

LO STATO DELLE UTILIZZAZIONI BOSCHIVE IN PROVINCIA DI FIRENZE: UN'ANALISI DEI CONTROLLI ESEGUITI DAL CORPO FORESTALE DELLO STATO NEL QUINQUENNIO 2009-2013

Luigi Bartolozzi¹, Stefano Ignesti¹, Andrea Leoncini²

¹Corpo forestale dello Stato, Comando provinciale di Firenze, Firenze; l.bartolozzi@corpoforestale.it

²Laureando dell'Università di Firenze

Partendo dall'analisi dei dati di cinque anni di controlli eseguiti dal Corpo forestale dello Stato in provincia di Firenze su dichiarazioni ed autorizzazioni di tagli boschivi, effettuati in applicazione della Legge Regionale 39/2000 e del relativo Regolamento di attuazione, si traggono delle considerazioni sui risultati ottenuti e sui loro riflessi in materia di conservazione dei boschi e di salvaguardia del territorio. Sono indicati i vari tipi di controllo effettuati dal CFS compresi quelli relativi all'utilizzo da parte delle ditte boschive della manodopera in "nero" ed il rispetto della normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al Decreto Legislativo 81/2008 e leggi successive in materia. È inoltre illustrata l'incidenza dei fattori di controllo sulla qualità del lavoro e le più ricorrenti violazioni alla normativa vigente. Vengono infine svolti alcuni spunti di riflessione, basati sull'esperienza professionale, rivolti ad implementare gli aspetti, anche giuridici, legati alla prevenzione più che alla repressione. L'aspetto chiave che si ritiene fondamentale per la prevenzione del danno è quello legato al miglioramento della formazione del personale che opera nei cantieri forestali.

Parole chiave: utilizzazioni boschive, controlli forestali, sicurezza nei cantieri forestali.

Keywords: forest utilizations, forestry controls, safety in forestry worksites.

<http://dx.doi.org/10.4129/2cis-lb-sta>

1. Introduzione

Fin dai tempi dell'emanazione della legge n. 277 del 2 giugno 1910, meglio conosciuta come "Legge Luzzati" con il quale veniva istituito il Corpo Reale delle Foreste, il suo personale ha operato nei territori montani svolgendo una continua e capillare attività di controllo e vigilanza sulle utilizzazioni a cui sono sottoposti i boschi nelle diverse zone del territorio italiano.

In particolare gli operatori, pur nel variare delle diverse configurazioni istituzionali dell'autorità di controllo forestale (Corpo reale delle foreste dal 1910 al 1926, Milizia nazionale forestale dal 1926 al 1943, Real Corpo Forestale dal 1943 al 1948 ed infine Corpo forestale dello Stato dal 1948), hanno mantenuto continua ed incisiva la propria azione di controllo e di monitoraggio delle forme di utilizzo del bosco, con lo scopo di verificare il rispetto delle regole e delle norme esistenti; evitando che usi scriterati o eccessivamente incisivi dal punto di vista del prelievo dei materiali legnosi danneggiassero in modo rilevante le formazioni forestali. Lo svolgimento di tali attività ha naturalmente subito i riflessi dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel settore forestale con particolare riferimento alle variazioni verificatesi a decorrere dal 1970 con l'assunzione da parte delle Regioni delle funzioni amministrative in materia. Sin dalle prime fasi del prolungato e complesso processo di riorganizzazione delle competenze il Corpo forestale dello Stato ha sempre collaborato con la Regione Toscana nello svolgimento di compiti e funzio-

ni che hanno riguardato principalmente la vigilanza e il controllo delle forme di utilizzazione per la tutela forestale in forza di una convenzione, stipulata tra il Ministero dell'Agricoltura e Foreste e la Giunta Regionale toscana nel 1982. In data 25 marzo 2008 la collaborazione fra il Corpo forestale dello Stato e la Regione Toscana è stata rinnovata con la firma di una nuova convenzione, poi ulteriormente rinnovata nelle date del 12 luglio 2011 e del 16 maggio 2014.

