

« Il ruolo della foresta nella visione della nuova politica agricola comunitaria »

Alfio Crispolto Rossi * e Rossella Pampanini **

1. Premessa

L'argomento trattato nella presente comunicazione e cioè il « ruolo della foresta nella visione della nuova politica agricola comunitaria » è stato affrontato considerando in rapida successione i principali avvenimenti che hanno contraddistinto il settore forestale a livello comunitario dal 1985 ad oggi, riservando all'ultima parte alcune considerazioni sui riflessi che detti avvenimenti produrranno nel nostro Paese. L'aver assunto il 1985 come anno di partenza per l'analisi è motivato dal fatto che, tanto a livello comunitario che nazionale, il 1985 « Anno internazionale della foresta » ha rappresentato quello che ormai viene da più parti definito come « l'anno di svolta forestale », nel senso che è a partire da tale data che si è assistito ad una diffusa presa di coscienza sulla necessità di promuovere la protezione, lo sviluppo e la valorizzazione della foresta.

Espressioni di tale svolta sono, a livello comunitario, le decisioni prese dalla Commissione agli inizi del 1985:

- di promuovere la foresta al rango di settore di responsabilità politica, attraverso la costituzione di un apposito Servizio forestale affidato ad un proprio membro (Divisione « Foreste e Silvicultura »);
- di presentare quanto prima al Consiglio e al Parlamento Europeo un Programma pluriennale d'azione forestale per la Comunità, secondo quanto preannunciato dal Presidente Jacques Delors in occasione della presentazione, nel marzo 1985, del programma annuale di lavoro della Commissione.

* Prof. ordinario di Economia e Politica Agraria nell'Università di Perugia.

** Ric. c. presso l'Istituto di Economia e Politica Agraria della Facoltà di Agraria dell'Università di Perugia.

Gli Autori hanno contribuito in eguale misura all'elaborazione e stesura del presente lavoro.

Anche il nostro Paese non si è sottratto a questo nuovo corso, avendo manifestato la volontà, preannunciata nello stesso Programma quadro del nuovo Piano agricolo nazionale presentato nel 1985, di destinare alle foreste un programma specifico, il primo Piano forestale nazionale, di cui si attende a giorni la presentazione.

Per l'Italia, così come per la Comunità Europea, il 1985 ha dunque rappresentato un anno di svolta, essendo il settore forestale assunto, per la prima volta, a dignità di settore autonomo e non più parte di quello agricolo. In proposito il citato Programma quadro afferma che il settore forestale « merita un suo Piano » e che « non può essere considerato né comparto di quello agricolo né una sua appendice residuale ».

2. Gli avvenimenti comunitari dal 1985 ad oggi

Sulla scia delle decisioni prese all'inizio del 1985, la Comunità Europea ha svolto negli ultimi tre anni un'attività molto intensa uscendo, di fatto, da quel « torpore » forestale che aveva caratterizzato la sua azione in precedenza.

Dal 1985 fino agli ultimi mesi del 1986 tutte le proposte attinenti al settore forestale presentate negli anni precedenti sono state oggetto di decisioni da parte del Consiglio.

Volendo presentare una sintesi dell'attività svolta dalla CEE in questo arco di tempo, vanno segnalati, in senso cronologico, i seguenti avvenimenti principali:

- emanazione del Regolamento n. 763/85, che prorogava di un anno, fino al 31-12-85, il Reg. n. 269/79 concernente l'azione comune forestale in alcune zone mediterranee della Comunità;
- emanazione del Regolamento n. 797/85 concernente il miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole, il cui articolo 20 prevede aiuti all'imboschimento delle superfici agricole e al miglioramento delle superfici boschive, aiuti riservati agli imprenditori agricoli a titolo principale;
- emanazione di decisioni comunitarie di avvio di una serie di azioni preparatorie per la protezione delle foreste contro gli incendi e le piogge acide;

- emanazione del Regolamento n. 2088/85 sui Programmi integrati mediterranei, che prevede interventi forestali integrati in azioni di sviluppo regionale;
- presentazione nei primi mesi del 1986 da parte della Commissione del cosiddetto « Memorandum foreste » (COM - 85 - 792 def. e COM - 86 - 26 def.). È questo il documento di lavoro sull'« azione comunitaria nel settore forestale » che ha costituito la base di discussione per la consultazione di tutte le parti interessate al fine di consentire alla Commissione l'elaborazione del « Programma comunitario d'azione forestale ». (PAF) Tale Programma, di cui si attende l'elaborazione da parte della Commissione, dovrebbe consentire il coordinamento da parte della Comunità di tutte le azioni forestali sostenute dalle varie politiche (politica agraria, dell'ambiente, dello sviluppo, regionale, etc.) in modo da garantirne l'efficacia complessiva;
- presentazione, nel gennaio 1986, del Memorandum sulla lotta contro la desertificazione nei Paesi in via di sviluppo e sul ruolo che la Comunità Europea dovrebbe svolgere (COM - 86 - 16 def.);
- presentazione nell'aprile 1986 di un progetto di regolamento recante, fra le altre, modifiche al Reg. n. 797/85 con proposte complementari in materia di politica socio-strutturale miranti all'adattamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati e al mantenimento dello spazio rurale (COM - 86 - 199 def.);
- emanazione nel novembre 1986 dei Regolamenti n. 3528/86 e n. 3529/86 relativi alla protezione delle foreste rispettivamente contro l'inquinamento atmosferico e contro gli incendi.

