

ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA PER LE FORESTE NELLA REGIONE LAZIO ⁽¹⁾

Parte II: il sostegno nazionale e regionale

Sia in ambito nazionale che in quello regionale nel corso degli anni sono state rese disponibili delle risorse finanziarie importanti al settore forestale della Regione Lazio. Quelle regionali sono gli stanziamenti che confluiscono annualmente nel fondo forestale regionale ed in quanto tali destinati a priori al settore. Per quel che riguarda quelle nazionali, invece, queste lo sono state nella misura in cui le foreste erano incluse nei programmi di cui si è stato richiesto il finanziamento. In questo l'Amministrazione regionale è stata molto determinata ed abile, riuscendo ad intercettare significativi finanziamenti per il settore.

Dall'indagine condotta dagli Autori, tuttavia, i coefficienti di spesa sono stati piuttosto bassi fallendo su alcune iniziative particolarmente rilevanti.

Le conclusioni del lavoro intendono soffermarsi sulle criticità esistenti in Regione, emerse anche considerando l'esperienza dei programmi comunitari (CARBONE et al., 2009), al fine di fornire elementi per migliorare la capacità di spesa dei finanziamenti futuri.

Parole chiave: finanziamento pubblico per le foreste; spesa pubblica; coefficiente di spesa.
Key words: public funds for forestry sector; forest expenditure; expenditure coefficient.

1. INTRODUZIONE

Dopo l'ingente impegno profuso negli anni '50-'70 che consentì la realizzazione di oltre 1,3 milioni di ettari di rimboschimenti (ROMANO D., 1986), oggi le iniziative autonome e specifiche per il settore da parte del Governo Nazionale, si sono notevolmente ridotte, limitandosi al cofinanziamento delle misure comunitarie. Dal 2000, tuttavia, sono stati attivati nuovi strumenti di finanziamento quali sono gli Accordi di Programma Quadro (APQ) con cui

(*) Dipartimento di Ecologia e Sviluppo Economico Sostenibile, Università degli Studi della Tuscia; largo dell'Università (blocco E), 01100 Viterbo; tel. 0761 357748; fax 0761 357751; f.carbone@unitus.it; s.savelli@unitus.it

(**) Direzione Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, Regione Lazio; via del Tintoretto 432, 00147 Roma.

¹Ricerca svolta nell'ambito della convenzione «Analisi socio-economica del sistema forestale regionale a supporto della pianificazione» finanziata dalla Direzione Ambiente e Cooperazione tra i Popoli, Regione Lazio. Il lavoro è stato svolto in collaborazione tra gli autori, tuttavia, Carbone ha coordinato i lavori, curato la stesura dei testi e l'organizzazione scientifica; Savelli ha redatto i testi e sviluppato i calcolati; mentre Torrigiani ha curato la raccolta dati ed informazioni delle iniziative nazionali e regionali.

sono assicurati finanziamenti per iniziative a favore del settore delle risorse naturali e dell'ambiente, comprendendo dunque il settore forestale. Potenzialmente esse sono disponibili nella misura in cui le Regioni proponenti hanno previsto interventi all'interno dei programmi concordati.

Al pari delle altre Regioni, anche la Regionale Lazio assicura risorse finanziarie ai vari settori economici, ivi compreso quello forestale. Il crescente interesse verso le tematiche ambientali e l'attivazione di specifiche risorse finanziarie ai vari livelli istituzionali, consente all'Amministrazione di desinare significativi contributi al settore.

Avvalendosi della metodologia già utilizzata per l'analisi della spesa comunitaria (CARBONE *et al.*, 2009), nonché in linea con la letteratura già esistente (CESARO *et al.*, 2003), vengono illustrati gli obiettivi, i risultati conseguiti con i programmi di finanziamenti nazionali e regionali, determinando per ciascuno gli specifici coefficienti di spesa.

Le conclusioni si soffermano sulle criticità che hanno accompagnato l'attuazione dei vari programmi, considerando anche quelli realizzati con fondi comunitari.

2. LE INIZIATIVE NAZIONALI

2.1. *L'Accordo di Programma Quadro*

Sulla scorta dell'Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo, attraverso il Ministero del Bilancio oggi Ministero per lo Sviluppo Economico, e la Giunta della Regione Lazio, approvata successivamente dal CIPE nel marzo 2000 e sottoscritta nello stesso mese dalle parti, è stato costruito l'APQ7 «Aree sensibili: parchi e riserve».

