicatori di intensità correttivi del dato dimensionale basati sulla composizione per età della popolazione, la situazione occupazionale, i fenomeni di spopolamento, il livello dei servizi, le politiche e le esigenze di salvaguardia ambientale;
- un apposito indicatore di perequazione volto a tenere conto delle altre fonti di finanziamento per i territori montani a disposizione delle Regioni.

In virtù delle modifiche apportate al sesto comma dell'art. 2 della legge 94/1997 con la legge 27 dicembre 2004 n. 309 recante "Incremento del Fondo nazionale per la montagna per l'anno 2004", la proposta di ripartizione del Fondo tra le Regioni e le Province autonome viene ora presentata al CIPE dal Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle politiche agricole e forestali, (ora Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali) dopo aver sentito la Conferenza Stato-Regioni.

Nonostante la modifica apportata non è venuto meno il compito del CTIM di esaminare e valutare i criteri posti a base della ripartizione del Fondo.

Le Regioni a loro volta ripartiscono le risorse tra le Comunità montane in coerenza con la programmazione regionale e con i piani di sviluppo socio-economico delle Comunità montane stesse.

I finanziamenti

La dotazione del Fondo dalla sua istituzione è stata la seguente:

Tabella 2.5 - Finanziamento del Fondo nazionale per la montagna (serie storica 1995-2006)

ANNO	Finanziamento (in milioni di euro)
1995	25,8235
1996	154,937 ⁽⁴⁾
1997	77,469
1998	51,646
1999	66,938
2000	53,195
2001	56,810
2002	58,360
2003	61,646
2004	37,490 ⁽⁵⁾
2005	31,000
2006	20,000
2007	25,000

In attesa della riforma della finanza regionale, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge 97/1994, le risorse sono state assegnate alle sole Regioni a statuto ordinario fino all'esercizio finanziario 1999. Dal successivo esercizio la ripartizione ha interessato anche le Regioni e le Province autonome.

Fondo nazionale per la montagna - anno 2005

In data 17 novembre 2006 il CIPE ha deliberato la ripartizione del Fondo nazionale per la montagna per l'anno 2005 confermando gli stessi criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo 2004.

Il totale della somma ripartita tra le Regioni e le Province autonome, stanziata con la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) è pari a 31 milioni di euro, secondo quanto riportato nella tabella seguente.

4) Sono stati tuttavia ripartiti solo 77,469 milioni di euro (equivalenti a 150 miliardi di lire); il residuo è stato ripartito contestualmente alle annualità 2000 (51,646 milioni di euro equivalenti a 100 miliardi di lire) e 2001 (25,823 milioni di euro equivalenti a 50 miliardi di lire).

5) Gli stanziamenti inizialmente previsti dalla legge finanziaria 2004 erano pari a 61,481 milioni di euro; tale importo è stato ridotto dal DL 12 luglio 2004 n. 168; a seguito dell'approvazione della legge 27 dicembre 2004 n. 309, lo stanziamento è stato incrementato di 6,75 milioni di euro.

Tabella 2.6 - Ripartizione del Fondo nazionale per la montagna – anno 2005

REGIONE	COLONNA A Quota di riparto (%)	COLONNA B Assegnazione (euro)
PIEMONTE	6,75	2.092.500
VALLE D'AOSTA	1,47	455.700
LOMBARDIA	6,34	1.965.400
P.A. BOLZANO	5,10	1.581.000
P.A. TRENTO	3,74	1.159.400
VENETO	2,98	923.800
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1,96	607.600
LIGURIA	2,73	846.300
EMILIA-ROMAGNA	4,47	1.385.700
TOSCANA	5,31	1.646.100
UMBRIA	3,94	1.221.400
MARCHE	3,43	1.063.300
LAZIO	4,98	1.543.800
ABRUZZO	5,18	1.605.800
MOLISE	2,18	675.800
CAMPANIA	7,74	2.399.400
PUGLIA	3,17	982.700
BASILICATA	4,77	1.478.700
CALABRIA	8,87	2.749.700
SICILIA	6,02	1.866.200
SARDEGNA	8,87	2.749.700
Totale	100,00	31.000.000

Fondo nazionale per la montagna 2006 e 2007

La proposta di riparto del Fondo 2006-2007, dopo l'acquisito concerto tra i Ministeri interessati (Economia e finanze e Politiche agricole alimentari forestali) e dopo aver ottenuto il parere della Conferenza Stato-Regioni, dovrà essere presentata dal Ministro degli affari regionali al CIPE per l'approvazione definitiva.

Lo stanziamento del Fondo per il 2006 effettuato dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006) ammonta a 20 milioni di euro, mentre per il 2007 la legge 296/2006 (finanziaria 2007) ha stanziato 25 milioni di euro.

Per il riparto 2006-2007 sono stati utilizzati gli stessi criteri di riparto degli anni precedenti, nonostante fosse stata più volte manifestata la necessità di una revisione degli stessi con un'eventuale introduzione di nuovi indicatori posti a base di calcolo delle quote di ripartizione regionale. Il relativo DDL non è stato però approvato nel corso della legislatura precedente e, per tale motivo, anche in sede CTIM si è convenuto di ripartire le annualità 2006-2007 con i criteri precedenti.

