

Profili economico-estimativi delle *indennità natura 2000* previsti dall'Art. 46 Reg. 1698/2005 per il settore forestale¹

Attilio Coletta², Francesco Carbone³

Università degli Studi della Tuscia

1. INTRODUZIONE

La direttiva istitutiva della Rete Ecologica Europea Natura 2000 (di seguito RN2000) non prevede esplicitamente il ricorso a strumenti finanziari per attenuare sul piano socio-economico l'impatto della sua adozione⁴,

L'“Indennità Natura 2000” è la misura introdotta dal Regolamento 1698/2005 di sostegno allo sviluppo rurale dell'Unione Europea, per compensare i proprietari dei terreni inclusi nella RN2000 dai vincoli generati dalla Direttiva 79/409/CE e 92/43/CE alle attività agricole (art. 38) e forestali (art. 46).

Attraverso specifici strumenti, questi vincoli agiscono per “*assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario*” (c. 2, art. 2, Dir. 43/92/CE), ovvero la tutela e conservazione della biodiversità animale e vegetale. In particolare le aziende che ricadono all'interno della rete debbono ri-orientare i moduli colturali al fine di assicurare la coesistenza dell'attività produttiva con quella di salvaguardia degli *habitat* e specie sottoposte a tutela.

Per il settore forestale, l'indennità è erogabile ai proprietari privati e loro associazioni che registrano degli impatti in termini di maggiori costi e mancati ricavi sull'attività consuetudinariamente praticate.

L'indennità è uno degli strumenti finanziari della politica forestale (Merlo 1995). La problematica dell'indennità a seguito dell'imposizione di vincoli ambientali è stata oggetto di riflessione in ambito scientifico (Ce.S.E.T. 1984; Giuntini 1997). In par-

- 1 Contributo sviluppato nell'ambito del Progetto di ricerca “*La gestione forestale sostenibile di ecosistemi forestali di particolare valore ambientale*” finanziato dalla Direzione Agricoltura, Regione Lazio (cod. progetto 2003/75). Il lavoro è frutto della collaborazione tra gli autori, in particolare il § 1 e 7 sono stati redatti congiuntamente, mentre Carbone ha curato la stesura dei rimanenti paragrafi.
- 2 Ricercatore presso il Dipartimento di Ecologia e Sviluppo Economico Sostenibile, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo – Tel. 0761 357746; fax 0761 357751; email: coletta@unitus.it.
- 3 Ricercatore presso il Dipartimento di Ecologia e Sviluppo Economico Sostenibile, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo – Tel. 0761 357746; fax 0761 357751; email: fcarbone@unitus.it (autore di riferimento).
- 4 In effetti la sua istituzione è stata accompagnata dal programma Life-Natura che assicurava cospicui contributi comunitari per iniziative che coinvolgessero aree interne ai siti.

icolare contributo a carattere estimativo è stato quello sviluppato da Bernetti et al., (2003), relativamente agli indennizzi spettanti ai proprietari per gli impatti alle attività agro-silvo-pastorale dalla vincolista derivate dall'istituzione delle aree protette.

L'inquadramento del vincolo Natura 2000, tuttavia, evidenzia l'esistenza di significative differenze rispetto al caso delle aree protette nazionali (Bernetti e Fagarazzi 2003), malgrado il concetto di indennità introdotto dal Reg. 1698/2005, evochi anche in questo caso il risarcimento di un danno.

Con il presente contributo si intende soffermare l'attenzione sui punti di forza e le criticità che caratterizzano l'applicazione di questo articolo sotto il profilo economico-estimativo.

Ciò viene sviluppato introducendo brevemente i caratteri fondamentali della RN2000, evidenziando le differenze che sussistono tra questa ed il sistema delle aree protette, nonché sulla natura giuridica del vincolo. Successivamente si entra nel dettaglio dell'Indennità Natura 2000 soffermandosi sulle proposte avanzate da alcune Regioni per la loro attuazione, quindi sui criteri di calcolo. L'ultima parte è dedicata alle considerazioni finali.

2. La Rete Natura 2000

2.1 Aspetti generali

La politica ambientale dell'UE negli anni è divenuta sempre più ricca ed articolata. In ossequio ai principi fondatori della politica ambientale contenuti nell'articolo 174 del Trattato di Amsterdam⁵, l'UE ha emanato regolamenti e direttive finalizzate a prevenire il degrado dell'ambiente.

Per la tutela della biodiversità, l'UE ha dapprima adottato la Direttiva 79/409/CE denominata direttiva Uccelli e successivamente la Direttiva 43/92/CE nota come direttiva Habitat, con cui ha costruito una "*Rete Ecologica Europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000*" (c. 1, art. 3, Dir. 43/92/CE)

La direttiva Uccelli ha portato all'individuazione delle *zone di protezione speciale* (ZPS) finalizzata alla tutela degli habitat e dell'avifauna; la seconda, invece, la direttiva Habitat, si è interessata degli habitat e delle specie vegetali e animali, diversi dagli uccelli, individuando particolari ambiti territoriali⁶ indicati inizialmente come *proposti siti di importanza comunitaria* (pSIC) e successivamente alle conferenze biogeografiche divenuti *siti di importanza comunitaria* (SIC) finalizzati ad assicurare uno stato di conservazione soddisfacente per quelle specie e quegli habitat rari e in pericolo di estinzione, riportati negli allegati alla Direttiva.

5 I principi della politica ambientale sono: principio di precauzione, di prevenzione, di correzione alla fonte dei danni e di "chi inquina paga".

6 Questi corrispondono ai "*luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione*" (terzo capoverso, art. 1, Dir. 43/92/CE).

A regime i SIC e le ZPS confluiranno nelle cosiddette *zone di conservazione speciale* (ZCS) che costituisce la configurazione permanente della RN2000.

