



Servizio di Valutazione Indipendente del Programma di Sviluppo
Rurale 2014-2020 della Regione Campania a valere sul Fondo
Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

CIG: 7205166314 - CUP: B29G17000550009

**RAPPORTO MONOTEMATICO 2022: "L'EFFICACIA DELLE MISURE
FORESTALI IN RELAZIONE ALLE POTENZIALITÀ E CRITICITÀ
TERRITORIALI"**
SINTESI NON TECNICA

Roma, Dicembre 2022



Fondo europeo agricolo
per lo sviluppo rurale:
*l'Europa investe
nelle zone rurali*



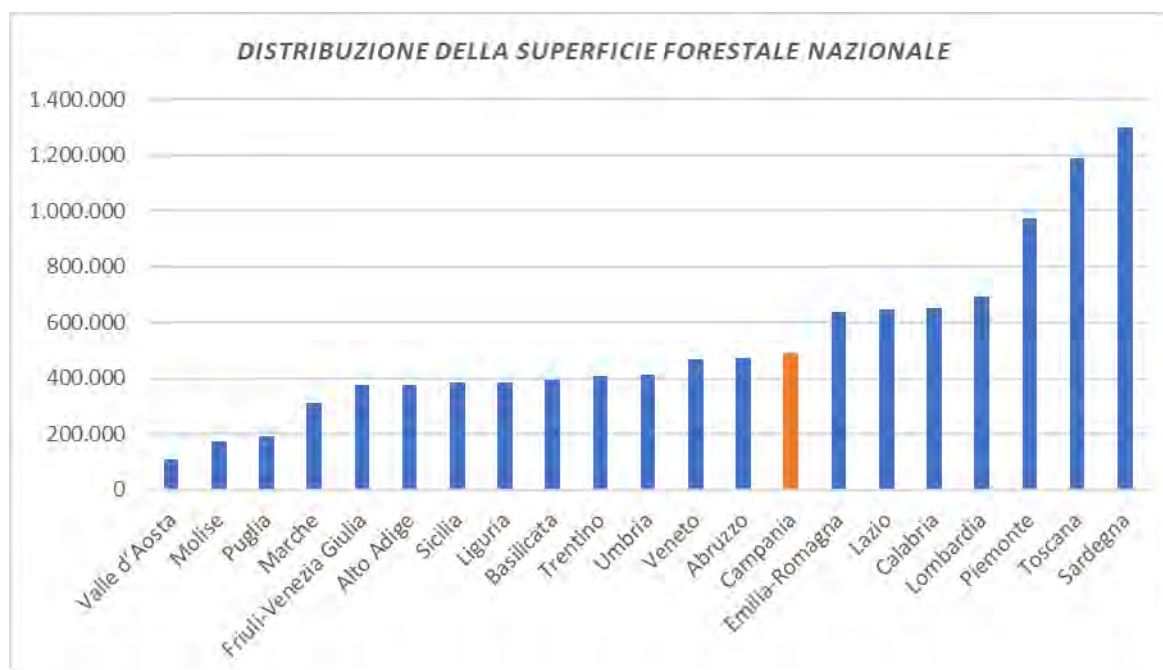
Introduzione

Il rapporto monotematico è finalizzato a verificare il contributo delle misure forestali del PSR Campania (M8.1.1, M8.3.1, M8.4.1, M8.5.1, M15, M16.8) al miglioramento e alla protezione delle foreste. L'analisi ha previsto:

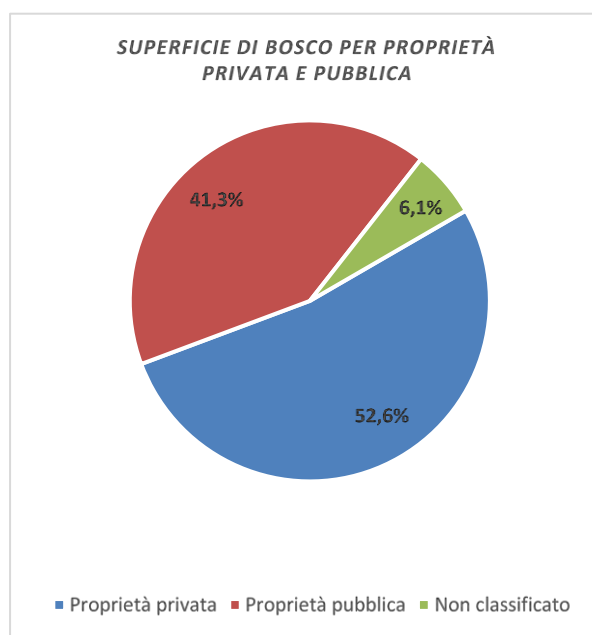
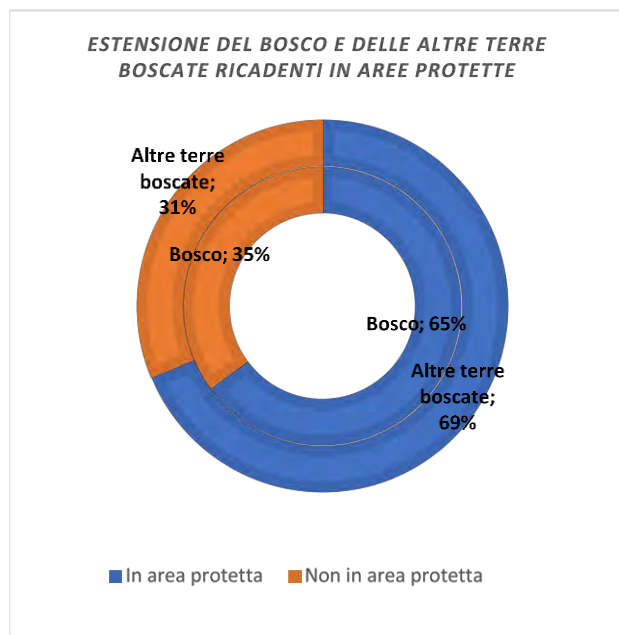
- **l'analisi dell'efficacia delle misure forestali del PSR, assumendo quale criterio di valutazione la coerenza della loro distribuzione territoriale, in relazione alle diverse caratteristiche e quindi ai diversi fabbisogni o criticità di intervento presenti nel territorio regionale (biodiversità, erosione, dissesto idrogeologico e incendi.)**
- **la realizzazione un caso studio relativo al progetto dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio che ha finanziato il piano di gestione forestale e ha visto l'azione sinergica e congiunta dell'Assessorato all'Agricoltura, dell'Ente Parco, dei 13 comuni della Comunità del Parco e del Reparto Carabinieri Biodiversità di Caserta, costituitisi in partenariato (Misura 16.8.1)**
- **un'indagine diretta sulla totalità dei beneficiari della misura 16.8.1 volta a evidenziare le criticità e i vantaggi della procedura di partecipazione che ha previsto la costituzione di partenariati tra diversi soggetti pubblici e privati. Sono state inoltre indagate le difficoltà dei beneficiari pubblici nell'espletamento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori che spesso determinano ritardi nell'avvio degli interventi.**
- **un'analisi controfattuale che ha messo a confronto i territori che hanno beneficiato delle misure con effetto positivo sulla riduzione degli incendi, o che ne hanno beneficiato in maniera più consistente, con i territori che non hanno beneficiato di tali misure o che ne hanno beneficiato in maniera meno importante**
- **l'applicazione di una tecnica di tipo partecipativo (focus group) con una platea di stakeholder coinvolti nella gestione delle misure forestali finalizzata a discutere e condividere i risultati delle analisi valutative**

