

Il Rapporto “Attività illegali nella gestione delle risorse forestali in Italia” Foreste e illegalità storica



Mauro Masiero, Diego Florian, Davide Pettenella,
Laura Secco, Dragana Stojkovic
DITESAF – Università di Padova

Contenuti del Rapporto

1. Il campo d'indagine

1.1 Il campo di studio

- 1.1.1 Il settore forestale italiano
- 1.1.2 Filiera foresta-legno-mobile

1.2 Reati e illeciti: normativa di riferimento

- 1.2.1 Normativa nazionale e regionale
- 1.2.2 Normativa internazionale

1.3 Istituzioni di controllo

- 1.3.1 Il ruolo della società civile

2. Metodologia di ricerca e fonti informative

3. Risultati

3.1 Natura e dinamiche dei fenomeni di illegalità indagati

3.1.1 Illegalità storica

3.1.2 Illegalità dimenticata

3.1.3 Nuova illegalità

3.2 Le dimensioni dei fenomeni di illegalità indagati

3.3 Alcuni spunti di riflessione

Bibliografia

ALLEGATO 1: Quadro sintetico della principale normativa e degli strumenti di programmazione regionale in ambito forestale

ALLEGATO 2: Questionario usato nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati

A breve disponibile su:

www.euscore.eu

Obiettivi

Task 1: analizzare “Il ruolo e gli impatti dell’attività criminale organizzata nel settore forestale” in Italia.

Task 2: Elaborare i risultati connessi all’implementazione di sistemi di verificato sul Legno Controllato e curare attività di divulgazione.

Task 3: Coordinare attività di ricerca e di informazione-divulgazione

Il campo d’indagine

Sistema foresta-legno italiano:

- A. settore forestale
- B. filiera foresta-legno-mobile

Il campo d'indagine (1/5)

A. Settore forestale

- **10,4 Mha** (34,7% sup. nazionale)
→ in espansione (2-3 M in conversione naturale)
- **95%** boschi in montagna-collina
- Prelievi (2007): **7,9 M m³** (65% legna da ardere)
- Ruolo del settore forestale nell'economia = **0,01% del PIL**



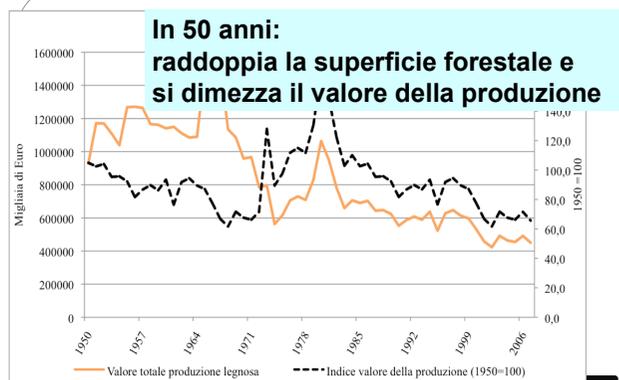
In rosa = aree di montagna
In nero = aree in conversione naturale

Il campo d'indagine (2/5)

A. Settore forestale

- Forte presenza della **proprietà pubblica (40%)** (comunale)
- **Fustaie** in prevalenza **pubbliche (52%)**, tassi di prelievo bassi
- Circa **660.000 aziende** con boschi (1/4 delle aziende agricole italiane), **60% < 5 ha**
- Piccole/piccolissime proprietà non gestite o gestite in modo saltuario (→ proprietari assenti)
- Scarsa propensione all'associazionismo
- Elevata frammentazione, logistica difficile, alti costi di gestione
- **Bassa produttività media** (3-4 m³/giorno/operaio (7-8 m³ in centro Europa, 100-120 m³ in Svezia e Finlandia)

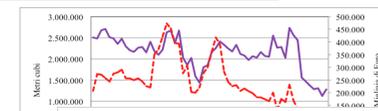
Andamento del valore della produzione di legname in Italia (1950-2007; valori reali 2008)



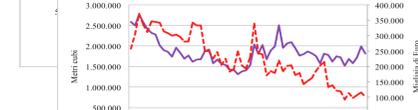
Fonte: nostre elaborazioni di dati ISTAT