Esso ha permesso di acquisire risorse finanziarie importanti per lo sviluppo sostenibile nelle aree naturali protette, avvalendosi di modelli di programmazione concertata. Questo approccio trova giustificazione nella necessità di rendere «trasversali» ed interdisciplinari, nonché responsabilizzare le Autorità pubbliche locali, sulle iniziative di tutela e sviluppo dei loro sistemi, intervenendo su varie azioni territoriali (tutela dell'ambiente, promozione del turismo, miglioramento delle infrastrutture, qualificazione dell'offerta produttiva, ecc.), nonché avviando all'interno dei parchi delle iniziative pilota di gestione sostenibili anche sul piano economico-finanziario, puntando su operazioni pubblico-private in grado di autosostenersi e produrre occupazione.

L'APQ, unitamente agli altri programmi di finanziamento (DOCUP ob.2 2000-2006, PSR 2000-2006, ecc.) hanno costituito un insieme organico di interventi ed attività per l'intero territorio regionale.

L'APQ iniziale aveva previsto una spesa pubblica di 21,5 M€, assicurati dalla partecipazione del Ministero dell'Ambiente (1 M€), ma soprattutto dal CIPE nella misura di 10,5 M€ e dai fondi Regionali per 10 M€ (REGIONE LAZIO, 2005).

In due successivi momenti sono stati definiti dei programmi aggiuntivi, tra cui quello integrativo II² riguardava interventi patrimonio forestale laziale interno al sistema delle aree protette ivi compreso il demanio forestale regionale (Tabella 1), da realizzarsi nel corso dei tre anni successivi alla stipula.

Tabella 1 – Interventi sostenuti dall'APQ 7.
– *Actions supported by the APQ 7.*

<i>Azioni</i>	<i>Interventi prioritari</i>
Rete Natura 2000 e tutela e valorizzazione del patrimonio boschivo	<ul style="list-style-type: none"> – Realizzazione di vivaio per la produzione di specie autoctone – Progetto pilota per la certificazione del sistema forestale regionale – Interventi di prevenzione e riqualificazione delle aree percorse dal fuoco – Interventi di risanamento e manutenzione delle aree forestali a rischio ecologico ed idrogeologico – Realizzazione di strutture per l'esercizio razionale del pascolo – Studio sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare nelle foreste demaniali regionali ai fini turistici
Valorizzazione dei processi di trasformazione dei prodotti forestali	<ul style="list-style-type: none"> – Realizzazione di un polo energetico per l'alimentazione di piccoli centri rurali e di strutture di interesse pubblico

Fonte: Accordo di Programma Quadro «Aree Sensibili: Parchi e Riserve» (APQ7).

Le aree interessate ricadevano nelle zone dell'Appennino e dei pre-Appennini del territorio regionale, laddove è stata riscontrata l'esistenza di rilevanti funzioni naturalistiche, di protezione, nonché la presenza di economie locali legate alla trasformazione del legno.

La costruzione del parco progetti dell'APQ7, compreso il programma integrativo per le foreste, è stato realizzato grazie ad una intensa attività di ricognizione presso quelli che potevano essere i beneficiari. Le iniziative finanziate hanno riguardato la certificazione della gestione forestale, il recupero delle aree percorse dal fuoco, la realizzazione di strutture di supporto all'attività zootecnica, la valorizzazione del patrimonio immobiliare delle foreste demaniali, nonché la realizzazione di due poli energetici alimentati da biomasse forestali.

² Trattasi di alcuni dei progetti previsti inizialmente in uno specifico APQ per la valorizzazione del patrimonio forestale, successivamente abortito.

Lo stanziamento complessivo per l'attuazione del programma integrativo forestale, ammontava a € 3,38 M€ (Tabella 2).