In virtù di essa l'attività di vigilanza e controllo sulla conformità degli interventi forestali alle disposizioni di legge da parte degli operatori del Corpo forestale dello Stato, anche a seguito della successiva firma (in data 30 giugno 2008) di un accordo operativo ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della convenzione del 25 marzo 2008, è stata pertanto codificata in maniera precisa e dettagliata.

È stata definita l'entità minima dei controlli da realizzare da parte del CFS per ciascun Ente territorialmente competente, delegato dalla Regione Toscana allo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di foreste (Provincia, Comunità Montane poi Unioni di Comuni, Circondario poi Unione di Comuni).

Controlli che il personale CFS ha il compito di espletare durante l'esecuzione dei lavori di taglio o al termine degli stessi, con l'obiettivo di verificare la conformità degli interventi alle norme tecniche e procedurali previste dall'atto abilitativo, dalla legge e dal regolamento forestale della Toscana.

Il 75 % dei controlli eseguiti viene estratto casualmente con cadenza semestrale dagli Enti territoriali, secondo

criteri concordati, mentre per la restante quota del 25 % i controlli vengono determinati a propria discrezione da parte del personale del CFS. Oltre a ciò i controlli possono riguardare anche quei casi in cui gli Enti territoriali, in base al riscontro di possibili anomalie procedurali, inoltrano segnalazioni su casi particolari al Corpo forestale dello Stato.

2. La raccolta delle informazioni

La raccolta delle informazioni relative ai controlli svolti è stata effettuata mediante la consultazione dei dati inseriti dal personale CFS nel periodo 2009-2013 all'interno della banca dati del Sistema Informativo per la Gestione delle Attività Forestali (SIGAF), gestito dall'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (A.R.T.E.A.). L'elaborazione di base che il SIGAF fornisce relativamente ai controlli forestali consiste in un foglio elettronico in formato Windows Office Excel dalla struttura estremamente semplificata contenente le seguenti informazioni:

- a. Numero progressivo (il numero cronologico per l'ordinamento dei controlli inseriti);
- b. Denominazione (il cognome o la denominazione del richiedente);
- c. Codice fiscale (il codice fiscale del richiedente);
- d. Natura giuridica (la tipologia giuridica assunta dal soggetto richiedente);
- e. Procedimento (la tipologia del procedimento per il quale è stato aperto il fascicolo nel SIGAF): per le attività di controllo operate dal Corpo forestale dello Stato le tipologie possibili erano le seguenti

- [940] FORESTE – Controllo (nel caso di effettuazione di un primo controllo),

- [941] FORESTE – Controllo (nel caso di effettuazione di un secondo controllo),

- [942] FORESTE – Controllo (nel caso di effettuazione di un terzo controllo),

- [943] FORESTE – Controllo (nel caso di effettuazione di un quarto controllo);

f. Data (la data di compilazione del controllo);

g. Status (se la compilazione del fascicolo è stata chiusa o è ancora aperta);

h. Numero domanda (codice alfanumerico ARTEA collegato all'istanza presentata dal richiedente o generato dal SIGAF al momento dell'inserimento dei dati del controllo);

i. Stampata da (nominativo del personale CFS che ha provveduto all'inserimento dei dati del controllo).

A questi dati di base sono stati poi aggiunte le informazioni seguenti al fine di completare il quadro conoscitivo relativo ai controlli eseguiti e poter poi svolgere un approfondito lavoro di analisi dell'attività svolta:

- a. Data sopralluogo (la data di esecuzione del sopralluogo di campagna);
- b. Data fine controllo (la data di completamento di tutte le verifiche e delle attività di accertamento; spesso tale data ha coinciso con la data di compilazione ed invio degli atti amministrativi e/o penali);
- c. Esito controllo (differenziando il controllo positivo o regolare, e quindi conforme alle norme ed ai contenuti prescrittivi degli atti autorizzativi, da quello negativo o

irregolare, per il quale sono state invece riscontrate una o più violazioni della normativa vigente);

d. Chiusa da (il nominativo del personale CFS che ha validato l'inserimento dei dati del controllo);

e. CFS (l'indicazione del Comando Stazione o di altro reparto che ha compiuto l'attività di controllo);

f. Comune (il nome del comune dove è avvenuto l'intervento sottoposto a controllo);

g. Località (il nome della località dove è avvenuto l'intervento sottoposto a controllo);

h. Ente territoriale (la denominazione dell'Ente amministrativo territoriale presso il quale è stata presentata l'istanza, o che sarebbe comunque stato competente a ricevere la dovuta istanza per gli interventi non istruiti);

i. Tipologia istanza (il tipo di procedimento che il richiedente doveva avviare, differenziando le dichiarazioni dalle autorizzazioni);

j. Area protetta (l'indicazione dell'area protetta nella quale l'intervento di taglio risultava eventualmente ricompreso);

k. Riferimenti pratica (il rimando a codificazioni amministrative utilizzate dagli Enti territoriali per l'ordinamento delle istanze ricevute nei propri uffici, utile ad una migliore identificazione dei fascicoli);

l. Stato intervento (se trattasi di intervento non ancora iniziato, in corso di esecuzione e quindi parziale oppure concluso);

m. Superficie (espressa in ettari ed indicata come richiesta nell'istanza);

n. Superficie controllata (espressa in ettari, relativa a quella effettivamente visionata e verificata al momento del controllo);

o. Rilievo con GPS (indicando se è stato eseguito un rilievo mediante l'utilizzo di strumentazione GPS oppure no, indicando in tal caso che la superficie è stata riscontrata mediante stima visuale dei confini e dei riferimenti cartografici sul terreno);

p. Estremi catastali (l'indicazione del numero di foglio/i e particella/e catastali delle superfici interessate dagli interventi);

q. Tipologia intervento (differenziando gli interventi oggetto di controllo nelle seguenti grandi categorie: tagli boschivi, tagli boschivi di manutenzione, opere connesse, tagli boschivi con opere connesse);

r. Esecutore (il cognome o la denominazione di chi ha eseguito l'intervento);

s. Governo del bosco (la forma di rinnovazione principale del bosco sottoposto ad utilizzazione);

t. Composizione bosco (l'indicazione della specie o delle specie arboree forestali prevalenti);

u. Trattamento del bosco (le modalità di taglio adottate per l'utilizzazione sottoposta a controllo);

v. Descrizione del bosco (gli eventuali maggiori dettagli informativi a disposizione per caratterizzare con una maggior ampiezza la descrizione del soprassuolo utilizzato);

w. Descrizione intervento (gli eventuali più approfonditi dettagli informativi raccolti per delineare con maggiore completezza il tipo di intervento realizzato);

x. Pratica (se il controllo eseguito ha riguardato una pratica estratta, e del caso indicando anche il riferimento al semestre in cui la stessa era stata assegnata, oppure la verifica è stata svolta su una pratica non estratta);

y. Tipo di violazione (differenziando se la violazione o le violazioni hanno natura amministrativa oppure penale o, ancora, se sono di competenza sia dell'Autorità amministrativa che penale);

z. Attività accertamento (operando un distinguo fra attività di accertamento semplice e attività di accertamento complessa, che implica quindi approfondimenti tecnico-operativi di maggior impegno);

aa. Natura della violazione (la descrizione di dettaglio della violazione o delle violazioni che sono state riscontrate al controllo);

bb. Importo sanzione (somma in euro contestata per le violazioni amministrative eventualmente accertate);

cc. Note generali (per le ulteriori informazioni aggiuntive non in precedenza riportate ed eventualmente utili a successive elaborazioni analitiche).