3. *Il significato dell'azione della Comunità Europea in materia forestale*

La rapida rassegna che precede, testimonia della multiforme e intensa attività svolta dalla Comunità Europea dal 1985 ad oggi nel settore forestale.

Negli anni passati, come asserisce il citato Memorandum pre-

sentato dalla Commissione nel febbraio 1986, la foresta è stata fatta oggetto da parte della Comunità di un intervento definito « caleidoscopico » nel senso che, mancando una politica forestale comune, le azioni forestali sono state promosse nell'ambito di varie politiche (agraria, ambientale, regionale etc.), senza la continuità che avrebbe potuto assicurare un'azione forestale a lungo termine. La necessità di instaurare una politica forestale comune, benché unanimamente condivisa dagli esperti degli Stati Membri agli inizi della costituzione della CEE (cfr. Risoluzione finale della Conferenza forestale, Bruxelles, 9-11 giugno 1959) è infatti rimasta a tutt'oggi disattesa. La stessa Comunità Europea ha recentemente rinunciato alla sua formale istituzione, riconoscendo però la necessità di promuovere un'azione comunitaria allo scopo di controllare e coordinare tutti gli interventi in campo forestale e di massimizzarne l'efficacia (cfr. Memorandum foreste).

L'inversione di tendenza rispetto al passato fa sorgere spontanea la domanda sul perché la Comunità Europea abbia scoperto improvvisamente l'importanza della foresta, mentre in trenta anni dalla sua costituzione le è sempre mancata la volontà politica per dare il via, se non ad una vera e propria politica forestale, almeno ad un'azione di coordinamento a lungo termine.

Non regge da sola l'ipotesi che la suddetta scoperta sia da attribuire al pesante deficit commerciale che la CEE registra nel settore legno, che come è noto sussiste da sempre e sarà difficilmente eliminabile anche nel lungo periodo; le cause quindi sembrano essere diverse ed essenzialmente riconducibili alle seguenti tre.

La prima è rappresentata dalla crescente preoccupazione destata dalla distruzione e dal deperimento di vaste aree boscate comunitarie ad opera di agenti inquinanti e degli incendi.

La seconda è legata alle numerose pressioni esercitate dal pubblico, pressioni che hanno indotto il Parlamento europeo ad approvare nel 1983 una risoluzione che invocava l'instaurazione di una politica forestale comune (G.U. n. C307 del 14.11.1983).

La terza è legata alla necessità di riorganizzare l'agricoltura comunitaria in conseguenza della crisi che sta attraversando e all'opportunità di sviluppo per la foresta che tale riorganizzazione comporterà.

Quest'ultimo aspetto merita un approfondimento particolare e solleva il problema di come debba interpretarsi il rapporto agricoltura-foresta alla luce dell'attuale situazione di crisi dell'agricol-

tura europea. I gravi problemi di eccedenze per molti prodotti agricoli comunitari, unitamente all'aggravio dei costi per il loro smaltimento e al congelamento del livello di spesa agricola della Comunità, lasciano esigui spazi di espansione per poche produzioni e impongono all'agricoltura radicali riadattamenti che sono essenzialmente di riduzione e razionalizzazione delle produzioni vegetali e zootecniche e di un loro miglioramento qualitativo.

In questo quadro di riferimento il ruolo della foresta nella riorganizzazione del settore agricolo non va interpretato nel senso che essa possa costituire un'alternativa equivalente sul piano economico rispetto alle produzioni agricole, concorrendo in tal modo al contenimento delle eccedenze di gran parte di queste ultime. Ciò potrebbe verificarsi qualora la foresta, e quindi il legno che ne costituisce il principale prodotto, potesse effettivamente competere, in quanto a redditi, con altri prodotti agricoli, cosa che generalmente non è.

Tale interpretazione ha ingenerato malintesi ed un'errata visione del problema. Il vero significato del messaggio contenuto nel Reg. 797/85 e nella proposta di modifica allo stesso, nella quale si ritorna a parlare di prepensionamento e di abbandono dell'attività agricola, è che la foresta possa valorizzare quei terreni marginali delle aziende agricole divenuti inospitali per altre colture o che lo diverranno in conseguenza della stagnazione o flessione dei prezzi agricoli.