Andamento dei prelievi (linea intera) e del valore della produzione di legname (linea tratteggiata) nelle principali macroregioni italiane (1950-2007; riferimento a NUTS1; valori reali 2008)

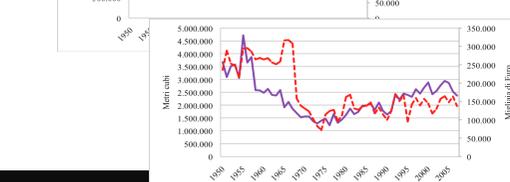
a. Nord-Ovest



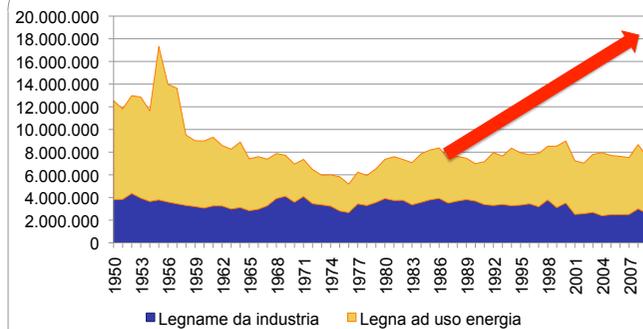
b. Nord-Est



c. Centro Italia



Un processo di de-specializzazione produttiva



Fonte: nostre elaborazioni di dati ISTAT

Italia: 1° importatore mondiale di legna da ardere
4° importatore mondiale di chips
1° importatore europeo di pellet ad uso residenziale

Legna da ardere e biomasse legnose

Crisi economica?
Nel 2010 aumento del 147% del valore dell'import di cippato rispetto al 2009



Il campo d'indagine (3/5)

B. Filiera foresta-legno-mobile

Legno-arredo:

- 73.548 aziende, 389.646 addetti
- 6% produz. totale dell'industria manifatturiera italiana
- piccole e medie imprese prevalentemente artigiane (88% legno, 80% mobili)
- Qualità design, flessibilità dei distretti produttivi
- Forte dipendenza da import di legname
- Delocalizzazione dei processi (manodopera e materie prime)

Fonte: Federlegno, 2011



Il campo d'indagine (4/5)

B. Filiera foresta-legno-mobile

Carta, carta-tecnica ed editoria:

- 4.570 imprese, 83.600 addetti
- Carta, cartoni e paste per carta: 139 imprese, 21.800 addetti
- Input materie prime: 50% carta da macero
- Caratteristiche diverse per dimensioni, capitale investito e tecnologia rispetto al settore legno-arredo

Fonte: Assocarta, 2011



Il campo d'indagine (5/5)

B. Filiera foresta-legno-mobile

Dinamiche comuni

- Allentamento delle relazioni intersettoriali tra offerta interna di legname grezzo e domanda industriale
- Crescente ricorso a materie **recuperate internamente** (es. carta da macero, legno da RSU) o **importate**
- Concentrazione dell'offerta italiana sui prodotti a **basso valore** (legna da ardere)
- Mercati **meno trasparenti** e caratterizzati da **lavoro irregolare** e da **transazioni informali**

Il quadro normativo (1/3)

- Quadro normativo articolato e complesso

Il quadro normativo (2/3)