Circa il 18% del territorio europeo è interessato da questo particolare regime di tutela, mentre su scala nazionale interessa rispettivamente il 10% e 15% della superficie territoriale⁷ (Tabella 1). È una ampia superficie distribuita a macchia di leopardo (Bardi et al. 1996), che in parte si sovrappone e/o integra il sistema nazionale delle aree protette, pur rimanendone nettamente distinto.

Tabella 1. Numero e superficie interessata dalla RN2000 per regioni (Fonte: Ministero dell'Ambiente).

| Regione | SIC | | | ZPS | | |
|-----------------------|------------|------------------|-------|------------|------------------|-------|
| | Siti n° | Superficie ha | % | Siti n° | Superficie ha | % |
| Abruzzo | 52 | 252.479 | 23,30 | 5 | 307.885 | 28,40 |
| Basilicata | 47 | 55.462 | 5,50 | 17 | 35.500 | 3,50 |
| Pro. Aut. Bolzano | 41 | 138.872 | 18,80 | 16 | 140.234 | 19,00 |
| Calabria | 179 | 85.609 | 5,60 | 4 | 27.081 | 1,80 |
| Campania | 106 | 363.214 | 26,60 | 28 | 215.763 | 15,80 |
| Emilia Romagna | 113 | 194.713 | 8,80 | 61 | 155.608 | 7,00 |
| Friuli Venezia Giulia | 62 | 125.782 | 16,00 | 7 | 98.227 | 12,50 |
| Lazio | 183 | 14.319 | 8,30 | 42 | 263.886 | 15,30 |
| Liguria | 124 | 141.517 | 26,20 | 7 | 19.615 | 3,60 |
| Lombardia | 175 | 204.720 | 8,60 | 62 | 203.720 | 8,50 |
| Marche | 80 | 98.943 | 10,20 | 29 | 131.040 | 13,50 |
| Molise | 88 | 100.962 | 22,60 | 25 | 45.602 | 10,20 |
| Piemonte | 124 | 25.891 | 10,20 | 37 | 129.708 | 5,10 |
| Puglia | 77 | 465.446 | 23,80 | 16 | 207.127 | 10,60 |
| Sardegna | 92 | 426.250 | 17,70 | 15 | 51.208 | 2,10 |
| Sicilia | 218 | 384.889 | 14,90 | 29 | 364.774 | 14,10 |
| Toscana | 120 | 282.491 | 12,30 | 61 | 126.840 | 5,50 |
| Prov. Aut. Di | 152 | 151.626 | 24,40 | 14 | 13.558 | 2,20 |
| Umbria | 99 | 96.425 | 11,40 | 7 | 47.180 | 5,60 |
| Valle d'Aosta | 26 | 71.048 | 21,80 | 5 | 60.721 | 18,60 |
| Veneto | 97 | 355.908 | 19,30 | 72 | 304.435 | 16,50 |
| Totale | 2255 | 4.036.566 | 14,60 | 559 | 2.949.712 | 9,80 |

N.B.: Dati aggiornati al settembre 2005. Per i siti la cui superficie territoriale interessa più Regione, a ciascuna Regione è stata attribuita la superficie di competenza.

7 La superficie territoriale complessivamente inclusa nella RN2000 in Italia non coincide con la somma delle superfici interessate dagli ZPS e dai SIC, poiché in molti casi nella medesima superficie vi è la coesistenza di entrambe le tipologie di siti.

All'interno di queste aree deve perseguirsi lo sviluppo sostenibile, con particolare attenzione al profilo ambientale, che passa per la conservazione degli *habitat* e di quelle specie tutelate individuate nei singoli siti da studi specifici.

Nelle aree interessate è di principio ammesso l'esercizio di attività economiche secondo criteri compatibili, ovvero nella misura in cui assicurino un livello di conservazione delle condizioni ecologico ambientali che garantiscano la struttura e la funzionalità nel lungo termine⁸. Ciò di fatto sancisce che l'attività aziendale deve svilupparsi nell'alveo tracciato dai seguenti standard:

- di massimo, ovvero che l'attività non debba eccedere nell'uso delle risorse che determinerebbero la perturbazione del sito;
- di minimo, ovvero che l'attività deve continuare ad assicurare le condizioni ambientali esistenti che hanno assicurato le condizioni ambientali per cui il sito è stato individuato.

La Dir. 93/42/CEE specifica gli strumenti di riferimento per la gestione di questi siti che possono essere di tipo permanente, temporaneo e straordinario (Carbone 2007).

A regime gli strumenti di riferimento dovrebbero essere quelli permanenti, ovvero i piani di gestione (PdG), specifici oppure integrati, nonché misure regolamentari, contratti ed accordi volontari. Si tratta di strumenti che incidono direttamente sulla gestione dei singoli siti e devono essere conformi alle esigenze ecologiche dei medesimi. Essi debbono indicare i criteri, le modalità e l'entità d'uso delle risorse, considerando le attività direttamente connesse e necessarie al sito, nonché quelle consuetudinariamente praticate nell'area, introducendo all'occorrenza dei correttivi per ricondurle a regimi sostenibili.

Nelle more della loro adozione l'Autorità competente in materia ambientale, che in Italia sono le Regioni, adottano le misure di conservazione. Esse sono finalizzate a prevenire il degrado degli *habitat* naturali e specie, nonché eventuali perturbazioni che potrebbero determinare conseguenze significative sul livello di conservazione. Queste misure dovrebbero emanarsi contemporaneamente all'individuazione delle aree incluse nella RN2000 e rimanere in vigore fintanto che non sono adottati gli strumenti permanenti di gestione⁹. Esse hanno validità generale sui siti dell'intera Regione¹⁰, introducendo spesso standard gestionali più restrittivi rispetto alla normativa vigente.