L'erogazione dei fondi era sottoposto ad una rigida disciplina, incentrata sulla sottoscrizione di un protocollo particolarmente impegnativo e responsabilizzante per i soggetti attuatori. Esso specificava l'obbligo del rispetto dei termini concordati, ovvero il ricorso a forme di collaborazione e di stretto coordinamento, la verifica periodica del Protocollo sulla base di attività di monitoraggio, l'adozione di tutte le iniziative utili e necessarie per utilizzare le risorse disponibili con la tempistica opportuna, la segnalazione di ostacoli amministrativi, finanziari e/o tecnici che intralciassero l'applicazione dell'APQ. Nell'eventualità in cui si verificasse inerzia, omissione e attività ostantiva riferita alla verifica ed al monitoraggio, tali azioni costituivano inadempimenti.

Tabella 2 – Interventi finanziati, spesa pubblica stanziata, spesa pubblica erogata e coefficiente di attivazione dell'APQ 7 per il settore forestale.

– *Actions supported, public expenditure and disbursed, coefficient of expenditure of APQ 7 for the forest sector.*

Codice di riclassificazione	Descrizione	Spesa pubblica stanziata	Spesa pubblica erogata	Indice dei capitali inutilizzati		Coeff. te di spesa
		[M€]	[M€]	v.a.	%	
a.m.f. 2	Valorizzazione del patrimonio immobiliare nelle foreste demaniali regionali	0,05	0,05	0	0%	71,44%
a.m.f. 4	Realizzazione polo energetico	1,40	0,80	0,60	42,86%	
a.m.f. 5	Certificazione del sistema forestale	0,12	0,06	0,06	50,00%	
a.m.f. 6	Realizzazione di strutture per l'esercizio razionale del pascolo	1,00	1,00	0	0%	
a.m.f. 8	Prevenzione e riqualificazione delle aree percorse dal fuoco	0,50	0,20	0,30	60%	
a.m.f. 9	Risanamento e manutenzione delle aree forestali a rischio ecologico ed idrogeologico	0,31	0,31	0	0%	
<i>Totale</i>		3,38	2,41	0,96	28,56%	

Fonte: Regione Lazio, comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente.

Al termine del triennio di attuazione, avvenuto nel 2007, pur registrando un discreto coefficiente di spesa, i contributi pubblici non spesi ammontano a poco meno di 1 M€, pari al 28,56% della somma utilizzata.

In termini generali ciò sorprende poiché la costruzione dell'APQ è il frutto di una concertazione preliminare con i beneficiari dei finanziamenti. Su questo ha pesato enormemente l'assenza della programmazione socio-economica degli enti. Ciò ha portato i soggetti beneficiari a formulare iniziative in virtù di potenziali ed estemporanee linee di sviluppo del territorio, che in sede di implementazione si sono scontrate con una realtà priva dei requisiti e/o dell'effettiva volontà di realizzarli (CARBONE, 2005).

Nel dettaglio, significative sono le proposte non realizzate: uno dei poli energetici per l'utilizzazione delle biomasse e la certificazione della gestione forestale sostenibile di boschi di castagno. Entrambe tematiche su cui attualmente si richiedono maggiori investimenti da parte delle istituzioni.

3. LE INIZIATIVE REGIONALI

3.1. *Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale*

Si tratta di un programma previsto in seno alla legge regionale 5 gennaio 2001 n.1. Esso parte dalla consapevolezza che la zona costiera è un'entità complessa, influenzata da pressioni interconnesse, le cui dinamiche sono condizionate da vari sistemi (geomorfologici, idrogeologici, culturali, ecc.). Il governo delle «esternalità» che hanno impatto sul territorio di riferimento, deve essere assicurato con procedure specifiche che, nel rispetto delle competenze e della programmazione di settore, consentono l'individuazione delle soluzioni più adeguate (REGIONE LAZIO, 2001).

Il Programma di interventi si articola nei seguenti Assi:

- I. Assicurare migliori condizioni di qualità ambientale e di assetto territoriale;
- II. Assicurare migliori condizioni di accessibilità e fruizione del territorio;
- III. Sviluppare l'economia del litorale connessa alle attività turistiche, produttive marittime e alle produzioni tipiche;
- IV. Assistenza tecnica e costituzione dell'Osservatorio dello sviluppo del litorale del Lazio.

L'Asse I è quello di interesse forestale (Tabella 3). Nell'ambito della misura I.1 è prevista l'azione I.1.1 «Conservazione ed incremento della biodiversità e salvaguardia degli ecosistemi naturali (costieri e marini), tipolo-

Tabella 3 – Assi, misure e azioni del Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio.