Secondo questa interpretazione la foresta non è destinata ad entrare in competizione con l'agricoltura ma con la « non agricoltura ». Essa troverebbe spazio laddove l'attività agricola non risulta più conveniente, valorizzando un potenziale fondiario altrimenti inutilizzabile con benefici per l'intera collettività. Così posto il problema dell'imboschimento delle terre « liberate » dall'agricoltura perde il suo illogico carattere conflittuale per assumere quello « logico » di rispondenza socio-economica.

La nuova azione che la Comunità intende realizzare attraverso l'imboschimento di certe aree abbandonate dall'agricoltura presenta, rispetto al passato, almeno tre significati diversi.

Innanzitutto la portata dell'azione è generale e coinvolge tutti gli Stati Membri della Comunità. Sotto questo profilo l'art. 20 del Reg. 797/85 costituisce la prima disposizione forestale di carattere orizzontale, cioè applicabile, almeno potenzialmente, all'insieme del territorio della Comunità. Si è detto almeno potenzialmente, in

quanto l'applicazione delle misure forestali previste dal citato articolo è lasciata alle decisioni degli Stati Membri. Sotto questo profilo è interessante notare che nelle leggi che le Regioni italiane hanno finora emanato per l'applicazione del Reg. 797/85 la risposta è sempre stata di tipo positivo.

In secondo luogo è mutato l'obiettivo finale: mentre la logica delle azioni forestali finanziate dal FEOGA è stata in passato quella di accrescere la produttività dell'agricoltura grazie alla protezione che il bosco poteva offrirle (Reg. 269/79), attualmente l'obiettivo è di occupare il più efficacemente possibile il suolo lasciato dall'agricoltura valorizzando, oltre che con l'espansione delle aree boscate anche con i miglioramenti di quelle esistenti, tutte le funzioni offerte dalla foresta (produttive, protettive e ricreative).

Un terzo aspetto che differenzia la nuova azione forestale della Comunità Europea da quella sviluppata nel passato è rappresentato dall'ampliamento delle categorie dei beneficiari: mentre in passato, almeno con riferimento al Reg. 269/79 i beneficiari dei programmi di forestazione erano essenzialmente rappresentati dai soggetti pubblici in quanto i privati potevano parteciparvi solo in relazione al riconoscimento della condizione di pubblica utilità degli investimenti, attualmente essi comprendono un maggior numero di soggetti privati. Sotto quest'ultimo profilo va però rilevato che il Reg. 797/85 offre incentivi solo nel caso di imprenditori agricoli a titolo principale, mentre non si rivolge ad altre categorie di beneficiari privati. Ciò in quanto la normativa suddetta è specificamente riferita al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole e non si propone di dar luogo ad un'azione forestale in senso stretto.

4. Prospettive per l'Italia derivanti dall'azione forestale comunitaria

A livello nazionale si è tuttora in attesa della presentazione del Piano forestale nazionale che, come si è detto, costituisce una novità senza precedenti nella programmazione nazionale in materia forestale. Quest'ultima, come può desumersi dalle indicazioni della Legge pluriennale di spesa per l'agricoltura (L. 752/86), si esprimerà a due livelli:

— uno nazionale, rappresentato dal Piano forestale nazionale;

— uno regionale, rappresentato dai Programmi di sviluppo forestale di cui le Regioni dovranno dotarsi in stretta aderenza con le linee contenute nel Piano forestale nazionale.

A tale quadro programmatico dovranno raccordarsi tutti gli interventi in campo forestale per i quali si potrà attingere alle varie fonti finanziarie disponibili costituite, oltreché dai finanziamenti previsti dalla L. 752/86, dai finanziamenti FIO, da quelli dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, e da quelli comunitari.

L'efficacia delle varie misure forestali previste dalla CEE dipenderà dal loro inserimento nel Programma d'azione forestale (PAF) che la Commissione si è impegnata a presentare tenendo conto dei risultati delle consultazioni sviluppatesi intorno al documento « Memorandum foreste ».

Parallelamente anche a livello nazionale e regionale si dovrà procedere alla predisposizione di programmi atti a garantire una valorizzazione integrale di tutte le potenzialità offerte dalle foreste: potenzialità produttive, protettive e ricreative.

I programmi regionali di sviluppo forestale dovranno pertanto individuare non solo le aree a vocazione forestale, distinguendole da quelle a vocazione agricola ed urbana, ma anche distinguere, nell'ambito delle prime, le aree più idonee a valorizzare le varie funzioni offerte dalle foreste.

Le possibilità offerte dai finanziamenti comunitari sono attualmente riconducibili all'applicazione dei Regolamenti 2088/85, 797/85, 3528/86 e 3529/86.