Principale normativa e strumenti di programmazione regionale in ambito forestale

REGIONI	Legge forestale	Normativa specifica e attuativa	PMSP	Programmazione Forestale	Piano Anti Incendio Boschiva
Friuli Venezia Giulia	Lr. n. 27 del 1979	D.G.R. n. 66/84 del 2000	3 Reg. Reg. 584		D.G.R. n. 21/2174 del 2007
Valle d'Aosta	In itinere	Lr. n. 67 del 1992	R.D.L. 3267 del 1923	Lr. n. 44 del 1989	D.P.G. n. 665 del 2006
Lombardia	Testo Quadri di settore	Regol. Reg. n. 5 del 2007	In Regol. Reg.	Linee guida di politica forestale regionale D.G.R. n. 55/11 del 2001	D.G.R. n. 3949 del 2006
P.A. di Bolzano	L.p. n. 21 del 1996	D.P.G.P. n. 29 del 2000	In L.p. n. 21 del 1996 e in D.P.F.G.P. n. 29 del 2000	In itinere	Carta Infrastrutture antincendio in scala 1:10.000
P.A. di Trento	L.p. n. 11 del 2007	L.p. n. 48 del 1978 L.p. n. 31 del 1980 L.p. n. 11 del 2007	Dian. 7/2/1990	Dnl. n. 2524 del 2007, Linee Guida	D.P.G.P. n. 117 del 2000
Veneto	Lr. n. 32 del 1978 modificata dalla Lr. n. 5 del 2005	Lr. n. 5 del 2005	D.C.R. n. 31 del 2003	D.G.R. n. 3604 del 2006	D.C.R. n. 43 del 1999
Friuli Venezia Giulia	Lr. n. 9 del 2007	Regol. attuativo in preparazione	In Regol. Reg.	D.G.R. n. 3604 del 2006	D.C.R. n. 3603 del 2006 D.G.R. n. 1452 del 2002
Liguria	Lr. n. 4 del 1999	Regol. Reg. n. 1 del 1999	In Regol. Reg.	D.C.R. n. 3654 del 2006	D.C.R. n. 17 del 2007
Emilia Romagna	Lr. n. 30 del 1981 Lr. n. 39 del 2000	D.G.R. 182 del 1995 D.G.R. n. 48/R del 2003	D.G.R. n. 182 del 1995 In Regol. Reg.	Dnl. A.L. n. 90 del 2006 Dnl. n. C.R. n. 125 del 2006	D.C.R. n. 48 del 2008 D.G.R. n. 114 del 2007 D.G.R. 1571 del 2003
Umbria	Lr. n. 28 del 2001	Regol. Reg. n. 7 del 2002	In Regol. Reg.	D.C.R. n. 652 del 1999	Primo Piano addeguato alla L. 353 del 2000 approvato con D.G.R. n. 1524 del 2006 e D.C.R. n. 1524 del 2006 e D.C.R. n. 114 del 2007
Marche	Lr. n. 6 del 2003	-	In D.G.R. n. 2883 del 2001	In D.G.R. 603 del 2008	D.G.R. n. 808 del 2002
Lazio	Lr. n. 29 del 2002	Regol. Reg. n. 17 del 2003	In Regol. Reg.	In Regol. Reg.	D.C.R. n. 856 del 2005
Abruzzo	Lr. n. 24 del 1994 e n. 9 del 2000	D.G.R. n. 57 del 2005	In Lr. del 1995	D.C.R. n. 1219 del 2007, Linee guida D.C.R. n. 285 del 2005.	D.G.R. n. 627 del 2005
Molise	L.R. n. 11/96 modificata dalla L.R. n. 14/06	Regolamenti attuativi allegati alla L.R. 11/96, D.C.R. n. 2005/06, linee di indirizzo D.C.R. n. 14/06	D.C.R. n. 194 del 1998, Provveduto con D.G.R. n. 1990/07, D.G.R. n. 2064/07 e D.C.R. 128/08	Allegato "c" alla L.R. 11/96	D.G.R. n. 972 del 06/08
Puglia	Lr. n. 18 del 2000 Lr. n. 34 del 2001, n. 29 Lr. n. 42 del 1998 modificata dalla Lr. n. 11 del 2004	Regol. Reg. n. 1 del 2002	In Regol. Reg. n. 1 del 2002	D.G.R. n. 1968 del 2006, Linee guida D.G.R. n. 522 del 2006, prevvia Linee guida	D.G.R. n. 365 del 2008
Basilicata	Lr. n. 42 del 1998 modificata dalla Lr. n. 11 del 2004	Lr. n. 11 del 2004	D.G.R. n. 956 del 2004	SCR n. 137 del 2006	Piano triennale antincendio - Piano annuale attuativo
Calabria	Lr. n. 20 del 1992	D.G.R. n. 197 del 2003	D.G.R. n. 450 del 2008	D.C.R. n. 122 del 2006	
Sicilia	Lr. n. 16 del 1996 modificata dalla Lr. n. 14 del 2006	-	Esecutive con D.A. n. 545/749/O.U. 112/13 del 2006 per la Provincia di TP, SR, RG, PA, ME, PN, CT, CL, AG	D.G.R. n. 204 del 2004, Linee guida adottate con D.A. n.240 del 2004	Approvato con D.P. n. 5389-S.S.G del 2003
Sardegna	-	Lr. n. 24 del 1999 e n. 12 del 2002	D.A.D.A. n. 24/CFVA del 2006	D.G.R. n. 539 del 2007	D.G.R. n. 3317 del 2008
ITALIA	D.lgs. n. 227 del 2001	Decreto Ministeriale attuativo, Linee Guida (D.lgs. n. 227/2001, con G.L. 225/2005	R.D.L. 3267 del 1923	D.lgs. n. 227 del 2001, Linee guida 2005	legge. n. 353 del 2000