– *Axes, measures and actions of the Integrated program of interventions for the development of the Regione Lazio.*

<i>Assi</i>	<i>Misure</i>	<i>Azioni</i>
I - <i>Assicurare migliori condizioni di qualità ambientale e di assetto territoriale</i>	I.1 Difesa del litorale, salvaguardia degli ecosistemi naturali riduzione e controllo degli impatti delle attività antropiche	I.1.1 Conservazione ed incremento della biodiversità e della salvaguardia degli ecosistemi naturali (costieri e marini) tipo B relativa agli interventi sulle foreste litoranee
		I.1.2 Conservazione ed incremento della biodiversità e della salvaguardia degli ecosistemi naturali (costieri e marini) tipo A relativa agli ecosistemi costieri

Fonte: Regione Lazio, Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio.

gia B relativa agli interventi su foreste litoranee» che supporta tre tipologie di interventi:

- TB1 miglioramento ecologico delle foreste pubbliche e manutenzione colturale dei boschi litoranei mediante potature, diradi e rinfoltimenti;
- TB2 pianificazione forestale dei boschi litoranei, anche ai fini della gestione forestale sostenibile delle foreste litoranee;
- TB3 creazione di fasce verdi per la prevenzione degli incendi e realizzazione di strutture ed infrastrutture e piani per la prevenzione degli incendi boschivi litoranei.

Gli interventi sono stati realizzati nei territori forestali dei comuni costieri delle Province di Latina, Roma e Viterbo, ivi compreso il Comune di Roma relativamente ai confini amministrativi del XIII Municipio.

Potevano beneficiare dei finanziamenti, soggetti pubblici e privati appositamente individuati che esercitano competenze e operavano nell'ambito territoriale indicato dalla L.R. 1/2001.

I progetti potevano essere pluriennali o annuali di carattere settoriale o intersettoriale, comunque dovevano essere conformi alle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti.

Per le azioni d'interesse forestale le risorse disponibili ammontavano a 1,5 M€ per il triennio 2000-2002, di cui quella erogata è stata pari a 0,52 M€ (Tabella 4).

Il coefficiente di spesa è stato complessivamente contenuto, classifica-

Tabella 4 – Interventi finanziati, spesa pubblica stanziata, spesa pubblica erogata e coefficiente di spesa del programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale.

– *Financed interventions, spend public appropriated, spends public disbursed and coefficient of expense of the integrated program of interventions for the development of the shore.*

<i>Codice di ricl.ne</i>	<i>Tipologie di interventi</i>	<i>Spesa pubblica stanziata [M€]</i>	<i>Spesa pubblica erogata [M€]</i>	<i>Indice dei capitali inutilizzati v.a.</i>	<i>Coeff.te di spesa</i>
a.m.f. 2	TB.1 Intervento di avviamento all'alto fusto di ceduo invecchiato di leccio; miglioramento ecologico e manutenzione colturale dei boschi litoranei	1,50	0,30	–	34,67%
a.m.f. 3	TB.2 Piano di gestione forestale dei boschi litoranei; piano di assestamento forestale		0,02	–	
a.m.f. 10	TB.3 Creazione fasce verdi per prevenire gli incendi; realizzazione di strutture, infrastrutture e piani per la prevenzione degli incendi dei boschi litoranei.		0,20	–	
<i>Totale</i>		<i>1,50</i>	<i>0,52</i>	<i>0,98</i>	<i>65,33</i>

Fonte: Regione Lazio, comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente.

bile come mediocre, con una spesa pubblica non utilizzata di ca. 1 M€, quasi il doppio di quella erogata.

Il risultato più deludente che ha caratterizzato l'iniziativa è stato quello della pianificazione aziendale, individuato come quello di maggior rilievo strategico del parco proposte di interesse forestale.

3.2. I fondi ordinari regionali

L'amministrazione regionale nel corso del periodo 2006-2008 ha sostenuto il settore forestale anche con propri fondi ordinari che hanno alimentato il fondo forestale, istituito con la legge regionale 39/2002.

Dai dati della contabilità regionale, relativamente ai capitoli di spesa principali, per il triennio considerato, sono stati erogati oltre 12,6 M€ (Tabella 5).