Il settore Forestale Campano

Il terzo inventario forestale nazionale INFC2015 ha stimato in 491.259 di ettari la superficie forestale complessiva della Campania che rappresenta il 36% del territorio regionale in **linea con l'incidenza** registrata a livello nazionale (37%).



INFC2015 stima in quasi 322.000 ettari la superficie forestale regionale ricadente in aree protette (di cui 262.000 ettari nel Bosco e quasi 60.000 ha nelle Altre terre boscate), pari al 65,5% della superficie forestale regionale. Tale incidenza è decisamente superiore alla media nazionale che si ferma al 31,8%. In Campania le superfici forestali sono in prevalenza di proprietà privata (52,6%).



La percentuale di superficie del Bosco dotata di piani particolareggiati è pari in regione Campania al 21,7% rispetto ad una media nazionale del (il 15,3%) inoltre il 17,6% della superficie del Bosco si trova su terreni con pendenza superiore al 60%; tale valore è superiore a quello di tutte le regioni del sud Italia confermando quanto la funzione protettiva sia importante per la regione

Metodologia

Le Elaborazioni territoriali e Analisi cartografiche sono basate sull'integrazione ("incrocio") in ambiente GIS (Geographic Information System) delle informazioni derivanti dalle carte relative alle tematiche ambientali analizzate con le informazioni relative agli importi erogati e/o alle superfici interessate dagli interventi ricavabili dalle Banche Dati derivanti dal SIAN o dalle informazioni desunte dal sistema di monitoraggio regionale in funzione del massimo livello di dettaglio disponibile

Nella tabella seguente è rappresentata la correlazione tra le misure e le tematiche prese in considerazione

misura	Descrizione	aree protette	erosione	corridoi ecologici	aree percorse da incendio	pericolosità frana
M8.1.1	Imboschimento di superfici agricole e non agricole	X	X	X		
M8.3.1	Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici				X	X
M8.4.1	Sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici				X	X
M8.5.1	Sostegno agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali	X			Azione D	Azione D
M15.1.1	Pagamenti per impegni silvoambientali e impegni in materia di clima	X		X	X	
M16.8.1	Sostegno alla stesura di piani di gestione forestale o strumenti equivalenti	X	X	X	X	X

Le misure forestali e le aree protette

La Campania, con l'istituzione di due Parchi Nazionali e di otto Parchi regionali si pone tra le prime regioni d'Italia per superficie protetta, con la presenza di aree parco su oltre il 25% del territorio regionale. **L'estensione territoriale delle aree natura 2000** nella regione è pari a 367.548 ha valore più alto di quello inerente altre regioni del sud Italia (Calabria, Basilicata e Puglia). Secondo i dati **dell'ultimo inventario nazionale la superficie boscata ricadente in aree protette in Campania supera il 65%** della superficie boscata regionale rispetto ad una media nazionale del 32% ed è pari a 257.096 ettari

Distribuzione della tipologia di intervento 8.1.1

- Buona concentrazione delle superfici e del contributo ammesso nelle aree protette: si rileva che il **24% delle superfici e il 26% dei contributi ammessi nei comuni interessati da un'alta percentuale (tra l'80 ed il 100%) di superficie in area protetta,**
- Moderata concentrazione delle superfici e del contributo ammesso nei corridoi ecologici: si rileva che il 7% delle superfici e il 4,8% dei contributi ammessi nei comuni interessati da una **percentuale media (tra il 60 e l'80%.) di superficie comunale ricadente** nei corridoi

Distribuzione della tipologia di intervento 8.5.1

- Buona concentrazione della spesa in area protetta, pari al 64,4% del totale di spesa con **percentuale elevata (42,2%) nei comuni con oltre l'80% di superficie in area protetta,** mentre inferiore e pari al 22,7 % la concentrazione nei corridoi ecologici

Distribuzione della tipologia di intervento 15.1

- **L'intervento relativo alla conservazione di radure è quello più utilizzato in ambito regionale** con quasi il 70% delle superfici ammesse, e relativamente a tale intervento circa il 63% della superficie impegnata si localizza in comuni con **incidenza in Area protetta fra l'80 e il 100%.**
- **Anche l'intervento relativo al rilascio di piante morte evidenzia un trend simile con oltre il 78 % dei 13.947 ettari totale ricadenti in comuni con la massima incidenza di area protetta.**

Distribuzione della tipologia di intervento 16.8.1

- **Buona concentrazione, pari al 32.3%, nei comuni che hanno tra l'80 e il 100% di superficie in area protetta.** Solo il 7% della spesa totale si colloca in comuni senza superficie in area protetta
- Diversa risulta invece la distribuzione della spesa rispetto ai corridoi ecologici, infatti oltre il 54% di questa si colloca in comuni senza superficie nei corridoi stessi e solo il 4,13% del totale, di questi solo 56.480 €, ricadono nell'area dei corridoi ecologici

Complessivamente si rileva una **buona correlazione tra l'insieme dei contributi ammessi (Misure 8.1.1, 15.1.1, 8.5, 16.8) favorevoli alla biodiversità e la distribuzione delle aree protette sul territorio regionale.** Dei 68,6 Meuro ammessi, il 98% si colloca nei comuni con superficie in area protetta e **oltre il 54 % si colloca nei comuni con un'incidenza di superficie in area protetta maggiore dell'80%,** mentre solo il 2,29 % si sono distribuiti in comuni senza superficie in area protetta.