Fonte: PQSF, 2008

Il quadro normativo (3/3)

- Quadro normativo articolato e complesso
- Presenza di elementi conflittuali (es. settore forestale/ settore ambientale, Regioni/Ministero)
- Mancanza di coordinamento tra i diversi strumenti
- Ritardi nei recepimenti/adeguamenti di indicazioni Comunitarie (es. Reg. FLEGT, Reg. EUTR)
- Approccio "vincolistico" (98% proprietà sotto vincolo idrogeologico o altri vincoli)
- Italia unico paese Europeo con 1 corpo statale + 6 regionali di polizia specializzati nel settore forestale

Fonti informative

- BD Cassazione (<http://www.italgiure.giustizia.it/>)
- Altre banche dati di sentenze (<http://www.giustizia-amministrativa.it/index.html>)
- Relazioni CFS (Dossier Attività Operative)
- Osservatorio sul Lavoro in Bosco (OLAB)
- Studi, report e ricerche

- Interviste dirette (5 funzionari CFS, 15+ aziende, 10+ tecnici ed esperti)

17

Risultati

Un inquadramento dei problemi strutturali del settore

(filiera energia, de-professionalizzazione, foresta = montagna → minore visibilità del settore da parte dei decisori, ...)

3 categorie di illegalità:

- L'illegalità **“storica”**
- L'illegalità **“dimenticata”**
- Le **nuove illegalità**

L'illegalità “storica”

- Incendi forestali dolosi e colposi
- Tagli irregolari
- Prelievi e commercio legna da ardere
- Pascolo abusivo
- Discariche, abusivismo edilizio
- Bracconaggio



Fonte: CFS

19

Incendi forestali (1/2)

- In Italia **98%** cause antropiche
- In media **40.000 ha/anno** (CFS, 2010; Istat, 2010)
- N. incendi e superficie in flessione rispetto agli anni '90 (con differenze a livello regionale)
- Incendi dolosi: **49%** (1999) → **60%** (2010) (CFS, 2002; CFS e Legambiente, 2007; CFS, 2010)
- Crescente incidenza sulle formazioni boscate di pianura, piuttosto che di collina o montagna



Fonte: CFS

20

Incendi forestali (2/2)

- Incendi: un reato fine a se stesso?
- **Connessioni con altri fenomeni illegali/irregolari:**
 - pastori → rinnovazione specie foraggiere
 - incendi appiccati dagli addetti allo spegnimento → ritorsioni
 - bracconieri → spostamenti fauna, diradamenti, ritorsioni
 - estorsione o speculazione

L'azione di contrasto:

- **2000-2009** → segnalate all'Autorità Giudiziaria 3.875 persone, 131 tratte in arresto o sottoposte a custodia cautelare (CFS, 2010)

21

Tagli irregolari (1/2)

- Numero di matricine rilasciate, mancate dichiarazioni, infrazioni ai vincoli idrogeologico e paesaggistico, danni derivanti dalle operazioni di utilizzazione ...
- Irregolarità per lo più **amministrative** (4-7.000 illeciti/anno, soprattutto nel Centro-Sud) (Istat, 2005; CFS, 2010)
- Espansione del bosco/saturazione spazi → diminuita percezione dei danni, maggiore tolleranza (aree marginali, ex coltivi, radure ecc.)