La mancata inclusione negli strumenti di gestione permanenti e temporanei di attività e/o iniziative, ivi comprese quelle consuetudinariamente esercitate, le configura come attività non direttamente connesse e necessarie al mantenimento di conservazio-

8 Documento scaricabile dal sito http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/scn/docs/qcn/q18/marchetti_life.pdf

9 È evidente la forte analogia esistente tra le misure di conservazione dei SIC e ZPS con le misure di salvaguardia previste in sede di istituzione delle aree protette. Nelle aree protette allorquando al loro interno sono ospitati siti della RN2000, per la tutela delle specie ed *habitat* individuati da quest'ultima si applicano le misure più restrittive e favorevoli alla loro conservazione.

10 Essendo norme con validità sull'intero territorio regionale, esse sono definite sulla base delle situazioni più frequenti, risultando talvolta inefficaci ed inefficienti per alcuni siti peculiari.

ne soddisfacente delle specie e degli habitat, pertanto, il loro esercizio è subordinato a preventivo procedimento di valutazione di incidenza. Ciò comprende le attività e/o iniziative che hanno un carattere di eccezionalità e/o rispondono ad imprevisti, per cui deve essere verificata preventivamente la loro compatibilità ambientale con gli obiettivi di conservazione del sito (CE 2000)¹¹

Il procedimento di valutazione d'incidenza, pertanto, è lo strumento straordinario a cui debbono essere sottoposti piani e progetti, che singolarmente e/o congiuntamente ad altri piani e/o progetti, possono determinare degli effetti significativi sul livello di conservazione dei siti, nonché quegli interventi che pur sviluppati all'esterno dei siti possono avere una incidenza sui siti stessi. Con essa si esegue un'analisi localizzata e di dettaglio del piano, oppure progetto, rispetto alle specie ed habitat tutelati, assicurando al contempo una coerenza complessiva e funzionalità della RN2000 su scala europea (Maggioli 2004).

2.2 Sistema delle aree protette e la rete ecologica europea "Natura 2000"

Le aree protette istituite ai sensi della legge 394/91 e delle specifiche leggi regionali, hanno un autonomo ente gestore, articolato su più livelli, con competenze definite per legge. La gestione delle risorse ha quale punto di riferimento il piano del Parco, che si avvale della zonizzazione per delineare criteri, modalità e livelli di esercizio delle attività, nonché il Regolamento del Parco. L'unità oggetto di tutela è il sistema ecologico che caratterizza il territorio nel suo insieme.

Lo sviluppo economico-sociale è, invece, affidato al programma pluriennale di promozione economico-sociale, che deve perseguire lo sviluppo sostenibile in relazione agli obiettivi e le caratteristiche specifiche della varie zone in cui è suddiviso il territorio. Il livello di sostenibilità perseguito è variabile con il grado di tutela del territorio.

Con la direttiva Habitat l'UE ha creato un sistema di aree protette su scala europea, indipendente ed autonomo da quello promosso dal legislatore nazionale e da quelli regionali. Qualora vi siano sovrapposizioni ciascuna dovrebbe rispondere a logiche diverse di gestione del territorio, ovvero si applicano le forme più restrittive.

La RN2000 si basa su una logica amministrativa ed organizzativa diversa. Anzitutto l'UE non ha previsto un ente specifico di gestione, la responsabilità ricade sull'Autorità Ambientale Nazionale che si appoggia sull'Autorità Ambientale Regionale.

L'oggetto della tutela prevalente sono le specie e gli *habitat* a rischio di estinzione, pertanto, l'elemento territoriale ed il sistema ecologico che insiste sono, nel loro insieme, strumentali per la tutela oggetto di interesse e non sono parte integranti della stessa. Per ipotesi può ricorrere la circostanza che delle misure di conservazione specifiche possano rivelarsi controproducenti per le restanti componenti dell'ecosistema non oggetto di tutela dalla direttiva.

11 Recita la guida interpretativa (CE 2000) "... piani di gestione devono trattare tutte le attività previste essendo le nuove attività impreviste trattate dall'articolo 6, paragrafi 3 e 4".

Il provvedimento dell'UE nei vari "considerando" introduttivi individua la tutela della biodiversità animale e vegetale interesse rilevante per la collettività europea. Considerando la sua connessione con la convenzione sulla tutela della Biodiversità del 1992, la collettività di riferimento è quella mondiale.

Per quel che riguarda il livello di sostenibilità, anche in questo caso può essere definito "variabile". In generale ha adottato un livello di sostenibilità "forte", tuttavia, allorché ricorrono circostanze in cui vi sono in gioco rilevanti interessi socio-economici introduce un livello di sostenibilità debole e di sostituibilità "forte" a fronte di procedimenti particolarmente articolati a conclusione dei quali vi è un pronunciamento della Commissione sulla ammissibilità dell'intervento proposto.

2.3 Riflessioni sulla natura del vincolo

La natura giuridica del vincolo in questione è ancora oggetto di studio. Dalle indagini condotte, esso si configura come una servitù pubblica imposta per legge (servitù coattiva) su beni di proprietà pubblica e privata. È una servitù non apparente, il cui beneficio non è a favore di un fondo (per cui non trattasi di servitù prediale) ma bensì della collettività (Pongiluppi 2002; Merz et al. 2006).

Essa impone al proprietario un dovere al contempo negativo (di non fare: alterare il contesto ambientale che può compromettere la conservazione dell'oggetto di tutela) e affermativo (di fare: continuare ad operare affinché siano assicurate le condizioni soddisfacenti per la conservazione dell'oggetto della tutela).

In particolare il vincolo RN2000 rientra tra i cosiddetti limitazioni di diritti d'uso pubblico¹², a favore della collettività che a seguito del riconoscimento di sito RN2000 vede accrescere la propria rilevanza pubblicistica. Viene ad essi riconosciuta la specificità di soddisfare peculiari interessi sociali connessi alla tutela dell'ambiente, rientrando tra le tipologie delle servitù pubbliche (Merz et al. 2006).