Diversa appare invece la distribuzione della spesa ammessa nei comuni in riferimento all'incidenza della loro superficie nei corridoi ecologici, ed infatti circa il 47% si colloca in comuni senza superficie nei corridoi e solo il 2% nei comuni con superficie nei corridoi ecologici superiore all'80%, tale evenienza è però, da ricollegarsi alla caratteristica stessa dei corridoi ecologici, che avendo un andamento lineariforme, interessano normalmente una **superficie limitata dell'area comunale.**

Le misure forestali e il rischio di erosione

Il territorio Campano è fortemente interessato da fenomeni erosivi. Le provincie con il maggior tasso d'erosione sono Benevento ed Avellino dove si raggiungono valori medi di 14 Mg/ha/anno. L'analisi per zona altimetrica mostra come in linea generale è la zona collinare quella maggiormente esposta ai fenomeni erosivi, a causa della presenza contemporanea di fattori di rischio importanti di tipo climatico e morfologico e della minore protezione del suolo da parte della vegetazione naturale, che limita il fenomeno nell'area montana.

Distribuzione della tipologia di intervento 8.1.1

- La maggior parte della superficie e della spesa ammessa si collocano nei 94 comuni classificati, con valore di erosione "molto alta"
- Nei comuni con erosione «non tollerabile» la superficie impegnata risulta pari a 107 ettari il 57 % del totale, mentre la spesa ammessa rappresenta oltre il 52 % della spesa totale.

Distribuzione della tipologia di intervento 8.5.D

- La distribuzione della spesa ammessa non evidenzia una concentrazione ottimale degli investimenti in relazione al rischio d'erosione; si evidenzia come circa il 63% (3.651.733 €) della spesa totale (5.825.238 €) si colloca in aree ad erosione bassa ed il 30% complessivamente nelle due classi ad erosione maggiore

Distribuzione della tipologia di intervento 16.8.1

- Il 73% (1.060.506 €) della spesa ammessa totale (1.459.084 €) si colloca in comuni a rischio d'erosione moderato mentre solo il 14% circa nelle due classi a maggior rischio.

Si evidenzia come, nel complesso, non si è avuta un'ottimale collocazione della spesa ammessa per l'insieme delle misure forestali con effetti potenzialmente favorevoli alla riduzione dell'erosione (M 8.1.1, 8.5.D, 16.8.1), nelle aree a maggior rischio;

Le misure forestali e il dissesto idrogeologico

La classificazione dei comuni campani per classi di pericolosità da frana evidenzia che il 19% dei comuni rientra nella classe di pericolosità molto elevata e il 15% nella classe di pericolosità elevata.

Il 20% della superficie comunale complessiva è ricompresa nelle classi di pericolosità alta e molto alta e in totale l'area di frana (Aree di Attenzione AA, Molto elevata P4, Elevata P3, Media P2, Moderata P1) rappresenta il 60% dell'area comunale complessiva.

Distribuzione della tipologia di intervento 8.3.1

- L'analisi della distribuzione della spesa ammessa in relazione alla carta della pericolosità da frana definita da ISPRA, evidenzia una buona concentrazione, infatti il 26% ha interessato comuni con pericolosità da frana molto elevata e l'8% comuni con pericolosità elevata

Distribuzione della tipologia di intervento 8.4.1

Meno incidente appare l'azione della Misura 8.4 che ha riguardato un totale di spesa nettamente inferiore (2.881.851 €) e che ha visto la distribuzione di tale somma su comuni con classi di pericolosità assente o bassa.

Distribuzione della tipologia di intervento 8.5.1 az D e 16.8.1

- Contribuisce al contrasto al rischio idrogeologico il concentrarsi del 33% della spesa ammessa per la Misura 16.8 nelle aree a maggior pericolosità ed il 14% in quelli con Pericolosità Elevata.
- Il livello di concentrazione della spesa della Misura 8.5.D nelle aree a pericolosità Elevata e Molto elevata, risulta inferiore ed infatti nei comuni ricadenti nelle due classi a maggior pericolosità si verifica una spesa ammessa di del 18 % del totale di Misura

Nel complesso le somme totali ammesse per le Misure (Misure 8.3, 8.4, 8.5.D, 16.8) con effetti positivi sul contrasto al rischio idrogeologico non presentano una ottimale collocazione territoriale. Dei trenta comuni con classe di spesa più alta, solo 5 si trovano in classe di pericolosità elevata e molto elevata. La distribuzione della spesa delle misure con effetto positivo sul dissesto idrogeologico evidenzia come questa si sia concentrata prevalentemente nelle aree di attenzione e nelle aree a bassa pericolosità ad eccezione della misura 16.8 che vede il 47 % della spesa distribuirsi nelle zone con pericolosità elevata o molto elevata.

Le misure forestali e gli incendi

Nel periodo 2010-2020 il 23% dei comuni campani presenta una superficie boscata percorsa dal fuoco superiore al 20%. **Se si considera invece il ripetersi degli eventi si rileva che l'8% dei comuni campani, nel decennio 2010-2020, ha registrato un numero di incendi superiore a 40 e il 13% un numero di incendi compreso tra 20 e 40; solamente il 20% dei comuni campani non è stato interessato da incendi nel periodo considerato.**

Distribuzione della tipologia di intervento 8.3.1

- si rileva che il 53% della spesa si concentra nei comuni dove gli incendi sono risultati, nel decennio 2010-2020, meno diffusi (tra lo 0 e il 5% di superficie percorsa da incendio) e caratterizzati da frequenza più contenuta

Distribuzione della tipologia di intervento 8.4.1

- si rileva che buona parte della spesa (il 35%) si concentra nei comuni che presentano **un'incidenza della superficie boscata percorsa da incendio superiore al 20% evidenziando una moderata concentrazione della spesa in quelle aree che nell'ultimo decennio hanno visto un'ampia diffusione e frequenza degli incendi**

Distribuzione della tipologia di intervento 8.5.1 az D e 16.8.1

- anche in questo caso non si assiste ad una concentrazione della spesa in quei comuni che nel decennio 2010-2020 hanno registrato, per diffusione e frequenza il maggior numero di incendi boschivi

Distribuzione della tipologia di intervento 15.1.1

- In virtù delle condizioni di ammissibilità, si rileva che gli interventi si concentrano per quasi **la metà della superficie soggetta ad impegno in quei comuni che presentano un'incidenza della superficie percorsa da incendio compresa tra lo 0% e il 2%.**

Se si considera il totale della spesa che è pari a 101.772.466 euro, si rileva che solamente 8,6 milioni di euro (il 9% del totale della spesa) vengono impegnati per interventi in comuni che nel decennio 2010-2020 hanno avuto una superficie percorsa dal fuoco superiore al 20% della superficie boschiva comunale. Anche considerando la frequenza degli incendi nel periodo 2010-2020 si rileva che solamente il 7% della spesa totale, pari a 6,7 milioni di euro si concentra in quei comuni che presentano una frequenza superiore ai 40 eventi nel decennio considerato

Gli effetti degli interventi del PSR 2007 2013 sul contrasto agli incendi boschivi