2.2.2 Il Convegno di Urbino

Il Comitato Tecnico Interministeriale per la Montagna (CTIM), nell'ottica di una sempre più ampia diffusione della Relazione sullo stato della montagna italiana, ha ritenuto imprescindibile la necessità di presentare direttamente nel territorio questo importante ed, attualmente, unico documento sullo stato di attuazione della legge quadro sui territori montani del nostro Paese.

La prima occasione utile è stata quella offerta, il 15 dicembre 2006, dalla città di Urbino, nella cornice della sua autorevole Università.

Il convegno di presentazione della Relazione - organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Regione Marche, in collaborazione con la Provincia di Pesaro Urbino e la Comunità montana dell'Alto e Medio Metauro - si è svolto presso l'aula magna della facoltà di economia.

L'incontro è stato occasione di confronto sia sui temi trattati dalla Relazione - per la prima volta presentata in Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri - sia sulle problematiche legate allo sviluppo sostenibile nelle aree montane, cui è stata dedicata la sessione pomeridiana del convegno.

Nel corso della giornata, dopo gli interventi introduttivi degli amministratori locali nonché del Presidente e del Vice Presidente del CTIM che ha coordinato i lavori mattutini, è stato dato spazio ad alcuni approfondimenti sugli argomenti trattati nel documento di quest'anno oltre ad alcune riflessioni sugli aspetti di natura legislativa ed economica che investono le realtà montane.

In particolare si è trattato del "Progetto Appennino Parco d'Europa" (APE) e del "Progetto foresta appenninica"⁶. Il primo è un progetto interregionale, che si potrebbe ritenere ispirato ad uno degli impegni contenuti nella Carta di Fonte Avellana di cui, nel corso del 2006, è ricorso il decennale della sottoscrizione ed a cui si è certamente ispirata l'organizzazione del convegno dedicando, come sopra ricordato, la sessione pomeridiana allo sviluppo sostenibile nelle zone montane.

Il progetto APE è stato finanziato dal CIPE per quanto riguarda quattro progetti pilota; la prima fase del progetto - nato da un accordo di programma stipulato tra Ministero dell'ambiente e regione Abruzzo nel 1999 (che successivamente ha coinvolto tutte le Regioni della dorsale appenninica ed altri soggetti istituzionali e non, tramite la stipula di apposite convenzioni), con lo scopo di valorizzare le risorse naturali del territorio appenninico e promuovere un suo sviluppo sostenibile - è stata praticamente conclusa dalla sottoscrizione della Convenzione degli Appennini, avvenuta lo scorso anno a L'Aquila. La Convenzione, che coinvolge 15 Regioni, l'ANCI, l'UPI, l'UNCCEM, la Federparchi e Legambiente, in pratica funge da cerniera con la seconda fase del progetto e svolge, nelle intenzioni dei suoi aderenti, la funzione di programmazione ed indirizzo del processo di tutela e valorizzazione del territorio già avviato nella prima fase del progetto.

Il progetto Foresta appenninica è, invece, un programma, concluso nel 2005, finalizzato al rafforzamento della gestione forestale associata e del sistema dei

⁶ cfr. XII relazione sullo stato della montagna italiana - Capitolo 3.

consorzi forestali nelle aree montane dell'Appennino centrale, anch'esso finanziato dal CIPE e curato nella sua realizzazione da un Consorzio appositamente istituito dall'Unione produttori forestali, che fa capo alla Federforeste, con sede a Frontone (PU).

L'intervento del Presidente dell'UNCCEM, che partecipa annualmente alla stesura della Relazione, è stato incentrato sul c.d. "Pil della montagna", argomento che prende spunto da una ricerca commissionata dall'Unione delle Comunità montane al Censis che ha evidenziato come il valore aggiunto prodotto dai territori montani sia pari al 16,1 per cento a fronte di una popolazione residente del 18,7 per cento, quindi leggermente al di sotto della media nazionale. Dalla ricerca Censis emergerebbe, inoltre, l'esistenza di una correlazione positiva tra livelli di reddito delle diverse zone montane ed area geografica di appartenenza; in altre parole il carattere di montanità di un territorio, almeno nel caso italiano, non influirebbe in modo sostanziale sullo sviluppo dello stesso più di quanto non faccia la sua collocazione geografica; di qui la riaffermazione della montagna come risorsa non compiutamente sviluppata o sfruttata invece di una montagna ridotta allo stato assistenziale.

Il decennale della Carta di Fonte Avellana (a cui è dedicato un riquadro nella pagina seguente) che è stato rievocato nel corso di un intervento a cura del monaco camaldolese firmatario e promotore insieme alla Regione Marche della Carta, ha dato lo spunto, come più volte ricordato, alla rassegna di esperienze inserite nel filone dello sviluppo sostenibile dei territori montani.