Con essi l'Amministrazione ha inteso soprattutto favorire l'ampliamento e la manutenzione del demanio regionale, acquisendo aree di particolare valore ecologico-ambientale. Una consistente frazione è andata al sostegno di 20 nuovi piani di gestione ed assestamento forestale in aree di particolare valore ambientale.

Tabella 5 – Tipologie di interventi finanziati dai fondi ordinari regionali nel periodo 2006/2008.
– *Typologies of interventions financed by the regional ordinary funds for 2006/2008.*

<i>Codice di ricl.ne</i>	<i>Tipologie di interventi</i>	<i>Spesa pubblica erogata [€]</i>	<i>Ripartizione %</i>
a.m.f. 2	Accrescimento valore e miglioramenti forestali	0,30	2,72%
a.m.f. 3	Pianificazione forestale e inventari	1,20	9,30%
a.m.f. 5	Certificazione e filiere	0,08	0,60%
a.m.f. 6	Infrastrutture (viabilità, vivai)	0,30	2,21%
a.m.f. 10	Difesa incendi e mantenimento fasce tagliafuoco	0,05	0,39%
t.a. 1	Bioenergia e sistemazione verde	0,20	1,89%
t.a. 3	Tutela paesaggio	0,30	2,11%
t.a. 5	Altro	0,30	2,35%
t.a. 6	Ampliamento demanio forestale	8,30	65,23%
t.a. 7	sostegno all'educazione e alla formazione	0,40	3,01%
t.a. 8	indennizzo per mancato reddito	0,50	4,31%
t.a. 9	Studi e ricerche	0,40	3,22%
t.a. 10	Manutenzioni immobili del demanio forestale	0,30	2,66%
<i>Totale</i>		<i>12,63</i>	<i>100,00%</i>

Fonte: Regione Lazio, comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente.

Significative sono anche le altre tipologie di spesa, sia pur sostenute con disponibilità di risorse inferiori, quali gli indennizzi per i mancati tagli dovuti ai sensi della ex legge 43/1974, il sostegno a studi e ricerche, la formazione e la manutenzione e sistemazione della viabilità forestale, nonché al settore delle bioenergie, alla tutela del paesaggio e degli ambienti di particolare interesse.

4. CONCLUSIONI

L'erogazione di risorse finanziarie è un'importante leva di politica economica a disposizione della Pubblica Amministrazione.

Grazie all'aumento della sensibilità ambientale ed all'attivazione di risorse finanziarie a vari livelli istituzionali, il settore forestale negli ultimi anni ha potuto contare su significativi contributi finanziari. I dati riportati sono certamente delle sottostime rispetto al loro flusso effettivo.

Alcuni finanziamenti, infatti, sono stati gestiti da istituzioni diverse da quella Regionale, finanziando, oppure cofinanziando, progetti selezionati tramite bandi o avvisi pubblici direttamente gestiti, con i flussi finanziari erogati esternamente all'Amministrazione regionale. Non sussistendo alcun obbligo di informazione alla medesima, questi sono di difficile rintracciabilità.

Gran parte dei finanziamenti pubblici, tuttavia, hanno visto quale soggetto erogatore l'Amministrazione regionale. Si tratta di risorse di provenienza Comunitaria, Nazionale e anche della propria dotazione ordinaria, che sono stati ripartiti su una ampia gamma di interventi (Tabella 6), tutti di rilevante interesse per lo sviluppo multifunzionale del sistema forestale regionale.

La loro distribuzione per tipologie di interventi riflette significativamente gli orientamenti della politica regionale per il settore. Prevalentemente esse sono state finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile del sistema, avendo assunto la multifunzionalità forestale quale valore meritevole di tutela per il rilevante interesse pubblico che riveste.

Dall'analisi delle fonti di finanziamento, una prima evidenza emerge chiaramente. Pressoché la totalità delle risorse sono giunte al settore forestale in virtù del suo rilevante ruolo ambientale, piuttosto che per le performance economico-produttive in senso stretto.

Ciò spiega anche lo sforzo compiuto dall'Amministrazione regionale ad assicurare la loro integrazione in modo da pervenire ad una equa distribuzione per l'intero patrimonio forestale regionale.