Ciò significa che la proprietà già possiede naturalmente i requisiti idonei a soddisfare l'interesse sociale (ossia è una caratteristica intrinseca del fondo), che definisce il contenuto stesso del diritto sottoposto a tutela senza che vi sia la necessità del trasferimento di diritti reali ai soggetti in posizione dominante. Trattandosi di limiti intrinseci, ovvero, connaturati con la natura stessa del bene, la salvaguardia richiede una maggiore attenzione/cura nell'esercizio delle attività, ma non l'annullamento dell'opportunità di esercitare l'attività. Ne consegue che l'attività dovendosi sviluppare coerentemente con quelle che sono le caratteristiche del fondo.

In sostanza per le aree interne alla RN2000 il diritto di proprietà non è pieno ed esclusivo in senso ampio come intende l'art. 832 del C.C., bensì è circoscritto a quella che è la funzione sociale del sito ai sensi dell'ex articolo 42 della Costituzione, in quanto il bene stesso è naturalmente vocato al soddisfacimento dell'interesse sociale, che nello specifico è rappresentato dalla tutela dell'ambiente.

¹² Si differenziano dalle servitù perché manca l'elemento prediale, cioè il rapporto tra fondi, mentre si instaura un rapporto tra fondo e collettività.

In base a tale inquadramento, contrariamente a quanto possa emergere dalla rubrica dell'articolo 46 "Indennità Natura 2000" il contributo monetario erogabile non costituisce il ristoro del "danno" dovuto all'imposizione di una servitù pubblica, bensì è il sostegno all'esercizio dell'attività in questi ambiti territoriali sottoposti a limitazioni di diritto pubblico.

In questo quadro generale deve evidenziarsi, tuttavia, la peculiarità del sistema delle foreste nazionali, rispetto al restante sistema europeo. Alle foreste nazionali è storicamente riconosciuto un particolare ruolo sociale connesso con la funzione di salvaguardia idrogeologica del territorio. L'esercizio della sua gestione deve, pertanto, esercitarsi con criteri ed in misura tale da non pregiudicare questa funzione.

Le proprietà pubbliche debbono svolgerla in conformità ad elaborati di pianificazione forestale, mentre quelle private devono eseguirla in conformità alle Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale ai sensi del R.D.L. 3267/1923 e R.D.L. 1126/1928, di recente evolutisi in Regolamento forestale che hanno ampliato i tipi di interesse sociale a cui la gestione forestale deve ottemperare, che sono connessi con la funzione paesistica, quella di habitat per la fauna selvatica, di assorbimento di gas serra, di produzione di ossigeno, ecc.

Nell'insieme il quadro normativo vigente assicura una buona gestione selvicolturale, che in qualche misura ha sempre cercato di realizzare quella che oggi viene definita gestione forestale sostenibile. L'impatto della RN2000 sulle foreste italiane genera, pertanto, un ulteriore aggravio che innalza notevolmente il suo valore ambientale ed in molti ambiti attenua eccessivamente l'attività economica, accentuando una disparità di per sé marcata con la gestione forestale degli altri paesi europei.

3. INQUADRAMENTO DELL'"INDENNITÀ NATURA 2000" DEL REG. 1698/2005

La Politica Rurale nasce come evoluzione della Politica Agricola Comunitaria, che ha affiancato agli obiettivi agricoli ed economici relativi all'azienda agricola, altri di natura più prettamente socio-economica ed ambientale coinvolgendo l'intero territorio.

Per il periodo programmatico 2007/2013 il Regolamento 1698/2005 è lo strumento di riferimento per il sostegno dello Sviluppo Rurale all'interno dell'UE. La sua azione propositiva si sviluppa attraverso quattro assi (Tabella 2), di cui il secondo è dedicato al "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale".

Il suo obiettivo precipuo è quello di salvaguardare la conservazione dell'ambiente e dei valori ambientali nell'ambito di una politica protesa a promuovere lo sviluppo sostenibile, sia in ambito agricolo sia forestale.

Dalla sua implementazione è evidente che l'UE si attende di conseguire un miglioramento delle performance ambientali delle attività agro-silvo-pastorali, ovvero, un miglioramento, oppure al più la conservazione, dei valori ambientali esistenti.

Al settore forestale è stata dedicata la sottosezione 2 (Tabella 2). Rispetto all'analogo

Tabella 2. Quadro sinottico della struttura del reg. 1698/2005.

| | | | |
|--|--|---|---|
| REGOLAMENTO (CE) N. 1698/2005 SUL SOSTEGNO ALLO SVILUP- PO RURALE DA PARTE DEL FON- DO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE. | Titolo I – Obiettivi e norme generali concernenti il sostegno | | |
| | Titolo II – Impostazione strategica dello sviluppo rurale | | |
| | Titolo III – Programmazione | | |
| | Asse I - Miglioramento della competitività | | |
| | Sottosezione 1 - Condizioni per le misure finalizzate a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli | | |
| | Titolo IV Sostegno al- lo sviluppo rurale | Asse II Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale | i) Imboschimenti di terreni agricoli (art. 43) ii) Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli (art. 44) iii) Imboschimento di superfici non agricole (art. 45) iv) Indennità Natura 2000 (art. 46) v) Pagamenti per interventi silvoambientali (art. 47) vi) Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi (art. 48) vii) Investimenti non produttivi (art. 49) |
| | | | Sottosezione 2 Condizioni per le misure intese a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali |
| | Sottosezione 3 – Designazione delle zone | | |
| | Sottosezione 4 – Rispetto dei requisiti | | |
| | Asse III – Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale | | |
| | Asse IV – Leader | | |
| | Titolo V – Partecipazione del FASR | | |
| | Titolo VI – Gestione, controllo e informazione | | |
| Titolo VII – Sorveglianza e valutazione | | | |

go Regolamento del periodo 2000-2006 (Reg. 1257/1999), vi sono due grandi novità i “pagamenti silvoambientali” e le “Indennità Natura 2000”¹³.