In particolare, nel corso del pomeriggio, si sono succeduti interventi sulla gestione sostenibile delle risorse forestali e sulle fonti rinnovabili in montagna ed esperienze locali, tuttavia esportabili, come è il caso di un progetto di "marketing territoriale" proposto dalla Comunità montana dell'Alto e Medio Metauro e la nuova iniziativa presentata dalla Lega cooperative Marche (altra firmataria della Carta di Fonte Avellana) che, oltre a fornire un'ulteriore testimonianza sul documento sottoscritto nell'eremo camaldolese, ha illustrato l'attività del Consorzio, operante nei settori forestale e turistico ambientale, "Marche Verdi" e dell'ulteriore evoluzione nel Consorzio nazionale "Appennino vivo – Europa" che hanno come matrice unica la gestione coordinata del territorio, dei boschi e dell'agricoltura integrata con il turismo naturalistico, escursionistico e culturale: in pratica in quei territori montani "debolezze e punti di forza" vengono fusi per produrre occupazione, reddito e migliore qualità della vita.

La carta di Fonte Avellana rappresenta un vero e proprio atto costitutivo dello sviluppo sostenibile della montagna italiana. La carta è nata a seguito dell'incontro, presso il Monastero camaldolese di Fonte Avellana (PU), di diverse realtà territoriali ed istituzionali quali la Regione Marche, l'Unione delle Province Italiane, l'Uncem, la finanziaria Marche, le centrali cooperative e la Comunità monastica di Fonte Avellana. Le strategie contenute nel documento, sottoscritto il 18 maggio 1996, indicavano nella silvicoltura, nella manutenzione e messa in sicurezza del territorio, la più urgente opera pubblica del Paese.

Successivamente agli iniziali firmatari della Carta si sono aggiunte le tre confederazioni sindacali del lavoro, alcuni sindacati di settore nonché la Banca delle Marche, mentre istituzioni quali il Cnel, l'Imont ed altre realtà associative hanno manifestato interesse e condivisione degli obiettivi del documento di cui si riportano ampi stralci significativi.

I rappresentanti della Regione Marche dell'Uncem Marche dell'Urpm della Finanziaria regionale Marche delle Centrali cooperative Agci, Cci, Lega, Unci della Comunità monastica di Fonte Avellana...

Premesso che

il ruolo della montagna è fondamentale per assicurare la regolazione delle acque e la tutela del territorio esiste un'interdipendenza fra la montagna e le restanti zone...

la diversità culturale e ambientale dell'Appennino e dei suoi sistemi naturali antropizzati è una risorsa cui attingere per la definizione di modelli sociali ed economici sostenibili le attività tipiche della montagna, quali selvicoltura, sistemazioni idraulico-forestali, ingegneria naturalistica, agricoltura e turismo verde rappresentano un patrimonio professionale autoctono da valorizzare ed arricchire...

modelli di sviluppo non in sintonia con le vocazioni culturali, ecologiche ed economiche delle zone montane, evitando di imbalsamare il territorio, ma affermando in tempi brevi programmi di sviluppo sostenibile che consentano di evitare gli errori commessi nelle zone costiere...

Pertanto, i firmatari della Carta si sono impegnati a:

- *promuovere la selvicoltura e le attività collegate, le sistemazioni idraulico-forestali, l'ingegneria naturalistica e gli altri interventi di gestione, ripristino e miglioramento ambientale*
- *sostenere l'agricoltura di montagna, con tutte le attività collegate, in quanto fondamentale per la manutenzione del sistema naturale antropizzato*
- *sostenere le imprese agricolo-forestali, con particolare riferimento a quelle diretto-coltivatrici e cooperative, riservando a queste priorità nei finanziamenti al di fuori di criteri assistenziali e finalizzando il sostegno alla conservazione del territorio, delle attività e delle culture locali*
- *incentivare una generalizzata politica di tutela dell'ambiente, promuovendo, specie nei territori destinati ad aree protette, diffuse iniziative di sviluppo sostenibile*
- *valorizzare ed integrare, in particolare tramite la legislazione regionale, le opportunità offerte alla montagna dalla legge n. 97/94 e dalla legge 394/91*
- *utilizzare ed approntare strumenti specifici ad iniziare dalla costituzione di un tavolo interdisciplinare per la realizzazione degli interventi pubblici nelle zone montane, allo scopo di utilizzare nel modo più produttivo le risorse, finalizzandole a obiettivi chiari e verificabili ... e si addivenga ad un progetto pilota che, avendo a base i contenuti di una nuova politica per la montagna, individui nella cooperazione il soggetto attuatore nello spirito e nella lettera dell'articolo 17 della legge 97/94*
- *promuovere forme di credito specializzato a lungo termine a favore delle attività primarie nelle zone montane*
- *approntare programmi formativi mirati a valorizzare le professionalità specifiche della montagna, con particolare riguardo per quelle agricolo-forestali-ambientali e artigianali*
- *valorizzare la forma cooperativa per l'organizzazione di nuove attività nel settore primario in campo ambientale e in quello del turismo naturalistico, per favorire occupazione giovanile e qualificata*
- *sostenere un progetto di valorizzazione dell'Appennino promosso dalle Regioni nello spirito della presente carta.*

2.2.3 Il Convegno di Belluno

Il 1° marzo 2007 si è svolto a Belluno, naturale porta d'ingresso del territorio dolomitico, il Convegno intitolato "La montagna abitata" per favorire il rilancio di una politica nazionale per la tutela e valorizzazione della montagna.