L'integrazione di tali informazioni è stata alimentata mediante la consultazione e la stampa delle singole schede di controllo, inserendo le informazioni in esse contenute all'interno delle celle del file in formato Excel sopra descritto. In molti casi le informazioni non erano complete a causa di una compilazione che gli operatori hanno eseguito in maniera non esauriente lasciando alcuni campi vuoti; in altri casi i dati inseriti, dopo gli opportuni riscontri incrociati, sono stati verificati e corretti.

In altri frangenti invece i dati poi raccolti non erano di previsto inserimento, e quindi sono stati reperiti attraverso la consultazione di altri fascicoli all'interno del SIGAF (i fascicoli relativi alle istruttorie delle istanze presentate) oppure il riscontro è stato effettuato da fonti di diversa origine (tramite la consultazione dei fascicoli cartacei delle istanze, soprattutto per quelle pratiche non inserite nel SIGAF quali i piani di taglio; tramite l'esame dei fascicoli del contenzioso amministrativo e penale del Comando Provinciale CFS di Firenze; tramite le comunicazioni verbali con gli operatori che hanno eseguito i controlli).

Una volta completato il quadro dei dati, che sono stati raccolti in modo differenziato per ciascun anno, si è quindi avviato il lavoro di elaborazione delle informazioni e della loro successiva analisi.

3. L'analisi delle informazioni

Il lavoro oggetto del presente elaborato è da considerare un contributo preliminare nel quale l'analisi delle informazioni è stata operata ad un livello molto generale in quanto il database costruito è tuttora oggetto di verifiche, implementazioni e più approfondite elaborazioni. Nella prima tabella (Tab. 1) sono stati raccolti i dati relativi ai controlli eseguiti nel quinquennio 2009-2013, evidenziando quei casi in cui, per necessità di ulteriori verifiche o di approfondimenti in ordine agli atti istruttori, le stesse pratiche sono state sottoposte ad ulteriori controlli. I controlli eseguiti sono quindi stati suddivisi in base alla tipologia delle istanze che erano state inoltrate agli Enti territoriali da parte dei richiedenti.

La normativa forestale toscana prevede infatti un regime istruttorio differenziato a seconda dell'incidenza dell'intervento di taglio passando da utilizzazioni ese-

guibili liberamente, a prelievi legnosi praticabili con una semplice dichiarazione (materialmente dopo 20 giorni dalla presentazione della dichiarazione, fatte salve le prescrizioni eventualmente imposte dall'Ente competente), ad interventi infine di maggiore complessità e incidenza, per i quali è previsto lo svolgimento di un procedimento istruttorio più articolato e l'eventuale rilascio di un provvedimento autorizzativo.

Nella tabella 2 si può evidenziare come i controlli forestali hanno riguardato interventi oggetto di una diversa tipologia di istanza in maniera pressoché equivalente (il 49,6 % di pratiche in dichiarazione contro il 45,4 % di pratiche in regime di autorizzazione), mentre il restante 5 % del totale dei controlli ha riguardato tagli che non erano invece stati sottoposti alle previste procedure amministrative.

In sostanza il 5 % dei controlli ha riguardato l'esecuzione di interventi non vagliati preventivamente dall'autorità amministrativa competente all'applicazione della normativa forestale vigente, non liberamente eseguibili per le modalità di taglio e per le superfici interessate, e quindi da classificare come totalmente abusivi. La tabella successiva (Tab. 3) pone invece in risalto quelli che sono stati gli esiti dei controlli eseguiti da parte del personale del Corpo forestale dello Stato. Poco più della metà dei controlli eseguiti hanno fornito un esito regolare, mentre in poco più dell'8% delle verifiche espletate gli interventi non erano stati ancora avviati. Il campione di controlli che viene inviato semestralmente dagli Enti territoriali fa infatti riferimento alle istanze che sono state presentate nei 6 mesi immediatamente precedenti. Di conseguenza è assai probabile che alcune delle utilizzazioni non risultino ancora avviate al momento dell'esecuzione dei controlli. Per circa un terzo delle utilizzazioni verificate (il 34,9 %) è stato riscontrato un esito negativo al momento del controllo. Vi è però da precisare al riguardo che il dato rappresentato è generico e non ancora adeguatamente disaggregato, e ricomprende sia interventi in cui sono state rilevate consistenti ed incisive difformità rispetto alla normativa vigente, con conseguenze di ordine sia amministrativo che penale, sia invece tagli in cui sono state riscontrate invece solo violazioni di lieve entità e di natura esclusivamente amministrativa.