Al fine di verificare gli effetti delle misure forestali della programmazione 2007-2013 sulla diffusione **degli incendi è stata realizzata un'analisi controfattuale che ha messo a confronto i territori che hanno beneficiato delle misure che hanno effetto sulla riduzione degli incendi, o che ne hanno beneficiato in maniera più consistente con i territori che non hanno beneficiato di tali misure o che ne hanno beneficiato in maniera meno importante.** Il confronto tra i comuni che hanno usufruito **delle misure e quelli in cui non sono state applicate rileva che in questi ultimi l'incidenza della superficie percorsa dal fuoco nel periodo 2014-2020 sul totale della superficie boschiva è molto più elevato rispetto ai territori comunali in cui sono stati realizzati gli interventi**

Misura		superficie percorsa da incendio 14-20	superficie boschiva	Sup. percorsa dal fuoco (2014-20) /superficie boschiva
misura 225	senza intervento	27.230	237.018	11,50%
	con intervento	6.429	145.593	4,40%
misura 226	senza intervento	28.854	296.474	9,70%
	con intervento	4.805	86.136	5,60%
misura 227	senza intervento	31.830	334.164	9,50%
	con intervento	1.829	48.446	3,80%

La classificazione dei comuni campani per classe di spesa rileva un andamento inversamente proporzionale tra l'incremento della spesa per le misure forestali e l'incidenza della superficie percorsa dal fuoco nel periodo 2014-2020 sul totale della superficie boschiva.

classe di spesa	superficie percorsa da incendio 14-20	superficie boschiva	Sup. percorsa dal fuoco /superficie boschiva
A <200.000	2.200	30.352	7,20%
B >200.001<700.000	2.806	47.766	5,90%
C >700.001<1.000.000	1.766	34.377	5,10%
D >1.000.001<2.000.000	1.360	34.148	4,00%
E > 2.000.000	1.340	50.672	2,60%

Indagine sui beneficiari della misura 16.8.1

Al fine di evidenziare le criticità e i vantaggi della procedura di partecipazione alla sottomisura 16.8.1, che ha previsto la costituzione di partenariati tra diversi soggetti pubblici e privati è stata condotta un'indagine diretta sulla totalità di beneficiari ammessi a finanziamento. Di seguito le principali evidenze.

La completa dematerializzazione del bando, con la presentazione in formato elettronico della documentazione necessaria, ha facilitato e snellito le procedure di accesso?

Ha facilitato molto la presentazione della domanda snellendo le procedure	Ha facilitato la presentazione della domanda ma la procedura potrebbe essere migliorata	Non ha facilitato la domanda creando ulteriori problemi per la presentazione
4,4		
0-----20		

il valore medio espresso dai rispondenti è pari a 4,4 indicando che la dematerializzazione è stata apprezzata dai beneficiari e ha consentito una più agevole presentazione delle domande. Si rileva un giudizio maggiormente positivo per i beneficiari privati con un punteggio pari a 1,5 rispetto al punteggio medio espresso dai beneficiari pubblici che si attesta a 5,3

L'aggiornamento del fascicolo aziendale ha creato difficoltà nella presentazione della domanda di sostegno?

No nessuna difficoltà	5,6	Ho avuto qualche difficoltà ma non hanno avuto effetti rilevanti sui tempi di predisposizione della domanda	Si ho avuto difficoltà con conseguente allungamento dei tempi di predisposizione della domanda
0-----20			

La media dei punteggi dei rispondenti, che si attesta su un valore di 5,6 rileva che le problematiche legate all'aggiornamento sono state contenute e di facile soluzione.

I criteri di selezione utilizzati nel bando oltre alla fissazione di un punteggio minimo per l'accesso all'istruttoria (45 punti) sono stati efficaci nel:

- Favorire l'aggregazione di più soggetti
- Favorire un'ampia estensione territoriale delle foreste oggetto del PAF
- Incentivare i beneficiari ad aderire ad altre misure del PSR

La condizione di ammissibilità, che prevedeva la partecipazione di almeno due soggetti nella presentazione della domanda, aveva lo scopo per la Regione Campania di massimizzare gli effetti territoriali della misura. A suo giudizio, nel caso del suo progetto, gli sforzi amministrativi che ha dovuto affrontare la ripagano dei risultati raggiunti?

Purtroppo, la procedura è troppo complessa dal punto di vista gestionale e non la rifarei		Ho incontrato problemi di natura gestionale e non sono sicuro se la rifarei o meno	Non ho incontrato particolari problemi di natura gestionale e pertanto consiglio alla amministrazione di riproporla
0-----20			
17,2			

La condizione di ammissibilità legata alla partecipazione di almeno due soggetti nella presentazione della domanda non ha creato particolari problemi di natura gestionale e amministrativa e pertanto i beneficiari incentivano l'amministrazione a riproporla al fine di massimizzare gli effetti territoriali della misura

Il bando prevede l'aggregazione solo tra soggetti pubblici o solo tra soggetti privati. Secondo lei questa scelta ha favorito l'aggregazione di soggetti con modalità operative e obiettivi simili oppure ha rappresentato un limite alla costituzione di partenariati più ampi?

ha favorito l'aggregazione di soggetti con modalità operative e obiettivi simili				ha rappresentato un limite alla costituzione di partenariati più ampi
0-----20				
3,0				

A giudizio dei rispondenti il limite previsto dal bando che prevede l'aggregazione solo tra soggetti pubblici o solo tra soggetti privati ha favorito l'aggregazione di soggetti con modalità operative e obiettivi simili e non ha rappresentato un limite alla costituzione di partenariati più ampi

Caso di studio sul piano di gestione forestale del Parco Nazionale del Vesuvio

Il caso studio ha riguardato il finanziamento, attraverso la sottomisura 16.8.1, del piano di gestione forestale che, grazie all'azione sinergica dell'Assessorato all'Agricoltura e dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio, sarà redatto dall'Ente Parco, dai 13 comuni della Comunità del Parco e il Reparto Carabinieri Biodiversità di Caserta, costituitisi in partenariato. Sono state realizzate due interviste in profondità presso la sede del parco del Vesuvio e la sede dell'associazione fondiaria "oasi del Vesuvio". Di seguito le principali risultanze suddivise rispetto al punto di vista dell'ente pubblico e dell'associazione privata

La dematerializzazione del bando, l'aggiornamento del fascicolo aziendale e la presentazione in formato elettronico della documentazione necessaria