Considerando la superficie forestale interna ad aziende forestali attive (ISTAT, 2001), volendo dare un valore orientativo dell'entità del sostegno pubblico nel corso degli ultimi anni³, esso ammonta a circa 252 €/ha⁴ in termini di disponibilità che si è tradotto nell'erogazione di ca. 154 €/ha, con un coefficiente di spesa pari al 39,01% (Tabella 7). Purtroppo si deve prendere atto che 25,65 M€ sia pure disponibili, non sono stati utilizzati dal settore.

Il coefficiente di spesa globale può essere definito appena discreto, tuttavia l'ammontare dei capitali inutilizzati richiede delle riflessioni nella prospettiva di ridurlo nelle successive programmazioni.

Probabilmente su di esso pesano una serie di concause riconducibili ad aspetti culturali, relativi ai criteri di gestione dei contributi pubblici. È un retaggio del passato allorché a seguito della loro attribuzione, l'Amministrazione centrale perdeva la tracciabilità dei medesimi ed il soggetto beneficiario aveva ampi margini di manovra nel loro impiego, svincolato da una qualsiasi tempistica di spesa.

Oggi, gran parte dei finanziamenti pubblici sono sottoposti ad una rigida disciplina amministrativa, che comprende specifiche condizioni per la loro erogazione, come l'esistenza di una programmazione su ampia scala, la redazione di un progetto, nonché l'attivazione di un sistema di monitoraggio ex-ante, in itinere ed ex-post, con precisi e cadenzati adempimenti

³ Si tratta della somma matematica, e non di quella finanziaria, dei capitali rese disponibili nel corso degli anni.

⁴ Includendo i fondi stanziati con il PSR 2007/2013, si raggiungono i 455 €/ha.

Tabella 6 – Quadro complessivo delle tipologie di interventi, delle disponibilità di spesa, dei capitali erogati e coefficiente di spesa.
– Synthesis of the typologies of interventions, public expenditure appropriate disbursed and coefficient of expenditure.

Codice di rich.ne	Tipologie di interventi	Iniziativa comunitarie				Iniziativa nazionale	Iniziativa regionali		Capitali inutilizzati		
		2080/92 ¹	867/90 ² 2000/2006	PSR ²	DOC.U.P ²		APQ 7 ²	P.I.S.L. ¹	Fondi ordinari regionali ²	Spesa pubblica stanziata [M€]	Spesa pubblica erogata [M€]
I.1	Imboschimento produttivo	SÌ							2,23	1,48	66,37
I.2	Imboschimento protettivo e multifunzionale	SÌ							2,23	1,48	66,37
I.3	Imboschimento per produzione di biomassa	SÌ							2,23	1,48	66,37
a.m.f. 1	Imboschimento superfici non agricole										
a.m.f. 2	Accrescimento valore e miglioramenti forestali	SÌ		SÌ	SÌ	SÌ	SÌ		6,74	5,19	77
a.m.f. 3	Pianificazione forestale e inventari						SÌ	SÌ	1,7	1,22	71,76
a.m.f. 4	Raccolta, trasformazione e commercializzazione prodotti forestali		SÌ	SÌ					12,42	4,89	39,37
a.m.f. 5	Certificazione e filiere						SÌ	SÌ	0,18	0,14	77,78
a.m.f. 6	Infrastrutture (viabilità, vivai)	SÌ		SÌ			SÌ	SÌ	5,79	5,04	87,05
a.m.f. 7	Associazionismo forestale			SÌ					2,25	–	–
a.m.f. 8	Ricostituzione disastri naturali e incendi			SÌ			SÌ		3,90	1,45	37,18
a.m.f. 9	Mantenimento della stabilità ecologica ed idrogeologica			SÌ			SÌ		3,70	0,75	20,27

(continua)