Nell'Accordo operativo siglato il 30 giugno 2008 tra Regione Toscana e Corpo forestale dello Stato, nell'ambito delle attività di controllo in ambito forestale, era inoltre prevista la possibilità che il personale forestale, anche in collaborazione con altri organismi pubblici, quali ad esempio gli Ispettorati del lavoro o le Aziende sanitarie locali, svolgesse verifiche sulle generalità delle imprese e degli operatori e sull'applicazione della normativa nazionale e regionale relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro. I dati di questa specifica attività sono stati scorporati e messi in evidenza all'interno della tabella 4.

Rilevante è il numero delle irregolarità riscontrate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ai sensi del Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e dalle relative disposizioni correttive, a fronte delle ditte boschive sottoposte a verifica (pari al 70 %). Anche le violazioni registrate per l'utilizzo di mano d'opera non regolarmente assunta assumono una certa rilevanza con 27 illeciti

riscontrati su un totale di 50 ditte boschive controllate, per un'incidenza percentuale del 54 %.

Per una più oggettiva valutazione dei dati ora esposti è però opportuno precisare che questi fanno riferimento all'esecuzione di controlli "mirati", a controlli cioè che, in base alle informazioni preventivamente assunte, alle segnalazioni ricevute ed all'esperienza di controllo dell'operatore, sono stati orientati ad evidenziare e reprimere quelle tipologie di violazione che si aveva il ragionevole sospetto fossero in esecuzione.

4. Discussione e conclusioni

Con l'entrata in vigore il 3 marzo 2013 del Regolamento (UE) n. 995/2010 "EUTR" (European Timber Regulation) si è resa necessaria la creazione anche nel nostro paese di un sistema in grado di contrastare con la massima efficacia possibile il commercio di legno di provenienza illegale. Di un meccanismo che consenta quindi l'individuazione di illegalità (violazioni di leggi nazionali o internazionali) nelle fasi di raccolta, trasporto, acquisto e vendita di legno e di prodotti da esso derivati. È pertanto di evidente urgenza la necessità di creare un sistema, organizzato ed articolato fra tutti gli attori che costituiscono il settore forestale italiano, in grado di rile-

vare, registrare, analizzare e reprimere le irregolarità della filiera produttiva del legno ed in cui la circolazione delle informazioni sia trasparente, rapida e condivisa. Consentendo un efficace lavoro di analisi per l'elaborazione dei necessari strumenti correttivi, con i quali operare i miglioramenti nelle modalità di utilizzazione dei boschi in Italia e dei relativi processi di commercializzazione della materia legno.

Soprattutto nell'intento di prevenire tematiche di particolare urgenza quale la così detta "insicurezza forestale", cioè lo svolgimento delle attività all'interno dei cantieri forestali senza l'utilizzo delle previste misure e dotazioni di sicurezza da parte degli operatori.

L'obiettivo del presente lavoro, costituente un primo approccio preliminare di analisi, è proprio quello di fornire un contributo in questa direzione, nell'ottica di verificare l'attività di controllo svolta dal Corpo forestale dello Stato in provincia di Firenze negli anni recenti ed implementare più efficaci ed incisive forme di controllo per l'immediato futuro.

Favorendo inoltre la circolazione delle informazioni, nella convinzione che questo sia strumento di indubbia importanza e significativa complementarietà da affiancare alla fondamentale risorsa della formazione professionale degli operatori all'interno della filiera foresta-legno.