Con riferimento a quest'ultimo articolo, i passaggi cruciali sono:

- l'indennità spetta ai proprietari forestali privati o loro associazioni;
- l'indennità deve essere versata annualmente per ettaro di superficie;
- l'ammontare dell'indennità deve riflettere i costi ed il mancato guadagno¹⁴ dovuto ai vincoli imposti all'uso del bosco e delle foreste dalle direttive 79/409/CE e 92/43/CE;

¹³ La rubrica nella versione inglese è “*Nature 2000 payments*”.

¹⁴ La versione inglese si esprime in “*cost incurred and income foregone*”.

- gli importi erogabili sono fissati tra il minimo di 40 € ed il massimo di 200 €;
- il periodo di erogazione del contributo non è specificato, tuttavia, il Regolamento copre il periodo programmatico 2007-2013.

Si tratta di indicazioni estremamente rilevanti che, in generale, mal si coniugano con i caratteri peculiari dell'attività e l'organizzazione del sistema forestale.

4. ANALISI DELLE PROPOSTE ATTUATIVE DELL'“INDENNITÀ NATURA 2000” DI ALCUNE REGIONI

Ad oggi il quadro che si può costruire ha un carattere approssimativo. L'iter di approvazione dei Piani di Sviluppo Rurale e dei POR per il periodo 2007/2013 è in corso di svolgimento e solo alcune Regioni hanno ricevuto l'approvazione. Il quadro di seguito riportato fa riferimento alle proposte di Piano sottoposti per l'approvazione all'Unione Europea.

Il mancato decollo dei Piani di gestione, non consente di assumere le loro disposizioni quale riferimento per il calcolo, mentre possono utilizzarsi le Misure di Conservazione.

In Tabella 3 sono riportate le proposte di misure avanzate da alcune Regioni dell'Italia Centrale alle quali dovrebbe essere associata l'erogazione dell'indennità.

Il primo elemento che emerge è la varietà delle misure adottate, evidente conseguenza dell'assenza di un orientamento unitario in materia, nonché prevalgono di gran lunga le indennità erogate per l'esecuzione di specifici interventi, tuttavia, sono presenti, sia pure in numero ridotto, proposte con effetti permanenti e duraturi nel tempo.

Un'unica misura è comune tra le Regioni considerate, riguarda il sostegno all'esecuzione dell'esbosco mediante animali, ovvero la riduzione dell'impatto ambientale dei rumori. In tutti i casi l'indennizzo ha un carattere episodico, limitato allo specifico intervento ed ammonta all'aumento dei costi che si dovrebbe registrare dall'impiego degli animali rispetto alle macchine.

Due Regioni su tre hanno introdotto la misura relativa all'aumento del volume rilasciato a dote del bosco dopo l'utilizzazione. L'indennizzo è principalmente dato dai mancati redditi del volume non utilizzato, con la differenza che l'Umbria riconosce quale spesa esplicita il rilievo georeferenziato delle piante rilasciate. Per la Regione Lazio, questa misura ha un'efficacia permanente, ovvero l'aumento della provvigione è vincolante anche nel tempo in avvenire, pertanto, l'indennizzo sarà pari alla capitalizzazione dei mancati redditi, mentre per l'Umbria il rilascio è esclusivo per l'intervento che va ad eseguirsi nel corso del quinquennio.

Un'ulteriore misura in comune alle due Regioni è quella della conservazione delle foreste. La regione Lazio prevede la creazione di isole di biodiversità, pari al del 3% della superficie al taglio, mentre la regione Umbria lo limita ai boschi cedui di faggio, prevedendo la loro conversione all'alto fusto. In entrambi i casi si tratta di una misura

Tabella 3. Quadro sinottico dell'indennità Natura 2000 di alcune Regioni dell'Italia Centrale.

| Regioni | Quadro di riferimento Forestale | Misure di conservazione | Azioni | | Addendi dell'indennizzo | | Articolazione | Tipo di indenniz- zo |
|---------|------------------------------------|----------------------------|--|----------------|--|---|---------------|----------------------------|
| | | | Minori redditi | Maggiori costi | | | | |
| Lazio | R.r. 7/2005 | D.G.R. 533/2006 | Aumento delle matricine minime dei cedui e delle provvigioni minime nelle fustaie | | Valore del mancato volume al taglio | Per tipologie di forme di governo, trattamenti e specie | | perma- nente |
| | | | Introduzione delle isole di biodiversità | | Valore del mancato volume al taglio | Per tipologie di forme di governo, trattamenti e specie | | perma- nente |
| | | | Conservazione necromassa | | Valore del mancato volume esboscato | Solo per fustaie | | ad inter- vento |
| | | | Riduzione estensione delle tagliate | | | | | ad inter- vento |
| Marche | | | Concentramento ed esbosco con animali | | | Incremento dei costi per l'impiego degli animali per boschi cedui | | ad inter- vento |
| | | | Sospensione dei lavori nel periodo di nidificazione della fauna | | Percentuale sulla mancata occupazione dei lavoratori | | | ad inter- vento |
| | | | Evitare nelle operazioni di taglio, allestimento ed esbosco qualsiasi danno alla rinnovazione naturale ed ai rilasci | | | Perdita di produttività per addetto | | ad inter- vento |
| | D.G.R. 60/2007 | | Depezzamento e rilascio sul letto di caduta della ramaglia e dei residui delle lavorazioni, per la conservazione della fertilità | | | Perdita di produttività per addetto | | ad inter- vento |
| | | | Divieto di utilizzo degli impluvi e dei canali costituiti da corsi d'acqua perenni | | | Differenza tra costo esbosco manuale e quello mediante risine | | ad inter- vento |
| | | | Modalità di esbosco a basso impatto ambientale | | | Incremento dei costi per l'impiego degli animali | | ad inter- vento |