Ad organizzarlo hanno contribuito quattro istituzioni che si sono impegnate in un rapporto sinergico di positiva collaborazione: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segreteria del CIPE, Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare, Provincia di Belluno e Fondazione Giovanni Angelini che da anni promuove azioni di valorizzazione e salvaguardia dell'ambiente montano.

L'incontro, di portata nazionale, inaugurato nella sede di Palazzo Piloni dal Presidente dell'Amministrazione provinciale di Belluno, ha rappresentato l'occasione per illustrare, agli addetti ai lavori, sia la XII Relazione sullo stato della montagna italiana, consolidato documento di sintesi degli eventi istituzionali e delle politiche delle aree montane, che dal 2006 il Presidente del Consiglio presenta ai due rami del Parlamento, sia il Rapporto sulla Convenzione delle Alpi, principale strumento politico-internazionale per lo sviluppo e la tutela dell'arco alpino cui aderiscono diversi Paesi.

Della Relazione, strumento di lavoro indipendente e continuativo nel tempo, che rappresenta un *unicum* da salvaguardare, sono stati evidenziati diversi aspetti.

In particolare si è voluto far emergere prioritariamente l'importanza del testo quale fonte documentale messo a disposizione di operatori, studiosi ed attori politici, nonché quale strumento di lettura della politica della montagna programmata ed attuata per oltre un decennio da parte delle Amministrazioni centrali e locali e di altri soggetti istituzionali.

In secondo luogo sono stati presi in esame gli approfondimenti sviluppati nell'ultima edizione della Relazione: dai temi ambientali quali il Progetto APE (Appennino Parco d'Europa) e la Convenzione degli Appennini, alle azioni portate avanti dall'Unione europea aventi ripercussioni sui sistemi montani e su quelle internazionali con riferimento alla Convenzione delle Alpi e all'attuazione del Protocollo di Kyoto, alle varie proposte di legge relative all'aggiornamento della Legge 97/1994 che tengono conto dei mutamenti istituzionali sopraggiunti in termini di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, all'esame del ruolo assegnato ad alcuni strumenti nel quadro della politica comunitaria dei Fondi strutturali, ai contributi dedicati alla formazione e alla ricerca del mondo scolastico dove da tempo si sta riscontrando un forte incremento della dispersione scolastica al pari di altri contesti geografici quali le isole minori.

Sono stati inoltre illustrati il ruolo ed i compiti del Comitato interministeriale per la Montagna (CTIM), organo consultivo e propositivo, collocato in ambito CIPE ed istituito dal 1994 con il compito di garantire una coordinata attuazione della legge quadro sulla montagna.

Del I° Rapporto sulla "Convenzione delle Alpi - Politiche, leggi e misure di attuazione in Italia", curato dal Ministero dell'Ambiente con il supporto della Consulta Stato-Regioni dell'Arco Alpino e dall'Accademia Europea di Bolzano, è stata messa in rilievo la funzione di strumento di diritto internazionale inteso a salvaguardare l'ecosistema naturale delle Alpi e a promuovere lo sviluppo

sostenibile in quest'area, nell'ottica di tutelare gli interessi economici e culturali delle popolazioni residenti dei Paesi che vi aderiscono.

Dopo oltre 15 anni dalla sottoscrizione della Convenzione e dopo circa 7 anni dalla ratifica da parte dell'Italia, il testo, difatti, fornisce una panoramica di quanto fatto sinora dallo Stato italiano in ambito di protezione e promozione dell'ambiente alpino, ed illustra nel contempo le buone pratiche sviluppate dall'Italia nei diversi settori della Convenzione.

A fare il punto sulla reale attuazione dei protocolli e sulle prospettive future per la tutela dell'Arco alpino, è intervenuto il Segretario Generale della Convenzione.

Ma obiettivo strategico dell'evento, oltre a testimoniare l'accresciuta attenzione dell'Amministrazione centrale verso le tematiche della montagna, non più considerata in una visione arretrata e conservativa di ambito svantaggiato da tutelare, ma oggetto di politiche convergenti in grado di coniugare crescita economica e salvaguardia dell'ambiente, è stato quello di creare un momento di riflessione e di analisi sulla complessità e criticità del mondo alpino e sulla necessità di rilanciare una politica per la montagna in grado di generare uno sviluppo riequilibrato del territorio montano.

Dopo gli interventi introduttivi degli amministratori locali, sono state affrontate diverse tematiche di rilevante attualità ed interesse riguardanti il futuro della montagna in relazione a processi dinamici di trasformazione tra società civile e mercato, alla necessità di incrementare gli investimenti nel campo delle fonti di energia rinnovabili a seguito delle difficoltà di approvvigionamento dei combustibili convenzionali.

Una questione centrale correlata ai cambiamenti climatici ha riguardato il problema dell'esaurimento dell'acqua quale risorsa strategica per il futuro che dovrà essere gestita e governata con il coinvolgimento dei territori di montagna.