- Pubblico
 - il processo di dematerializzazione ha generato alcune difficoltà legate alla gestione dei documenti elettronici da parte dei vari componenti del partenariato perché ognuno ha differenti modelli di gestione amministrativa difficilmente integrabili tra loro
 - **L'aggiornamento del fascicolo è stato molto articolato sia per i carabinieri forestali** che hanno un solo fascicolo a livello nazionale che per molti comuni che hanno dovuto aggiornare la sezione particellare
 - sarebbe il caso di evitare di richiedere ai beneficiari tutta una serie di informazioni che, soprattutto per quanto riguarda gli enti pubblici, sono disponibili e facilmente integrabili nel sistema informativo
- Privato
 - la dematerializzazione ha rappresentato un indubbio vantaggio e ha consentito di ridurre i tempi necessari al reperimento e presentazione della documentazione

Criteria di selezione e le condizioni di ammissibilità previsti dal bando

- Pubblico
 - **il criterio di priorità mirato a favorire l'aggregazione di più soggetti è stato molto efficace** ed ha rappresentato la molla che ha innescato tutto il processo di costituzione del partenariato
 - Il criterio legato alla partecipazione ad altre misure di interesse forestale non ha **prodotto l'effetto incentivante sperato perché la presenza di un PGF è una condizione necessaria per l'accesso alle altre misure**
 - la partecipazione alle misure del PSR richiede per le amministrazioni pubbliche **l'impiego di risorse** finanziarie e umane espressamente dedicate che sono difficilmente individuabili negli organigrammi che spesso prevedono esclusivamente personale impegnato nelle attività di gestione ordinaria.
 - Si ritiene corretta la scelta del programmatore di non **permettere l'aggregazione tra** soggetti pubblici e privati. Tale forma di associazione avrebbe favorito più ampie estensioni territoriale del PGF ma nello stesso tempo **avrebbe portato ad un** appesantimento del carico burocratico
- Privato
 - le condizioni di ammissibilità mirate a favorire l'aggregazione di più soggetti e **ampliare l'estensione territoriale delle foreste oggetto del PGF, non hanno avuto particolari effetti sull'associazione in quanto questa per sua natura favorisce l'aggregazione dei soggetti proprietari** delle superfici forestali
 - La possibilità di aggregazione tra soggetti pubblici e privati avrebbe portato indubbi **vantaggi su una gestione collettiva ed omogenea di tutta l'area interessata anche se** è evidente che le differenti procedure che caratterizzano il settore pubblico e quello privato avrebbero reso piuttosto impegnativo la gestione di un partenariato misto

Modifiche in grado di rendere più agevole la partecipazione alla Misura e allargare il bacino di utenza dei potenziali beneficiari

- Pubblico
 - **essenziale lo snellimento delle procedure AGEA e l'introduzione di procedure dedicate** agli enti pubblici, che per loro caratteristiche mal si adattano a quelle attualmente presenti, in gran parte pensate e implementate per i soggetti privati.
 - Per favorire il coinvolgimento degli enti pubblici sarebbe necessaria una regia forte **da parte dell'amministrazione regionale in grado di guidare e accompagnare i diversi** enti pubblici locali che presidiano il territorio
 - Evitare di richiedere ai beneficiari tutta una serie di informazioni che, soprattutto per quanto riguarda gli enti pubblici, sono disponibili e facilmente integrabili nel sistema informativo

- Privato
 - per le piccole realtà, è fondamentale poter disporre con facilità degli anticipi necessari all'**avvio delle attività senza dover ricorrere a fidejussioni che incidono** significativamente sui bilanci
 - lo status giuridico di associazione fondiaria non sempre è pienamente riconosciuto e **questo genera problemi per l'accesso ai finanziamenti.**
 - Spesso il parco è visto come un freno allo sfruttamento economico delle foreste che si limita ad imporre regole di gestione spesso in contrasto con la gestione produttiva. Tale contrasto potrebbe essere risolto attraverso una maggior partecipazione degli attori del territorio nella definizione delle esigenze e degli strumenti di sviluppo del territorio

Il focus group con gli stakeholder coinvolti nella gestione delle misure forestali.

I risultati dell'approfondimento tematico sono stati discussi e condivisi attraverso **l'applicazione di** una tecnica di tipo partecipativo (focus group) con una platea di stakeholder coinvolti nella gestione delle misure forestali.

Una prima parte dell'incontro è stata dedicata all'illustrazione dei principali risultati delle analisi valutative, attraverso la proiezione di specifiche slide riportate in allegato, che hanno riguardato la distribuzione territoriale degli interventi forestali rispetto alle tematiche relative alla biodiversità, erosione, dissesto idrogeologico e incendi, i **risultati dell'indagine campionaria svolta presso i** beneficiari della misura 16.8.1 e il caso studio relativo al parco del Vesuvio.

Nella seconda parte dell'incontro si è svolta la discussione volta ad approfondire ed analizzare i risultati emersi e ad individuare ulteriori problematiche e possibili soluzioni migliorative per rendere sempre più efficaci e diffuse le misure dedicate al settore forestale.

Una prima riflessione riguarda l'implementazione delle misure forestali che, per esplicitare pienamente gli effetti desiderati, non può essere limitata ad interventi puntuali ma dovrebbero essere attuata a livello di comprensorio e con maggior sinergia tra i diversi strumenti messi a disposizione dal PSR. Per fare questo sarebbe necessaria una regia sovraordinata in grado di coinvolgere i territori e realizzare in maniera coordinata i diversi interventi. Tale regia diventa ancora più importante nei territori costieri dove le superfici boscate sono spesso di ridotta estensione e caratterizzati da soprassuoli, quali la macchia mediterranea, più soggetti a incendi e conseguente dissesto idrogeologico. Le zone costiere sono inoltre quelle più vulnerabili per la densità abitativa e per la **mancanza di una pianificazione territoriale resa complessa dal fenomeno dell'abusivismo edilizio** che spesso interessa larghe fasce di suolo pubblico ed usi civici che di fatto limita la partecipazione ai processi di pianificazione.

L'integrazione tra le diverse misure forestali trova un ostacolo, spesso insormontabile, nell'assenza dei piani di gestione forestale senza i quali è precluso l'accesso ad altre misure, rendendo quindi prioritaria la diffusione degli strumenti di pianificazione.