Continua Tabella 6

Codice di ricl.ne	Tipologie di interventi	Iniziativa comunitarie				Iniziativa nazionale	Iniziativa regionali		Capitali inutilizzati		
		2080/92 ¹	867/90 ² 2000/2006	PSR ²	DOC.U.P ²		APQ ⁷	P.I.S.L. ¹	Fondi ordinari regionali ²	Spesa pubblica stanziata [M€]	Spesa pubblica erogata [M€]
a.m.f. 10	Difesa incendi e mantenimento fasce tagliafuoco	SÌ		SÌ			SÌ		6,18	2,98	48,22
t.a. 1	Bioenergia e sistemazione verde			SÌ			SÌ		2,46	2,46	100
t.a. 2	Recupero biotipi umidi										
t.a. 3	Tutela paesaggio						SÌ		0,30	0,30	100
t.a. 4	Sistemazioni idraulico forestali			SÌ					3,40	0,45	13,24
t.a. 5	Altro						SÌ		0,3	0,3	100
t.a. 6	Ampliamento demanio forestale						SÌ		8,3	8,3	100
t.a. 7	Sostegno all'educazione e alla formazione						SÌ		0,4	0,4	100
t.a. 8	Indennizzo per mancato reddito						SÌ		0,5	0,5	100
t.a. 9	Studi e ricerche						SÌ		0,4	0,4	100
t.a. 10	Manutenzioni immobili del demanio forestale						SÌ		0,3	0,3	100
Totale									65,91	38,03	57,70

¹ Non avendo i valori relativi alla spesa pubblica stanziata, disaggregati per tipologia di intervento, sono stati attribuiti secondo la funzione lineare.

² Valori disaggregati.

Fonte: Regione Lazio, comunicazione dell'Area Conservazione Foreste, Direzione Ambiente.

Tabella 7 – Quadro di sintesi della spesa pubblica stanziata ed erogata nel settore forestale.
– *Synthesis of the appropriated public expenditure and disbursed in the forest sector.*

Specifica	Unità di misura	Valore
Superficie regionale forestale interna alle aziende attive ¹	ha	261.443,60
Spesa pubblica stanziata	M€	65,81
Spesa pubblica erogata	M€	40,14
Spesa pubblica stanziata per unità di superficie	€/ha	251,75
Spesa pubblica erogata per unità di superficie	€/ha	153,54
Coefficiente di spesa	%	60,99
Indice dei capitali inutilizzati	v.a. [M€] %	25,67 39,01

¹Fonte: ISTAT (2001).

verso comitati di monitoraggio e/o sorveglianza sullo stato di avanzamento dei lavori e della spesa. Sono previsti rigidi cronoprogrammi, ivi compresi brevi periodi di dilazione, se motivati, decorsi i quali i capitali inutilizzati vengono riassorbiti dall'autorità finanziatrice.

In questo complesso meccanismo, i vari soggetti che acquisiscono i finanziamenti, nonché le amministrazioni erogatrici, hanno rilevanti competenze e responsabilità, che in caso di inadempienza, li rende perseguibili da parte dell'autorità competente (Corte dei Conti) come sta avvenendo con frequenza crescente.

È evidente che l'Amministrazione regionale in prospettiva deve definire una propria strategia per innalzare il coefficiente di spesa nel settore. Ciò coinvolge i beneficiari, i professionisti e l'intero sistema burocratico-amministrativo. Alcuni dei passaggi significativi sono di seguito evidenziati.

L'Amministrazione regionale, deve munirsi di adeguata programmazione per il settore forestale, cosa che ha realizzato nel corso del 2007 con l'adozione da parte della Giunta Regionale delle «Linee generali di tutela, valorizzazione e sviluppo del sistema forestale regionale (art. 7, l.r. 39/2002) periodo programmatico 2007/2013». In esso sono specificate le strategie di sviluppo dei prossimi anni verso cui convogliare i finanziamenti pubblici. Le priorità principali sono rappresentate dalla pianificazione delle aziende forestali e dalla certificazione della gestione forestale.

Un ulteriore passaggio riguarda l'insieme delle Istituzioni che hanno competenze sulla gestione del territorio. Lo scarso coordinamento registrato nell'attuazione del PSR 2000-2006, si è tradotto in lungaggini burocratiche

che hanno notevolmente ritardato l'avvio dei lavori, riducendo il tempo disponibile per la loro realizzazione. Proprio questi ritardi sono stati la giustificazione per il riassorbimento, da parte del settore agricolo, dei capitali non impegnati.

Anche i beneficiari, tuttavia, hanno delle responsabilità, dimostrando spesso una scarsa programmazione ed organizzazione delle risorse umane e professionali. Dopo aver acquisito il diritto al finanziamento, è stata riscontrata della superficialità nello sviluppo degli adempimenti successivi relativi sia alla fase di avvio che a quella di realizzazione, con forti lacune nell'impostazione della rete di monitoraggio fisico, amministrativo e contabile dei lavori.