Sono intervenute figure di spicco tra amministratori locali ed istituzionali che, riunite nella sessione pomeridiana in una tavola rotonda, hanno messo a confronto le loro opinioni, evidenziando, in un dibattito incentrato sulla complessità del mondo alpino e sulle politiche da attuare per uno sviluppo riequilibrato del territorio montano, il proprio specifico contributo, legato ai propri ambiti istituzionali, prestando nel contempo attenzione alle altrui esperienze nonché agli impegni internazionali che regolano il settore.

A più voci e' stata ribadita la necessità di rilanciare un progetto di *governance* del territorio montano che risolva la sovrapposizione di competenze attraverso un coordinamento istituzionale sia verticale che orizzontale.

Per quanto riguarda il tema delle risorse, destinate alla montagna, è stato sostenuto che bisognerà incrementare le risorse e contestualmente ottimizzare i criteri di ripartizione partendo dal Fondo nazionale. Tale strumento, così come è strutturato attualmente, risponde ad una logica quasi assistenzialistica ed andrebbe riformulato in chiave maggiormente perequativa per risolvere le tante disparità di trattamento che caratterizzano condizione e grado di ricchezza di molte parti della montagna. Inoltre diventa fondamentale inserire il tema della montagna nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 al fine di impiegare al meglio le risorse provenienti dall'Europa in una prospettiva di qualità dell'azione e di rendimento degli investimenti.

2.3 Le azioni per la montagna del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

2.3.1 Il Piano d'azione sulle foreste

L'elemento principale che ha riguardato il settore forestale nell'anno 2006, in seno all'Unione europea, è stato l'adozione dell' *"European Union Forest Action Plan"*.

Nel quadro delle attività di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF) è stata assicurata la partecipazione italiana ai lavori preparatori, ed alla successiva attività volta a riportare i contenuti ai vari livelli istituzionali in ambito nazionale.

Il piano d'Azione dell'Unione europea sulle foreste, trae origine dalle Conclusioni del Consiglio agricoltura del 30 maggio 2005 che, dopo aver preso atto della Comunicazione della Commissione sull'attuazione della Strategia forestale dell'Unione europea, ha incaricato la Commissione di predisporre, entro il 30 giugno 2006, ed in stretta cooperazione con gli Stati membri, un Piano d'azione dell'Unione europea sulle foreste.

Da uno specifico Gruppo di lavoro è stata predisposta una prima bozza di Piano presentata agli Stati membri nel corso di una riunione plenaria del Comitato Permanente Forestale che si è tenuta in data 17 marzo 2006; tale bozza, ulteriormente perfezionata, ha poi assunto la veste di Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo.

Il Piano d'azione è stato adottato dalla Commissione europea il 15 giugno 2006 e presentato al Consiglio in data 19 giugno 2006.

Il 27 giugno 2006 si è riunito il Comitato permanente forestale e il successivo 28 giugno ha avuto luogo la riunione dei Direttori generali delle Foreste dell'Unione europea. Entrambe le riunioni si sono tenute a Gmunden (Austria) a conclusione del semestre di Presidenza austriaca dell'Unione. Con tali riunioni si sono delineate e discusse le modalità ed i mezzi di implementazione del Piano d'azione.

Il Gruppo foreste del Consiglio dell'Unione europea si è riunito a Bruxelles il 18 settembre 2006 ed in questa sede sono state definite le conclusioni del Consiglio relative al Piano d'azione, che sono state poi formalmente adottate dal Consiglio dei Ministri dell'agricoltura in data 25 ottobre 2006.

La Commissione europea ha predisposto un Programma di lavoro pluriennale per l'implementazione del Piano d'azione, che è stato esaminato e discusso in due riunioni del Comitato permanente forestale tenutesi rispettivamente il 27 ottobre ed il 18 dicembre 2006.

Nel Piano d'Azione sono individuati quattro obiettivi prioritari:

- Migliorare la competitività a lungo termine del settore forestale e incrementare l'uso sostenibile dei prodotti, beni e servizi forestali;
- Migliorare e proteggere l'ambiente e al tal fine conservare e incrementare la biodiversità, l'integrità, la salute e la resilienza degli ecosistemi forestali alle diverse scale geografiche;

- Contribuire alla qualità della vita, conservando e sviluppando le dimensioni sociali e culturali delle foreste e delle attività ad esse connesse;
- Favorire il coordinamento e al comunicazione e a tal fine migliorare la coerenza e la cooperazione intersettoriale al fine di bilanciare gli obiettivi economici, ambientali e socio-culturali ai molteplici livelli organizzativi ed istituzionali.

Per il conseguimento di tali obiettivi vengono proposte 18 Azioni fondamentali da attuarsi a livello di Unione e di Stati membri, di queste Azioni 5 riguardano il primo Obiettivo, 4 il secondo, 3 il terzo e 6 il quarto. Sono elencate inoltre delle Azioni aggiuntive da attuarsi esclusivamente a livello di Stati membri.

Il Piano costituisce uno strumento molto utile per coordinare l'attività forestale nell'Unione europea e riportarla ad una visione unitaria in assenza di uno strumento normativo al riguardo e sarà il punto di riferimento dell'attività in materia forestale dell'Unione e degli Stati membri per i prossimi cinque anni (2007-2011).