Come evidenziato, il settore forestale campano ha una rilevante componente di proprietà privata, spesso rappresentata da piccole estensioni che in larga misura insistono su aree protette. Tale **polverizzazione rende complessa l'attuazione degli interventi selvicolturali, sia per i costi di gestione, spesso superiori al valore del soprassuolo, che per la complessità della normativa autorizzativa. Sarebbe quindi necessaria una semplificazione normativa e l'istituzione di un unico soggetto che si interfacci con i proprietari forestali per la concessione delle relative autorizzazioni.**

Rispetto alla tematica degli **incendi, premessa l'efficacia che le misure forestali hanno nella limitazione del fenomeno, come evidenziato dall'analisi controfattuale svolta, il fatto che gli interventi non si concentrino dove maggiore è la superficie percorsa dal fuoco e la frequenza degli eventi (zone costiere) è da ricercare nel fatto che spesso questi territori sono meno tutelati dalle azioni delle comunità montane, sono maggiormente abitati e quindi più soggetti all'innescio di incendi di origine dolosa o accidentale e spesso privi di strumenti di pianificazione forestale.**

In conclusione, i partecipanti al focus sottolineano come per la programmazione 2023-2027 sono state notevolmente ridotte le risorse finanziarie dedicate al settore forestale, in conseguenza di una generale riduzione dei fondi a disposizione della regione Campania e della lentezza della spesa che spesso caratterizza gli interventi forestali. Tale riduzione risulta ancora più preoccupante in un territorio caratterizzato da larga diffusione dei fenomeni di dissesto idrogeologico e dagli incendi, rendendo quindi necessario il reperimento di ulteriori fonti di finanziamento da dedicare al settore forestale.

Conclusioni e raccomandazioni

Le misure forestali e le aree protette

La Campania, con l'istituzione di due Parchi Nazionali e di otto Parchi regionali si pone tra le prime regioni d'Italia per superficie protetta, con la presenza di aree parco su oltre il 25% del territorio **regionale. Secondo i dati dell'ultimo inventario nazionale la superficie boscata ricadente in aree protette in Campania supera il 50% della superficie boscata regionale ed è pari a 257.096 ettari.**

Le misure forestali possono svolgere una importante funzione nella conservazione e rafforzamento della biodiversità e della connettività ecologica, **permettendo, tre l'altro, la creazione di oasi ecologiche e trofiche per le molte specie di mammiferi selvatici e di avicoli tipici degli ambienti agricoli, sostenendo opere di rinaturalizzazione del bosco, di ripristino di ecosistemi forestali degradati, potenziando la stabilità ecologica e la composizione delle specie dei popolamenti forestali.**

Le analisi effettuate hanno evidenziato una buona concentrazione dell'insieme dei contributi ammessi (Misure 8.1.1,15.1.1,8.5,16.8) favorevoli alla biodiversità nelle aree protette del territorio regionale, ed infatti sono 47 i comuni con più dell'80% del proprio territorio in area protetta nei quali si verifica una spesa relativa alle misure forestali analizzate.

Degli oltre 68 milioni totali ammessi con effetti positivi per la biodiversità, inerenti le misure 8.1.1, 8.5.1, 15.1.1. e 16.8.1, il 98% si colloca nei comuni con superficie in area protetta e oltre il 54 % **(37.240.590 €) si colloca nei comuni (tabella 1.3.15) con un'incidenza di superficie in area protetta maggiore dell'80%, mentre solo il 2,29 % si sono distribuiti in comuni senza superficie in area protetta.** Il 71% della spesa si concentra nella provincia di Salerno che è anche la provincia, come detto, con la più alta percentuale, oltre il 57 %, di presenza delle aree protette regionali

Diversa appare invece la distribuzione della spesa ammessa nei comuni in riferimento all'incidenza della loro superficie nei corridoi ecologici, ed infatti circa il 47% si colloca in comuni senza superficie nei corridoi e solo il 2% nei comuni con superficie nei corridoi ecologici superiore all'80%, tale evenienza è però, come già detto, da ricollegarsi alla caratteristica stessa dei corridoi ecologici, che avendo un andamento lineariforme, interessano normalmente una superficie limitata dell'area comunale.

Le misure forestali e il rischio di erosione

L'erosione del suolo è un fenomeno fortemente impattante sull'ambiente, in quanto riduce la fertilità dei suoli, può innescare sui pendii ripidi fenomeni franosi, riduce la capacità di portata dei corsi d'acqua aumentando i rischi di inondazione, contribuisce al trasporto degli inquinanti. In base alle elaborazioni di JRC, in Campania i suoli agrari con erosione > 11,2 t/ha/a (valore di erosione considerato dall'USDA come non tollerabile) sono il 53% del totale, rispetto ad un dato medio nazionale del 32,8%.

Il contributo delle misure forestali considerate nell'analisi (M 8.1.1, 8.5.D, 16.8.1) alla mitigazione del fenomeno è legato alla capacità degli interventi di stabilizzazione dei versanti grazie all'azione di consolidamento del suolo svolta dalle radici, e al contributo alla gestione sostenibile delle foreste offerto dai Piani di gestione forestale, che, tra l'altro, permettono la realizzazione di interventi rispettosi delle caratteristiche fisiche del suolo.

Le analisi hanno evidenziato come non si è avuta un ottimale collocazione della spesa ammessa per l'insieme delle misure forestali con effetti potenzialmente favorevoli alla riduzione dell'erosione, nelle aree a maggior rischio; ed infatti si evidenziano valori di spesa solo in 38 comuni con valore di erosione alto e molto alto, e per 29 di questi la cifra ammessa si colloca nella classe di spesa più bassa (Tra 1 e 100.000 €).

Le misure forestali e il dissesto idrogeologico

La Campania è tra le Regioni con i valori più alti di popolazione a elevato rischio frana (oltre il 5% dei residenti) ed ha il maggior numero di unità locali di imprese a rischio, proprio in conseguenza dei fenomeni di dissesto idrogeologico. Secondo i dati del rapporto dell'ISPRA "Dissesto idrogeologico in Italia" In Campania su 13.671 chilometri quadrati di superficie, ben 2.670,4 (il 19,5%) sono soggetti a rischio frana elevato e molto elevato. Il 20% della superficie comunale complessiva è ricompresa nelle classi di pericolosità alta e molto alta e in totale l'area di frana (Aree di Attenzione AA, Molto elevata P4, Elevata P3, Media P2, Moderata P1) rappresenta il 60% dell'area comunale complessiva.

La prevenzione e il ripristino dei danni arrecati alle foreste da incendi e calamità naturali, finanziati nell'ambito delle Misure 8.3 e 8.4, rappresentano strumenti estremamente importanti per la stabilizzazione dei versanti in quanto il ripristino del patrimonio forestale può ridurre il rischio di frana e di smottamenti, mentre la gestione sostenibile pianificata e programmata delle foreste, sostenuta dalle Misure 8.5.1. D e 16.8.1, rappresenta un utile strumento di protezione dei boschi e di supporto ai servizi ecosistemici che un bosco è in grado di fornire compresa la funzione di protezione del suolo dal dissesto idrogeologico.