Ha invece cessato di operare, essendo scaduto il 31.12.1985, il Reg. 269/79 la cui logica di intervento è stata comunque ripresa dal Regolamento sui Programmi integrati mediterranei che l'ha estesa a tutte le aree geografiche in cui i PIM opereranno. Tale logica continuerà pertanto a sussistere anche qualora il Reg. 269/79 non venisse rifinanziato per gli anni futuri: in tal caso, però, le concrete possibilità per il settore forestale di attingere finanziamenti nell'ambito dei PIM sarebbero estremamente ridotte, dovendo in questa eventualità essere chiamata in causa la linea di bilancio « PIM — apporto supplementare » la quale, come è noto, non solo dispone di una modesta dotazione finanziaria (1,6 miliardi di ECU in 7 anni) ma dovrà anche concorrere a finanziare, nelle Regioni in cui non opera il Fondo Europeo di sviluppo regionale, gli investimenti

attivabili dal FERS nelle Regioni in cui lo stesso normalmente interviene.

Se si considera inoltre che una quota consistente di tale dotazione, quota ancora non definita nella sua entità, dovrà essere riservata alla Grecia e che sulla parte restante attingeranno sia la Francia che l'Italia, si comprende bene che le possibilità concrete di finanziare interventi di forestazione a valore sulla citata linea PIM si riducono a livelli irrisori.

Ipotizzando che il 50% delle dotazioni di tale linea vengano riservate alla Grecia (il Reg. PIM prevede che questo Paese benefici nei 7 anni di sovvenzioni pari a 2 miliardi di ECU sui 4,1 complessivamente previsti) e che il 70% della quota restante vada all'Italia, il nostro Paese verrebbe a disporre, nell'ambito della linea di bilancio PIM, di circa 840 miliardi di lire in sette anni da destinare:

- a tutti gli interventi nei settori del turismo, dell'artigianato, delle infrastrutture e dei servizi da attuare nelle Regioni centrosettentrionali in cui non opera il FERS;
- a tutti gli interventi PIM in relazione al previsto concorso supplementare del 10% rispetto al concorso ordinario della CEE stabilito dai vari Regolamenti.

In sostanza, qualora la CEE non rifinanzi il Reg. 269/79, le aspettative che il settore forestale nutre nei confronti dei PIM risulteranno del tutto disattese come pure l'ottimismo generato dalla nuova volontà comunitaria di sostenere e sviluppare questo settore.

DOCUMENTI CEE

Documento di lavoro: Azione comunitaria nel settore forestale, COM (85) 792 def, Bruxelles 28 gennaio 1986.

Memorandum a complemento del documento di lavoro della Commissione COM (85) 792, COM (86) 26 def. Bruxelles, 17 febbraio 1986.

Relazione del Comitato paritetico per i problemi sociali dei salariati agricoli in merito all'occupazione nella silvicoltura adottata nella riunione plenaria del 24 novembre 1986, Direzione generale affari sociali, V/1253/86 - IT.

Documento del Comitato esecutivo dell'EFA su « azione comunitaria settore forestale - COM (85) 792 def. », Bruxelles, 1 luglio 1986.

Risoluzione del Parlamento europeo sull'azione della Comunità nel settore forestale (doc. A2 - 116/86).

Risoluzione del Parlamento europeo sulle proposte della Commissione delle Comunità europee al Consiglio, concernenti la modifica dei regolamenti CEE nn. 797/85, 270/79, 1360/78, e 355/77 in materia di strutture agrarie e concernente l'adeguamento dell'agricoltura alla nuova situazione dei mercati, nonché il mantenimento dello spazio rurale, (doc. A2 - 79/86).

BIBLIOGRAFIA

- AGRIMEC, *Un'azione comune anche nel settore forestale*, L'Informatore agrario, 28 agosto 1986.
- AGRIMEC, *Le foreste possono essere una valida alternativa alle colture eccedentarie*, L'Informatore agrario, 13 novembre 1986.
- BAILLET C., *Perspectives forestières dans le contexte de la reorganisation agricole communautaire*, Convegno « La Foresta e il Mezzogiorno nel contesto della Comunità Economica Europea », Foggia, 3 maggio 1986.
- CARBONE A., *Relazione al Convegno nazionale su Quale politica per il piano forestale nazionale*, Perugia, 15-16-17 dicembre 1986.
- CEE, *Il manto verde dell'Europa. Retaggio e avvenire delle nostre foreste*, Europa Verde, Notizie sulla politica agricola comune, n. 204, 1984.
- PIAZZONI G., *Finanziamenti pluriennali all'agricoltura*, Il Montanaro d'Italia, n. 12, 1986.
- PUCCI G., *Urgente il rilancio del settore legno*, L'Informatore agrario, 27 febbraio 1986.