Il Programma di lavoro per l'implementazione del Piano descrive in dettaglio le azioni da realizzare, i principali soggetti attuatori, il relativo calendario e i risultati che si attende di ottenere.

Nel 2009 si effettuerà una valutazione intermedia, mentre la valutazione finale sarà fatta nel 2012. Nello stesso anno sarà presentata una Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione del piano d'azione.

La collaborazione a livello comunitario con le parti interessate ai fini dell'attuazione del Piano d'azione sarà gestita attraverso il Gruppo consultivo "Foreste e sughero".

Il Comitato permanente forestale s'incaricherà del coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri per l'attuazione del Piano d'azione e sarà coinvolto nell'elaborazione della valutazione intermedia e finale.

2.3.2 Le zone svantaggiate nelle Politiche per lo sviluppo rurale

Introduzione: programmazione 2000-2006

La programmazione per il periodo 2000-2006 nasce da un ampio processo di riforma delle Politiche comunitarie, conclusosi con "Agenda 2000; Per un'Europa più forte e più ampia" che ha portato all'introduzione di nuove norme sul funzionamento dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. In particolare, il regolamento generale sulla gestione dei fondi strutturali, (regolamento (CE) 1260/1999), e quello per il sostegno del fondo FEOGA per lo sviluppo rurale, (regolamento (CE) 1257/1999), hanno introdotto importanti modifiche sul piano normativo, riconducendo i differenti strumenti propri delle politiche strutturali a favore del settore agricolo e delle aree rurali, a un unico quadro normativo. In generale la riforma, al fine di rafforzare la coesione e lo sviluppo economico e sociale dell'Unione Europea (UE), ha perseguito la semplificazione degli strumenti di intervento e la concentrazione ulteriore delle risorse, attraverso una revisione degli obiettivi prioritari e delle aree di intervento destinatarie delle Politiche strutturali, comprese le zone rurali, e la riduzione della quota di popolazione ammessa a beneficiare dell'intervento dei Fondi (dal 51% della programmazione 1994/1998 al 38% per il 2000/2006).

Gli Obiettivi regionali per il periodo 2000-2006 sono stati ridotti a due, a fronte dei quattro previsti per la precedente programmazione (Obiettivo 1 e 2), a cui si affianca un solo obiettivo orizzontale (Obiettivo 3) che riunisce in un quadro unitario l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane, cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo (FES) e applicato trasversalmente nelle Regioni non interessate dall'Obiettivo 1.

Nell'Obiettivo 1 rientrano le Regioni in ritardo di sviluppo (con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE) e alcune aree Nord europee scarsamente popolate. In Italia le Regioni interessate dall'Obiettivo 1 erano 6: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Il Molise usufruiva del "sostegno transitorio" per l'intero periodo 2000-2006, e l'Abruzzo, già dal 1997, risultava assimilabile al Centro-Nord in termini di eleggibilità agli interventi comunitari. Nel nuovo Obiettivo 2, accanto ad aree con problemi di riconversione economica analoghi a quelli già presi in considerazione dai precedenti Obiettivi 2 e 5b (aree industriali in difficoltà e aree rurali in declino), ricadevano anche le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovavano in una situazione di crisi.

Sulla base del regolamento generale dei Fondi strutturali (regolamento Ce 1260/99), venivano finanziate le tradizionali tipologie di programmi a finalità strutturale: i Programmi Operativi Regionali (POR) nelle Regioni Obiettivo 1 e i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) per le aree ricadenti in Obiettivo 2, che a scelta delle Regioni avrebbero potuto integrare gli interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Con il regolamento (CE) 1257/1999, viene invece introdotta una novità assoluta nel sistema di programmazione, il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), elaborato al livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato membro, che prevedeva il finanziamento degli interventi sull'intero territorio dell'UE, attraverso la sezione Garanzia del Fondo FEOGA.

La tematica dello Sviluppo rurale risulta comunque intrecciata strettamente con quella, più generale, delle politiche regionali. Per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

viene infatti previsto un duplice sistema di programmazione, diverso a seconda che si tratti di "aree obiettivo" o di aree "fuori obiettivo". Per l'Italia, la distinzione riguarda le Regioni Obiettivo 1 e quelle fuori Obiettivo 1, perché queste ultime hanno optato per una programmazione unitaria degli interventi per tutto il territorio regionale, integrata nel PSR.

In conclusione, nelle Regioni dell'Obiettivo 1 il PSR riguarda esclusivamente gli interventi cofinanziati dal FEOGA/Garanzia, vale a dire, le ex Misure di accompagnamento e le Misure a favore delle zone svantaggiate non più parte della programmazione dei Fondi strutturali. Nelle Regioni dell'Obiettivo 1, gli interventi di ammodernamento e diversificazione hanno continuato ad essere sostenuti dalla sezione Orientamento del FEOGA e, in coerenza con il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), integrati nei POR. Nelle Regioni del Centro - nord, invece, il PSR racchiudeva tutti gli interventi previsti dal regolamento (CE) 1257/1999 per il sostegno al settore agricolo e alle aree rurali attuati sul territorio regionale.