Tabella 1. Periodo 2009-2013 - Numero controlli delle utilizzazioni boschive eseguiti dal personale del Corpo forestale dello Stato in Provincia di Firenze.

Anno	Pratiche sottoposte a controllo	Pratiche sottoposte ad un 2° controllo	Pratiche sottoposte ad un 3° controllo	Pratiche sottoposte ad un 4° controllo	Totale
2009	139	2	-	-	141
2010	127	4	1	-	132
2011	160	6	1	-	167
2012	144	12	3	1	160
2013	154	6	1	-	161
TOTALE	724	30	6	1	761

Tabella 2. Periodo 2009-2013 - Numero controlli delle utilizzazioni boschive eseguiti dal personale del Corpo forestale dello Stato in Provincia di Firenze suddivisi per tipologia di pratica.

Anno	Pratiche sottoposte a controllo	Autorizzazioni	Dichiarazioni	Controlli interventi privi di atti autorizzativi
2009	139	56	70	13
2010	127	55	63	9
2011	160	78	77	5
2012	144	64	73	7
2013	154	76	76	2
TOTALE	724	329	359	36
		45,4 %	49,6 %	5,0 %

Tabella 3. Periodo 2009-2013 - Gli esiti dei controlli delle utilizzazioni boschive eseguiti dal personale Corpo forestale dello Stato in Provincia di Firenze.

Anno	Pratiche sottoposte a controllo	Controlli con esito positivo	Interventi non iniziati al momento del controllo	Controlli con esito negativo	Controlli con esito non definito
2009	139	65	13	61	-
2010	127	75	7	44	1
2011	160	98	10	51	1
2012	144	92	4	48	-
2013	154	78	26	49	-
TOTALE	724	408	60	253	2
		56,4 %	8,3 %	34,9 %	0,3 %

Tabella 4. Periodo 2009-2013 - Gli esiti dei controlli sugli aspetti della sicurezza del lavoro e sull'impiego di mano d'opera non regolarmente assunta eseguiti dal personale Corpo forestale dello Stato in Provincia di Firenze.

Anno	Numero controlli	Ditte boschive controllate	Irregolarità ai sensi del D.L.vo 81/2008	Irregolarità per l'utilizzo di mano d'opera non assunta
2009	6	7	6	4
2010	7	7	6	5
2011	10	10	7	5
2012	12	12	8	6
2013	13	14	8	7
TOTALE	48	50	35	27
		Il riferimento % è sul totale delle ditte boschive controllate	70,0 %	54,0 %

SUMMARY

The status of forest utilizations in the province of Florence: an analysis of the controls carried out by Corpo Forestale dello Stato during the 2009-2013 period

Inspections carried out by Corpo Forestale dello Stato in the territory of the province of Florence during five years, that were based on declarations and permissions of tree cutting, carried out under Regional Law 39/2000 and the implementing regulations, draw to considerations and reflections on the conservation of forests and the protection of the territory. The study shows lists of various types of controls carried out by Corpo forestale dello Stato including those relating to the use by the forestry firms of the undeclared work and those related to their respect of the legislation on safety in the workplace, as referred to in the Legislative Decree 81/2008 and subsequent laws regarding. It 's also shown the impact of controlling factors on the

quality of work and the most common violations of the current legislation.

At the end, based on professional experience, the study suggests some considerations focused on implementing prevention rather than repression aspects.

The key point for the prevention of damages is improving training of personnel working in the forest areas.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- Anonimo, 2008 – *Accordo Operativo tra Regione Toscana e Corpo Forestale dello Stato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della Convenzione stipulata il 25 marzo 2008*. Manoscritto.
- Gravano E., Perulli D., 2005 – *Pratiche del vincolo idrogeologico: Sistema Informativo per la Gestione delle Attività Forestali (SIGAF)*. In: RaFT 2005: Rapporto sullo stato delle Foreste in Toscana, AA.VV. ARSIA. Sherwood n. 124 (7/06), supplemento n. 2, pp. 128.