| | | | | | |
|--------|---------------------|--|-------------------------------------|---|----------------|
| Umbria | D.G.R. 1803/2005 | Esclusione permanente dal taglio di ulteriori n° 2 esemplari per ettaro delle specie arboree componenti il bosco a cominciare dagli individui di maggiore età e dimensione | Valore del mancato volume al taglio | Costo operazioni GPS per identificazione topografica delle piante | Ad inter-vento |
| | | Esclusione, in particolari aree, di utilizzo di mezzi meccanici a motore nei lavori di concentramento e di esbosco ed uso alternativo di forza lavoro manuale | | Incremento dei costi per l'impiego degli animali | ad inter-vento |
| | | Esclusione al taglio di utilizzazione di taluni boschi cedui di faggio che nel periodo 2007/2013 abbiano raggiunto l'età del turno | Perdita di reddito | | permanente |
| | | Esclusione dal pascolo di boschi appartenenti a taluni <i>habitat</i> | | Maggiori costi per l'acquisto del fieno | temporaneo |

a carattere permanente, il cui indennizzo è ottenuto come differenza del valore di capitalizzazione dei boschi governati a ceduo con quello a fustaia.

5. GENERALITÀ DEI PROFILI ESTIMATIVI

L'indennità maturata dalle proprietà è determinata assumendo quale *baseline* gli standard gestionali indicati dalla normativa forestale vigente.

Sul piano metodologico il calcolo dell'indennizzo non presenta significative peculiarità. Esso è dato dalla differenza tra la capacità reddituale dell'azienda forestale *post* (H_1) e quella *ante* ($H_0 = baseline$) l'introduzione del nuovo quadro di tutela ambientale, ovvero

$$I = H_0 - H_1$$

Indicando rispettivamente con R e C i redditi ed i costi, si ha:

$$H_0 = R_0 - C_0$$

$$H_1 = R_1 - C_1$$

da cui

$$I = (R_0 - C_0) - (R_1 - C_1) = \underbrace{(R_0 - R_1)}_{\text{mancati redditi}} + \underbrace{(C_1 - C_0)}_{\text{maggiori costi}}$$

ovvero l'indennità è data dalla somma dei mancati redditi con i maggiori costi generati dal nuovo quadro di tutela ambientale.

Con riferimento alla realtà forestale, i ricavi periodici sono rappresentati dal prezzo di macchiatico degli interventi di utilizzazione, intercalari e di fine turno (PdM), nonché gli eventuali ricavi annui (r), mentre i costi (c) sono quelli di gestione sostenuti dalla proprietà esclusi quelli di esecuzione dell'intervento di utilizzazione¹⁵, nonché le spese annue comprensive degli oneri fiscali; i pedici (I) e (O) indicano rispettivamente i valori relativi alla situazione *ante* e *post* l'istituzione della RN2000 per l'azienda forestale. Formalmente l'indennizzo può essere ottenuto come di seguito indicato

$$I = \sum_{i \rightarrow 0}^{\infty} \left\{ \left[(PdM_{0,i} + r_{0,i}) - (PdM_{1,i} + r_{1,i}) \right] + [c_{1,i} - c_{0,i}] \right\} \infty \frac{1}{q^i}$$

¹⁵ Il prezzo di macchiatico è il valore monetario del lotto in piedi, ottenuto come differenza dei prezzi mercantili all'imposto degli assortimenti con i costi sostenuti per la trasformazione eccetto quelli di acquisto della massa legnosa in piedi (Carbone e Ribaudò 2005).

Essendo espressa in forma generica come accumulazione al momento dell'imposizione del vincolo di infinite annualità, essa ricomprende gli impatti sulle attività e sul patrimonio, assunto che questo sia rappresentato dal valore di capitalizzazione.

Entrando nel dettaglio delle principali problematiche estimative, per quel che attiene i ricavi riguardano:

- a) l'aumento della massa legnosa da rilasciarsi a dote del bosco in sede di taglio intercalare o di fine turno, che a parità di condizioni di esecuzione dell'intervento, si traduce in un minor ricavo per unità di superficie dell'impresa di produzione;
- b) le variazioni dei ricavi annui legati a redditi non da produzioni legnose.

Per le problematiche relative i costi si citano:

- a) l'aumento dei costi di transazione in cui incorre l'impresa di produzione allorché deve adempiere alla procedura di valutazione d'incidenza;
- b) l'obbligo all'uso di specifiche tecniche ed organizzazioni di cantiere per l'esecuzione dell'intervento di utilizzazione del soprassuolo, che si riflette nei costi di trasformazione dell'impresa di utilizzazione e quindi dell'impresa di produzione;
- c) vincoli di gestione a cui l'impresa di produzione deve adempiere annualmente per la conservazione ad un livello soddisfacente dell'*habitat*.

Per quel che riguarda le problematiche di calcolo, esse sono:

- a) i ricavi e costi dovrebbero essere quelli delle singole realtà aziendali e non valori generali;
- b) non è specificato il periodo rispetto al quale matura l'indennizzo;
- c) non è definito il saggio di attualizzazione da utilizzarsi;
- d) la possibilità di liquidare con questo programma indennità con effetti permanenti.

6. ANALISI DELLE PRINCIPALI PROBLEMATICHE ESTIMATIVE ED ECONOMICHE

Il rapporto tra RN2000 e attività forestali non è nuovo in letteratura (Sindaco et al. 2005).

La casistica delle azioni per le quali è stata avanzata la proposta di indennizzo sono numerose e varie. In questa sezione si intende evidenziare le problematiche principali e di metodo, consapevoli che ciascun caso di applicazione ha, a sua volta, profili specifici da considerare.