Nel complesso le somme totali ammesse per le Misure (Misure 8.3, 8.4, 8.5.D, 16.8) con effetti positivi sul contrasto al rischio idrogeologico, non presentano una ottimale collocazione territoriale. Dei trenta comuni con classe di spesa più alta, solo 5 si trovano in classe di pericolosità elevata e molto elevata, dove gli impegni favorevoli al contrasto al dissesto hanno i massimi effetti. Zone ad elevata pericolosità invece, quali per esempio l'alta Irpinia e il Vallo di Lauro nella provincia di Avellino, presentano livelli di spesa assenti o minimi.

Le misure forestali e gli incendi boschivi

Nel periodo 2010-2020, il 23% dei comuni campani presenta una superficie boscata percorsa dal fuoco¹ **superiore al 20% e l'8% ha registrato un numero di incendi superiore a 40. Solamente il 20%** dei comuni campani non è stata interessata da incendi nel periodo considerato.

Le analisi territoriali svolte hanno verificato la distribuzione degli interventi del PSR che potenzialmente possono avere degli effetti sulla lotta agli incendi.

Considerando il totale della spesa per gli interventi che hanno un effetto sulla riduzione del rischio incendio e sul ripristino delle superfici percorse da incendio (interventi 8.3.1, 8.4.1, 8.5.1 az D, 16.8.1, 15.1.1), che è pari a 101.772.466 euro, si rileva che solamente 8,6 milioni di euro (il 9% del totale della spesa) vengono impegnati per interventi in comuni che nel decennio 2010-2020 hanno avuto una superficie percorsa dal fuoco superiore al 20% della superficie boschiva comunale.

Anche considerando la frequenza degli incendi nel periodo 2010-2020 si rileva che solamente il 7% della spesa totale, pari a 6,7 milioni di euro si concentra in quei comuni che presenta una frequenza superiore ai 40 eventi nel decennio considerato.

La distribuzione territoriale degli interventi forestali destinati ad arginare il fenomeno degli incendi boschivi evidenzia come non ci sia una concentrazione nelle aree che sembrerebbero più esposte a **questi eventi: probabilmente ciò è dovuto al fatto che territori che nell'attuale programmazione si** sono dimostrati più attenti ad azioni di prevenzione, ripristino e corretta gestione del patrimonio forestale hanno realizzato già in periodi passati interventi atti a ridurre la diffusione e la frequenza degli incendi boschivi.

Analisi controfattuale per la verifica degli effetti degli interventi del PSR 2007-2013 sul contrasto agli incendi boschivi

Al fine di verificare gli effetti delle misure forestali (M225, M226, M227) della programmazione 2007-2013 **sulla diffusione degli incendi è stata realizzata un'analisi controfattuale che ha messo a** confronto i territori che hanno beneficiato delle misure che hanno effetto sulla riduzione degli incendi, o che ne hanno beneficiato in maniera più consistente con i territori che non hanno beneficiato di tali misure o che ne hanno beneficiato in maniera meno importante.

Complessivamente le misure forestali attivate nella programmazione 2007-2013 hanno realizzato interventi per quasi 160 milioni di euro di cui la maggior parte (71%) ha riguardato gli interventi di ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi promossi dalla Misura 226 che hanno dato risposta ad una diffusa e rilevante domanda di sostegno proveniente degli enti pubblici territoriali.

L'analisi controfattuale realizzata ha evidenziato importanti effetti sulla lotta e prevenzione agli incendi, infatti, come riportato nella tabella e nella cartografia successiva, il confronto tra i comuni che hanno usufruito delle misure oggetto di analisi e quelli in cui non sono state applicate rileva che **in questi ultimi l'incidenza tra la superficie percorsa dal fuoco nel periodo 2014-2020** sul totale della superficie boschiva è molto più elevato (13,1%) rispetto ai territori comunali in cui sono stati realizzati gli interventi promossi dalle Misure 225, 226 e 227 (4,8%).

La classificazione dei comuni campani per classe di spesa rileva un andamento inversamente **proporzionale tra l'incremento della spesa per le misure forestali e l'incidenza della superficie** percorsa dal fuoco nel periodo 2014-2020 sul totale della superficie boschiva

L'analisi congiunta dei risultati relativi alla distribuzione territoriale degli interventi forestali che hanno un effetto sulla riduzione degli incendi e quella relativa all'efficacia degli interventi della

¹ La superficie è stata calcolata senza ripetizioni, cioè se la stessa superficie viene percorsa dal fuoco più volte nel periodo considerato viene conteggiata una sola volta

programmazione 2007-2013 rileva che gli interventi sono assolutamente efficaci nel ridurre il rischio incendi ma che spesso si concentrano in zone dove questi sono meno diffusi:

In particolare nelle zone costiere, dove le superfici boscate sono spesso di ridotta estensione e caratterizzate da soprassuoli, quali la macchia mediterranea, più soggetti a incendi e conseguente dissesto idrogeologico; tali zone sono inoltre quelle più vulnerabili per la densità abitativa e per la **mancanza di una pianificazione territoriale resa complessa dal fenomeno dell'abusivismo edilizio** che spesso interessa larghe fasce di suolo pubblico ed usi civici che di fatto limita la partecipazione ai processi di pianificazione. In queste zone dove più necessari sarebbero gli interventi per la riduzione del rischio incendi, per le motivazioni sopraesposte sono anche quelli meno interessate dalle misure forestali con effetto sul contenimento degli incendi

Indagine sui beneficiari della misura 16.8.1

Al fine di evidenziare le criticità e i vantaggi della procedura di partecipazione alla sottomisura 16.8.1, che ha previsto la costituzione di partenariati tra diversi soggetti pubblici e privati è stata condotta **un'indagine diretta sulla totalità di beneficiari ammessi a finanziamento sulla misura 16.8 utilizzando come strumento un'indagine sviluppata con metodo CATI.**

Per quanto attiene gli effetti della dematerializzazione del bando il valore medio espresso dai rispondenti è pari a 4,4 indicando che la dematerializzazione è stata apprezzata dai beneficiari e ha consentito una più agevole presentazione delle domande con un giudizio più marcatamente positivo da parte dei beneficiari privati

Il criterio di selezioni risultato maggiormente efficace nel determinare le scelte dei partecipanti alla **sottomisura è quello relativo all'estensione delle superfici oggetto di pianificazione forestale, seguito dal criterio legato alla aggregazione del maggior numero di soggetti, mentre la priorità legata alla partecipazione ad altre misure forestali si è rilevato il meno efficace**

La condizione di ammissibilità legata alla partecipazione di almeno due soggetti nella presentazione della domanda non ha creato particolari problemi di natura gestionale e amministrativa e pertanto i **beneficiari spronano l'amministrazione a riproporla al fine di massimizzare gli effetti territoriali della misura. A giudizio dei rispondenti il limite previsto dal bando che prevede l'aggregazione solo tra soggetti pubblici o solo tra soggetti privati ha favorito l'aggregazione di soggetti con modalità operative e obiettivi simili e non ha rappresentato un limite alla costituzione di partenariati più ampi.**

Molto apprezzato è risultato lo sforzo dell'amministrazione di aggiornare il prezzario regionale

Caso di studio sul piano di gestione forestale del Parco Nazionale del Vesuvio.