Un ulteriore problema emerge allorché il soggetto beneficiario è un soggetto diverso dal proprietario del bene interessato dal finanziamento, come sovente avviene nel caso degli Enti di gestione delle aree protette oppure Comunità Montane. Pur avendo acquisito il diritto al finanziamento, talvolta non si è giunti alla realizzazione della proposta per il mancato perfezionamento delle intese con i soggetti diretti beneficiari.

Per quel che riguarda la redazione dei progetti questa è competenza dei professionisti. Su questo fronte deve osservarsi che sovente i progetti sono stati redatti non in linea con le indicazioni dei documenti programmatici. A ciò, talvolta, si è aggiunta una scarsa conoscenza dei procedimenti amministrativi da seguire per la realizzazione delle opere o interventi proposti, che hanno rallentato notevolmente la fase istruttoria. È dunque evidente la necessità che l'Amministrazione regionale svolga una maggiore attività di divulgazione tecnica preventivamente al lancio dei finanziamenti, coinvolgendo beneficiari, istituzioni e professionisti abilitati a presentare le proposte progettuali, in modo da chiarire obiettivi, procedure, documenti, cronoprogrammi, vincoli ed impegni che sottendono l'adesione al programma di finanziamento.

L'ultimo passaggio, è finalizzato ad esplicitare l'elemento nuovo dei finanziamenti pubblici, ovvero, la tempistica limitata entro la quale avviare i lavori, ma soprattutto concludere gli stessi e terminare le spese⁵. Ciò impone che tutte le Istituzioni debbono definire procedimenti spediti, evitando passaggi ridondanti e pleonastici, in una logica di collaborazione nello spirito delle conferenze dei servizi, al fine di ridurre la tempistica dei procedimenti amministrativi.

⁵Questo passaggio assume un profilo peculiare per quel che riguarda i finanziamenti pubblici per la pianificazione, ivi compresa quella forestale. I tempi necessari per l'elaborazione e l'istruttoria di approvazione può portare a sfiorare il termine ultimi di spesa, condizionando significativamente la qualità dell'elaborato professionale.

SUMMARY

**Analysis of public expenditure for the Lazio Region forest sector
2nd part: National and Regional funds**

For many years, in the Lazio Region public resources from National and Regional Administrations have supported the forest sector. Lazio's Administration proved to be very skilful in presenting the necessary programs in order to obtain National funds for its forest sector. Nonetheless, the expenditure coefficient resulted very low, along with failure of some key actions.

The aim of the survey is to provide tips to improve the expenditure ability on forthcoming funding, through examination of weak points, also in comparison to European programs.

BIBLIOGRAFIA

- CARBONE F., 2005 – *Analisi costi-benefici della filiera foresta-legno-energia*. Estimo e Territorio, n. 9: 16-29.
- CARBONE F., CATTENA C., SAVELLI S., TORRIGIANI T., 2009 – *Analisi della spesa pubblica comunitaria per le foreste nella Regione Lazio. Parte I: il sostegno comunitario*. L'Italia Forestale e Montana, 64 (6): 381-396.
- CESARO L., PETTENELLA D., 2003 – *Le misure forestali nei piani di sviluppo rurale*. L'Italia Forestale e Montana, 58 (2): 71-90.
- ISTAT, 2001 – *5° Censimento generale dell'Agricoltura*. Roma
- REGIONE LAZIO, 2001 – *Programma integrato di interventi per lo sviluppo del litorale del Lazio*. Roma.
- REGIONE LAZIO, 2005 – *Accordi di Programma Quadro*. Roma.
- ROMANO D., 1986 – *I rimboschimenti nella politica forestale italiana*. Quaderni di Monti e Boschi, n. 3: 7-12.

Siti consultati

- http://db.formez.it/misure2000_06.nsf/3e8451bb66930eaec12568b6004d0b7a/5ffe5de1e6baa4f180256a2c0050d416?OpenDocument
- http://www.docup.lazio.it/PDF/testi_riferimento/testo_DOCUPOB2LAZIOMTRGIUGNO2004A2.pdf
- http://www.regione.lazio.it/binary/web/prog_eco_apq/APQ7.1153147005.pdf