Tra le iniziative con effetti a carattere temporaneo, ovvero che terminano con la conclusione dell'intervento stesso, si cita l'obbligo di esbosco con animali. Il primo problema che emerge riguarda il soggetto a cui spetta l'indennizzo. A norma dell'articolo esso spetterebbe alla proprietà, tuttavia, chi sostiene i costi di utilizzazione è l'impresa incaricata dell'intervento e quindi a parità di prezzo di macchiatico ($PdM_0 = PdM_1$ per la proprietà), l'indennizzo dovrebbe essere erogato a favore dell'impresa. È comunque possibile creare le condizioni affinché sia la proprietà a riceverli, introducendo dispo-

sizione contrattuali per cui il maggiore costo dell'impresa di utilizzazione divenga un minor ricavo per la proprietà. Sempre in questo caso, un particolare profilo estimativo emerge dalla proposta della regione Lazio, laddove il vincolo è operativo a decorrere da una particolare data nel corso della stagione silvana. L'indennità matura solo per la frazione di massa legnosa che sarà esboscata successivamente ad essa. In questo contesto è ovvio che il problema non sussisterebbe se si potesse considerare la situazione specifica, tuttavia, dovendo giustificare *ex-ante* gli indennizzi, sarà necessario procedere per approssimazioni assumendo ipotesi comportamentali dell'impresa di utilizzazione.

Per quel che riguarda le azioni con efficacia permanente, quali l'incremento della biomassa da rilasciare a dote del bosco, siano esse numero di piante o isole di biodiversità, l'indennità dovrebbe essere pari alla capitalizzazione degli infiniti mancati redditi. In questo caso i profili specifici meritevoli di riflessione sono due:

a) l'azione ha un carattere permanente, pertanto sorge il quesito se può il Reg. 1698/2005 liquidare una indennità che copre un periodo superiore a quello di validità del Regolamento stesso;

aa) assumendo che la misura abbia un carattere temporaneo, ovvero non è più efficace dopo "n" anni, il quesito è di tipo etico sul senso ambientale dell'iniziativa, ovvero sull'uso dei fondi pubblici, considerando che dopo "n" anni la situazione ambientale ritorna uguale a quella precedente l'attuazione del Regolamento stesso¹⁶.

Una riflessione squisitamente estimativa riguarda il calcolo dell'indennizzo. Esso deve calcolarsi con riferimento alla situazione aziendale, non rispetto all'ordinarietà oppure a dati medi nazionali (Campus e Romiti, 1996). Purtroppo l'assenza di un consolidato sistema statistico forestale potrebbe portare a determinare le indennità rispetto a situazioni di riferimento medie e analoghe, che in molte circostanze potrebbero sottostimare i mancati redditi ed i maggiori costi.

Un'ulteriore riflessione riguarda l'ammontare dell'indennizzo, il cui importo deve essere compreso nei valori minimi e massimi unitari indicati dal Regolamento. Il problema è, paradossalmente, il superamento della soglia minima (40 €/ha/anno). Eccetto boschi particolari, questa soglia è difficilmente raggiungibile per la singola azione, mentre maggiori probabilità si hanno se esse vengono considerate come aggregate e con riferimento a periodi pluriennali più ampi, tuttavia, data la diversità dei boschi non sempre è possibile questa aggregazione perché ciascuno può maturare vincoli diversi.

Vi è, infine, un aspetto legato alla tassazione delle proprietà. La vincolistica modifica la capacità reddituale del bene rispetto alla situazione *ex-ante*. Nel caso specifico l'indennizzo dovrebbe coprire anche la tassazione sostenuta in sovrappiù, almeno per il periodo che può essere coperto dal Regolamento. Prendendo spunto da questa situazione, tuttavia, si ritiene sottolineare la necessità di trovare dei meccanismi di adeguamento delle tariffe catastali alla nuova capacità produttiva dei fondi interessati da vincoli ambientali.

16 La problematica è comune a molti interventi di politica forestale e non solo. Nel caso forestale la massa legnosa temporaneamente indennizzata è tutt'uno con quella non indennizzata, pertanto, una eventuale e legittima utilizzazione di quest'ultima coinvolge anche la prima, vanificando l'effetto ambientale.

7. CONCLUSIONI

Il Reg. 1698/2005 pur essendo un interessante strumento per il sostegno del mondo rurale, con notevoli potenzialità anche per il settore forestale (Rossi e Pettenella 2006), tuttavia, per quel che riguarda l'applicazione dell'articolo 46 "Indennità Natura 2000" si evidenziano diverse.

Prima di entrare nel dettaglio relativo all'articolo 46, si intende evidenziare alcuni profili particolari emersi nel corso dello studio e che investono la visione dell'UE, oppure di alcune sue Direzioni Generali, circa il mondo forestale in generale e quello italiano in particolare.

Per quel che riguarda il sistema forestale in generale si desidera cogliere due aspetti su tutti. Anzitutto il ruolo sociale delle proprietà forestali. È evidente che l'UE assume che i boschi di proprietà pubblica sono gestiti secondo obiettivi di interesse pubblico e non in una logica imprenditoriale, contrariamente a quanto avviene per le proprietà private. Questo emerge in modo evidente dall'esclusione delle prime quali soggetti eleggibili all'indennità Natura 2000, poiché l'ulteriore vincolistica ambientale va a rafforzare quello che dovrebbe essere il loro indirizzo gestionale, finalizzato alla massimizzazione dell'interesse sociale, senza generare alcun impatto di carattere finanziario.

Il secondo aspetto, più direttamente connesso al Reg. 1698/2005, riguarda la conoscenza delle peculiarità del sistema produttivo forestale. L'impostazione dell'art. 46 riflette, infatti, una logica basata su un'attività avente una produzione annua, come quella agricola. Situazione che è ben diversa da quella forestale, allorché il tempo di crescita per raggiungere l'età di taglio è pluridecennale. Le scelte gestionali che la proprietà adotta oggi maturano i loro effetti in tempi medio-lunghi e talvolta lunghissimi. Altresì uno strumento come il Reg. 1698/2005 avente un carattere temporaneo difficilmente riesce ad incidere in modo significativo sul sistema forestale, divenendo addirittura iniquo, poiché esclude a priori coloro che non hanno le condizioni per eseguire interventi selvicoturali nel periodo della sua vigenza, che sono gran parte delle aziende forestali.