Il caso studio ha riguardato il finanziamento, attraverso la sottomisura 16.8.1, del piano di gestione forestale che, **grazie all'azione sinergica dell'Assessorato all'Agricoltura e dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio, sarà redatto dall'Ente Parco, dai 13 comuni della Comunità del Parco e il Reparto Carabinieri Biodiversità di Caserta, costituitisi in partenariato.**

Il caso studio ha previsto la realizzazione di due interviste in profondità realizzate presso la sede del **parco del Vesuvio e la sede dell'associazione fondiaria "oasi del Vesuvio". L'incontro con i referenti** ha permesso di mettere a fuoco i punti di vista dei beneficiari pubblici e dei beneficiari privati che spesso devono affrontare problemi e difficoltà differenti generati dalla diversa struttura amministrativa e da adempimenti procedurali specifici.

Per quanto attiene la *dematerializzazione del bando*, **l'aggiornamento del fascicolo aziendale e la presentazione in formato elettronico della documentazione necessaria valutata in maniera differente dal beneficiario pubblico e da quello privato: mentre nel caso dei privati la dematerializzazione ha rappresentato un indubbio vantaggio e ha consentito di ridurre i tempi necessari al reperimento e presentazione della documentazione, per i beneficiari pubblici il processo di dematerializzazione ha**

generato alcune difficoltà legate alla gestione dei documenti elettronici da parte dei vari componenti del partenariato perché ognuno ha differenti modelli di gestione amministrativa difficilmente integrabili tra loro. **Anche l'utilizzo del sistema informativo del SIAN ha presentato** alcune difficoltà legate al fatto che il portale è tarato soprattutto per i beneficiari privati. Si dovrebbero creare delle funzionalità differenziate tra pubblico e privato che tengano conto delle differenti strutture amministrative. Al fine di snellire le procedure sarebbe il caso di evitare di richiedere ai beneficiari tutta una serie di informazioni che, soprattutto per quanto riguarda gli enti pubblici, sono disponibili e facilmente integrabili nel sistema informativo.

Riguardo ai *criteri di selezione e le condizioni di ammissibilità previsti dal bando*, nel caso del **beneficiario pubblico, il criterio di priorità mirato a favorire l'aggregazione di più soggetti è stato** molto efficace ed ha rappresentato la molla che ha innescato tutto il processo di costituzione del partenariato. Il criterio legato alla partecipazione ad altre misure di interesse forestale non ha **prodotto l'effetto incentivante sperato perché la presenza di un PGF è una condizione necessaria per l'accesso alle altre misure. Va comunque** rilevato che la partecipazione alle misure del PSR richiede **per le amministrazioni pubbliche l'impiego di risorse finanziarie e umane espressamente dedicate** che sono difficilmente individuabili negli organigrammi che spesso prevedono esclusivamente **personale impegnato nelle attività di gestione ordinaria. Per facilitare l'aggregazione di diversi** soggetti dovrebbe esserci una regia regionale che non si limiti alla pubblicazione del bando ma **accompagni i soggetti nell'intero iter di presentazione e realizzazione dei progetti.** Si ritiene corretta **la scelta del programmatore di non permettere l'aggregazione tra soggetti pubblici e privati.** Tale forma di associazione avrebbe favorito più ampie estensioni territoriale del PGF ma nello stesso tempo avrebbe portato ad un appesantimento del carico burocratico.

Per quanto attiene il beneficiario privato, le condizioni di ammissibilità mirate a favorire **l'aggregazione di più soggetti e ampliare l'estensione territoriale delle foreste oggetto del PGF, non** hanno avuto **particolari effetti sull'associazione in quanto questa per sua natura favorisce l'aggregazione dei soggetti proprietari delle superfici forestali.** La possibilità di aggregazione tra soggetti pubblici e privati avrebbe portato indubbi vantaggi su una gestione collettiva ed omogenea **di tutta l'area interessata anche se è evidente che le differenti procedure che caratterizzano il settore** pubblico e quello privato avrebbero reso piuttosto impegnativo la gestione di un partenariato misto.

Rispetto alle *modifiche in grado di rendere più agevole la partecipazione alla Misura e allargare il bacino di utenza dei potenziali beneficiari*, il parco del Vesuvio indica come essenziale lo snellimento **delle procedure AGEA e l'introduzione di procedure dedicate agli enti pubblici,** che per loro caratteristiche mal si adattano a quelle attualmente presenti, in gran parte pensate e implementate per i soggetti privati. Per favorire il coinvolgimento degli enti pubblici sarebbe necessaria una regia **forte da parte dell'amministrazione regionale** in grado di guidare e accompagnare i diversi enti **pubblici locali che presidiano il territorio. L'oasi del Vesuvio pone invece l'accento sul fatto che per** le piccole realtà, è fondamentale poter disporre con facilità degli anticipi necessari **all'avvio delle** attività senza dover ricorrere a fidejussioni che incidono significativamente sui bilanci e sul fatto che lo status giuridico di associazione fondiaria non sempre è pienamente riconosciuto e questo genera **problemi per l'accesso ai finanziamenti.** Spesso il parco è visto come un freno allo sfruttamento economico delle foreste che si limita ad imporre regole di gestione spesso in contrasto con la gestione produttiva. Tale contrasto potrebbe essere risolto attraverso una maggior partecipazione degli attori del territorio nella definizione delle esigenze e degli strumenti di sviluppo del territorio.

Focus group

La discussione realizzata durante il focus group realizzato con i responsabili delle misure forestali ha evidenziato:

- la necessità di realizzare tali interventi non in maniera puntuale, ma sinergica e comprensoriale, anche al fine di coinvolgere comuni che presentano ridotte superfici forestali,

ma che spesso sono quelli maggiormente coinvolti dagli incendi e dai fenomeni di dissesto idrogeologico

- **L'opportunità di avviare un processo di semplificazione normativa, inerente soprattutto i processi autorizzativi a carico dei proprietari privati, che preveda inoltre l'istituzione di un unico soggetto autorizzante**
- **Esigenza di individuare fonti di finanziamento alternative al FEASR, stante la riduzione delle risorse dedicate alle misure forestali nel prossimo periodo di programmazione, al fine di proseguire l'azione di accompagnamento alla corretta gestione dei territori**