Nonostante la semplificazione degli strumenti di intervento, rimaneva sul territorio nazionale un proliferare di documenti programmatici attraverso i quali attuare gli interventi previsti dal Fondo FEOGA e dai Fondi strutturali: 21 Piani di sviluppo rurale (uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma), a cui si aggiungevano il Quadro comunitario di sostegno, i sei Programmi operativi nazionali, i 7 Programmi operativi regionali delle Regioni Obiettivo 1 con i rispettivi Complementi di programmazione e i 14 Documenti Unici di Programmazione (DOCUP) per le aree Obiettivo 2, senza considerare i 21 Programmi regionali per l'attuazione dell'Iniziativa LEADER+.

Classificazione delle zone svantaggiate

Gli Stati membri dell'Unione Europea portano avanti una politica agricola unitaria, destinata a garantire il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli istituito con il Trattato di Roma.

Le finalità della politica agricola comune, così come definite dal Trattato (art. 39.1), sono:

- incrementare la produttività dell'agricoltura;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Nella definizione degli interventi destinati al raggiungimento di tali obiettivi si dovrà, recita il Trattato, considerare il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse Regioni agricole.

Nell'elaborazione delle politiche destinate all'agricoltura, si è avvertita, pertanto, l'esigenza di calibrare gli interventi sulle specificità settoriali emergenti a livello territoriale. In questo senso, la politica agricola comune ha assunto una dimensione geografica.

In questo contesto, con la direttiva 75/268/CEE si individuano i criteri che gli Stati membri devono seguire per la delimitazione delle zone agricole in cui, in

relazione a svantaggi specifici, la Comunità autorizza l'istituzione di un regime particolare di aiuti (indennità compensative), destinato a incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli agricoltori. L'obiettivo è quello di preservare l'attività agricola a presidio del territorio e per fermare lo spopolamento, laddove un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale non sarebbero altrimenti assicurati.

Ai sensi dell'articolo 3 della suddetta direttiva, le zone agricole svantaggiate comprendono:

- zone di montagna composte da Comuni o parti di Comuni (direttiva 75/268/CEE, art. 3, paragrafo 3), caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi di lavoro:
 - a causa dell'esistenza di condizioni climatiche molto difficili, dovute all'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato;
 - a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso;
 - ovvero, a causa della combinazione dei due fattori;
- zone svantaggiate (direttiva 75/268/CEE, art. 3, paragrafo 4) minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, composte di territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione e che siano caratterizzate simultaneamente:
 - dall'esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione, che si prestano soprattutto all'allevamento estensivo e le cui potenzialità non possano essere migliorate se non con costi eccessivi;
 - ottenimento, a causa della scarsa produttività dell'ambiente naturale, di risultati notevolmente inferiori alla media, in termini dei principali indicatori di redditività agricola;
 - scarsa densità o tendenza alla regressione demografica in aree prevalentemente dipendenti dall'attività agricola;
- limitate zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera (direttiva 75/268/CEE, art. 3, paragrafo 5).

Il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate, consiste, oltre che nella concessione di indennità volte a compensare gli agricoltori degli svantaggi naturali, in un trattamento particolare per quel che riguarda la corresponsione di tutti gli altri aiuti previsti per le aziende agricole.

Per quel che riguarda l'Italia, l'elenco delle zone agricole svantaggiate ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 3, 4 e 5 della direttiva 75/268/CEE è stato approvato dal Consiglio della Comunità Europea con la direttiva 75/273/CEE.

Fatte salve le successive decisioni della Commissione che hanno modificato i limiti delle zone svantaggiate in Italia, quest'elenco è tuttora vigente (vedi figura 2.1 e Tabella 2.7).

figura 2.1 - Zone svantaggiate in Italia



- Zone miste (art. 18 e art. 19)
- Zone di montagna - comuni totalmente delimitati (art. 18)
- Zone di montagna - comuni parzialmente delimitati (art. 18)
- Altre zone svantaggiate - comuni totalmente delimitati (art. 19)
- Altre zone svantaggiate - comuni parzialmente delimitati (art. 19)
- Zone con svantaggi specifici - comuni totalmente delimitati (art. 20)
- Zone con svantaggi specifici - comuni parzialmente delimitati (art. 20)

Tabella 2.7 - Riepilogo zone svantaggiate

REGIONE	Superficie art.18	Superficie art.19	Superficie art.20	totale per Regione
Abruzzo	715.475	96.469	-	810.944
Basilicata	546.486	354.390	35.458	936.334
Bolzano	719.367	-	-	719.376
Calabria	893.667	453.037	-	1.346.704
Campania	716.203	124.471	21.530	862.204
Emilia R.	785.129	116.205	48.210	949.544
Friuli V. G.	447.088	-	-	447.088
Lazio	607.610	156.260	1.139	765.009
Liguria	435.410	2.959	-	438.369
Lombardia	1.031.430	-	-	1.031.430
Marche	441.085	112.079	-	553.164
Molise	265.247	83.238	-	348.485
Piemonte	1.320.535	-	-	1.320.535
Puglia	202.193	558.738	306	761.237
Sardegna	521.322	1.613.410	-	2.134.732
Sicilia	852.113	534.276	26.875	1.413.264
Toscana	747.907	443.273	32.323	1.223.503
Trento	620.687	-	-	620.687
Umbria	276.028	348.327	-	624.355
Valle D'Aosta	326.352	-	-	326.352
Veneto	628.210	1.130	220.960	850.300
Totale	13.099.553	4.997.262	386.801	18.483.616