Una riflessione riguarda la conoscenza del sistema forestale nazionale, ed in particolare del ruolo sociale delle foreste. In Italia, per via della sua giovane età geologica e della conformazione orografica accidentata, ha da sempre riconosciuto alle foreste un importante ruolo per la salvaguardia idrogeologica del territorio, a cui negli anni si sono andate sommando anche il riconoscimento di altre funzioni ambientali, pervenendo ad una rigida normativa di settore. Ne consegue che per il sistema italiano, la *baseline* è normalmente più elevata rispetto al resto dei paesi europei i più privi di questo *background* normativo, e l'introduzione di ulteriore vincolistica ambientale da adottarsi in aggiunta a quella esistente può determinare l'accentuazione di questa differenziazione che non sempre è sinonimo di miglior qualità ambientale.

Alla luce di queste premesse, l'"Indennità Natura 2000" pur perseguendo degli obiettivi di rilevante interesse sociale finalizzati a consolidare la RN2000, la sua applicazione si presenta complessa. Anzitutto, la presenza del termine *indennità* nella rubrica lo ha sovraccaricato di significati ed aspettative.

L'articolo si presenta estremamente rigido, definendo le modalità di erogazione, le tipologie di proprietà eleggibili a percepire l'indennità, i valori minimi e massimi della medesima. Nessuna indicazione, invece, è fornita circa il periodo rispetto al quale deve calcolarsi l'indennizzo, la possibilità di includere gli oneri fiscali, gli eventuali ulteriori costi di transazione, ecc., considerando anche le ulteriori indicazioni fornite dal regolamento attuativo (Reg. 1290/2005).

Le proposte regionali avanzate per essere riconosciute a titolo di indennizzo evidenziano ulteriori profili di incertezza, accentuati dal fatto che il loro calcolo deve effettuarsi sia con riferimento alle misure di conservazione piuttosto che, come sarebbe stato più opportuno, ai piani di gestione o altre misure permanenti, sia perché il calcolo difficilmente rifletterà la specifica situazione aziendale, ma situazioni medie su area vasta data l'assenza di un sistema statistico forestale adeguato.

Le misure a carattere permanente evidenziano poi dei profili particolari, di cui quelli maggiori sono legate all'incertezza se il regolamento possa indennizzare effetti di lunga durata, che vanno ben oltre il suo periodo di vigenza, e il problema etico legato all'uso della massa legnosa indennizzata nel futuro.

Vi è infine un ulteriore profilo da evidenziare, ovverosia la possibilità che boschi finora non utilizzati perché finanziariamente non convenienti, l'introduzione degli indennizzi può modificare tale giudizio di convenienza.

In conclusione le Indennità Natura 2000, così come strutturate, non riescono a cogliere adeguatamente le peculiarità del sistema forestale. Esse riflettono soprattutto una logica basata su colture annuali, finalizzate a sanare situazioni reddituali di breve periodo, che nel settore forestale hanno una efficacia limitata. Esse appaiono più come un palliativo per il settore in conseguenza della costituzione della rete Natura 2000, tuttavia, hanno una limitata valenza quale strumento di politica forestale.

Certamente non sono delle "indennità" nel senso consolidato dell'estimo, ma semplicemente dei sussidi a favore delle proprietà, come evidenzia più opportunamente la rubrica della versione originale del Regolamento.

BIBLIOGRAFIA

- Bardi A., Fraticelli F. e Putrella S. (1996). *Ecosistema Italia. Attenzione*. WWF Italia. Edizioni Ambiente, 3: I-XIII.
- Bernetti I. e Fagarazzi C. (2003). Sistemi compensativi e di indennizzo per le attività forestali nelle aree protette nazionali. In Atti Ce.S.E.T. "Funzioni di pubblica utilità e valutazione dell'indennizzo", Cagliari 24-25 ottobre, pp. 169-186.
- Campus F. e Romiti R. (1996), *Gli aspetti estimativi dei miglioramenti fondiari (eseguiti dall'affittuario o da figure ad esso riconducibili)*, Seminario di studio CESET, Pisa, 24 maggio.
- Carbone F. (2007). Valutazione di incidenza tra norma, gestione e professione. *Estimo e Territorio* 3: 14-21.
- Carbone F. e Ribauda F. (2005). Stima del valore di macchiatico nel sistema forestale attuale. *Estimo e Territorio* 6: 9-18.

- Ce.S.E.T. (1984), *Aspetti economico-stimativi e normativi dell'utilizzazione del suolo*. Atti del XIV Incontro, Verona.
- Commissione Europea (CE) (2000). *La gestione dei siti della rete natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva "Habitat" 92/43/CEE*. Bruxelles.
- Giuntini A. (1997). Un'ipotesi di interpretazione espropriativa dei vincoli ambientali e paesaggistici. *Genio Rurale* 6: 21-25.
- Maggioli A. (2004). La valutazione d'incidenza. Quadro normativo e rischi di procedura d'infrazione. Atti del corso *La valutazione di impatto ambientale e introduzione alla V.A.S. e alla V.Inc.A.* Venezia, 21-24 settembre.
- Merlo M. (1995). Dai vincoli al mercato: strumenti adottati nelle politiche agricolo-forestali-ambientali. *Rivista di Politica Agraria* 6: 3-13.
- Merz S., Dal Martello C. e Martorana G. (2006). *Manuale pratico delle servitù*. CEDAM Edizioni.
- Pongiluppi G. (2002). *Diritti reali ed espropriazioni nelle procedure estimative*. Società Editrice Esculapio.
- Rossi V. e Pettenella D. (2006). Il Regolamento per lo Sviluppo Rurale 2007/2013. Cosa è previsto per le foreste. *Sherwood* 118.
- Sindaco R., Terzuolo P.G. e Savoldelli P. (2005). La rete Natura 2000. Caratteristiche e problematiche degli habitat forestali italiani. *Sherwood* 113: 5-12.