L'attuazione finanziaria 2006

Nel corso dell'annualità 2006, l'ultima della fase di programmazione 2000/2006, sono stati erogati complessivamente 585 milioni di euro⁷ di fondi pubblici a titolo di interventi di sviluppo rurale previsti dalla normativa comunitaria a favore degli agricoltori presenti nelle zone svantaggiate. Nello specifico, sono due le forme di sostegno che hanno generato l'ingente volume di pagamenti, particolarmente significative per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla PAC nell'ambito di tali zone.

Finanziate entrambe dal Fondo Europeo di Garanzia (FEOGA), mediante i Piani regionali di Sviluppo Rurale (PSR), le misure interessate riguardano: "Indennità Compensativa", espressamente votata ad incentivare l'attività agricola ed a migliorare il reddito degli agricoltori nelle zone svantaggiate; "Misure agroambientali", ovvero un'ampia casistica di interventi tesi alla salvaguardia dell'ambiente, che racchiudono l'agricoltura biologica ed una serie di pratiche volte alla salvaguardia della biodiversità, sia animale che vegetale.

Nel corso del periodo preso in considerazione (1 luglio 2006 – 30 giugno 2007), le due forme di sostegno hanno rappresentato circa il 50% dell'intera performance finanziaria realizzata dall'insieme dei PSR, con un volume di pagamenti rispettivamente pari a 153 milioni di euro la prima ed a 432 milioni di euro la seconda.

Particolarmente attiva, nell'attuazione della misura "Indennità compensativa", è stata la Regione Sardegna, con una spesa di oltre 53 milioni di euro, pari a circa

⁷ L'analisi non tiene conto dei dati delle Regioni Veneto ed Emilia Romagna.

il 35% del totale dei pagamenti effettuati a tale titolo su base nazionale, intervenendo su una superficie di oltre 632.000 ha., suddivisa per il 25% in zona di montagna (ex art. 18) e per il restante 75% in zone svantaggiate (ex art. 19).

Tra le altre Regioni che hanno dimostrato una considerevole sensibilità nei confronti di queste aree, da sottolineare la Regione Campania, con pagamenti per 15 milioni di euro (9,76%), la P.A. di Bolzano, con 10,7 milioni di euro (7,02%), la Regione Valle d'Aosta, con poco meno di 10 milioni di euro (6,50) e, a seguire, tutte le altre, con una diversa concentrazione delle risorse tra le varie tipologie di aree (v. Tabella 2.8).

Tabella 2.8 - Indennità compensativa annualità 2006

INDENNITA' COMPENSATIVA	SAU Finanziata svant.	SAU art.18	SAU art.19	SAU art.20	Spesa pubblica
Valle D'Aosta	336,03	336,03	-	-	9.943.956,75
Friuli Venezia Giulia	27.967,65	27.967,65	-	-	3.392.903,34
Liguria	10.732,32	10.596,73	135,59	-	1.495.861,06
Umbria	-	-	-	-	3.675.281,04
Marche	53.729,94	45.544,48	8.185,46	-	7.126.968,22
Lazio	10.673,36	7.918,79	2.754,58	-	795.227,64
Abruzzo	128.925,19	113.410,26	15.514,95	-	6.960.653,24
Molise	26.283,36	20.764,63	5.518,73	-	3.893.744,97
Campania	95.378,83	83.552,74	11.512,38	313,83	14.935.983,92
Puglia	96.641,11	26.806,65	69.834,46	-	5.426.262,04
Calabria	80.029,19	16.838,40	63.190,86	-	7.588.913,41
Sicilia	94.927,23	75.270,73	19.629,02	27,50	5.918.023,35
Sardegna	632.453,01	154.132,48	478.320,53	-	53.391.186,19
Bolzano	1.728,75	1.728,75	-	-	10.747.193,50
Trento	51,60	51,60	-	-	6.639.015,66
TOTALE Agea	1.259.857,58	584.919,92	674.596,56	341,33	141.931.174,34
Lombardia	-	-	-	-	6.975.863,82
Piemonte	-	-	-	-	4.157.973,86
TOTALE	1.259.857,58	584.919,92	674.596,56	341,33	148.907.038,16

Per quanto concerne i premi agroambientali, per la parte relativa alle sole zone svantaggiate, la sola Regione Sicilia, con oltre 103 milioni di euro, per oltre 214 mila Ha, ha rappresentato quasi un quarto di questa categoria di spesa a livello nazionale, distribuendo i relativi fondi tra zone di montagna per il 66% e altre zone svantaggiate (il restante 34%).

Da segnalare, inoltre, il significativo impegno profuso anche da parte delle Regioni Puglia, con 47 milioni di euro (10,89%), Basilicata, per circa 38 milioni (8,78%) e Lazio, con 33 milioni (7,65%) (v. Tabella 2.9).