Tagli irregolari (2/2)

- Applicazione della legge in alcuni casi ritenuta "eccessiva" e in contrasto con norme di buon senso:
 - prelievo non autorizzato di pochi steri di legna da ardere a fini non commerciali
 - sconfinamenti di singoli capi di bestiame da aree di pascolo in boschi
 - tagli (non autorizzati) di robinia in uliveti abbandonati in fase di recupero produttivo
 - mancato rilascio di qualche matricina

"morso del fessipede dall'unghia luciferina"

Conte Luigi Soriani Monetti, discorso alla Camera dei Deputati, 1 giugno del 1914



Fonte: FAO e CFS

Prelievi e commercio legna da ardere (1/3)

- Più che illegalità *tout-court*, un'area "grigia"
- Un problema di fondo: attendibilità dei dati (prelievi vs. consumi stimati):

Prelievi: 3-5 Mm³ (dati Istat)

→ dato **fortemente sottostimato** (APAT, 2003; Magnani, 2005; Corona *et al.*, 2007)

Consumi:

- ENEA, consumi "civili": **21,1 Mt** (1997) e **14,5 Mt** (1999)
- APAT-ARPA Lombardia, consumi residenziali **19,1 Mt** (2006)
- Pettenella e Andrighetto (2011): **16,5 - 23,5 Mm³**

Consumi di energia primaria da biomasse solide nei paesi dell'UE nel 2009

Fonte: EurObserver (2010)

Paese	Consumi pro capite		Italia =100
	tep	m ² equivalenti	
Finlandia	1,209	5,75	2628
Svezia	0,922	4,39	2004
Lettonia	0,772	3,67	1678
Estonia	0,560	2,67	1217
Austria	0,468	2,23	1017
Portogallo	0,286	1,36	622
Danimarca	0,258	1,23	561
Lituania	0,248	1,18	539
Slovenia	0,199	0,95	433
Rep.Ceca	0,187	0,89	407
Ungheria	0,153	0,73	333
Francia	0,151	0,72	328
Romania	0,150	0,71	326
Germania	0,137	0,65	298
Polonia	0,136	0,65	296
Slovacchia	0,119	0,57	259
Bulgaria	0,106	0,50	230
Spagna	0,094	0,45	204
Belgio	0,074	0,35	161
Grecia	0,070	0,33	152
Lussemburgo	0,068	0,32	148
Olanda	0,061	0,29	133
Italia	0,046	0,22	100
Irlanda	0,041	0,20	89
Regno Unito	0,021	0,10	46
Cipro	0,014	0,07	30
Malta	0,001	0,00	2
UE (media)	0,145	0,69	315

Prelievi e commercio legna da ardere (3/3)

Un tentativo di stima:

- Consumi interni: **18-22 Mt**
- **Prelievi interni: 3 Mt** (dati Istat)
- **Import e altri fonti interne (scarti lavorazione, recupero, ecc.): 5 Mt** (dati FAO)

Assunzione prudente → Commercializzati in maniera regolare (IVA versata)

- Legna commercializzata irregolarmente: **10-14 Mt**
- Prezzo di vendita medio su strada = **60 Euro/t**
- IVA (21%) evasa: **126-176 M Euro**

Abusivismo edilizio e discariche

- Fenomeni diffusi in tutto il Paese
- Difficile isolare informazioni statistiche di rilievo → ampi riferimenti a singoli casi ed episodi:

- › espansione o costruzione *ex-novo* di edifici
- › strutture per il ricovero animali o attrezzi
- › altane da caccia non autorizzate



- Istituzione **Catasto degli incendi boschivi** (L. 353/2000) → azione deterrente nei confronti dell'abusivismo

Fonte: gruppodinterventogiuridicoweb

Pascolo abusivo

2 distinte fattispecie:

■ pascolo abusivo

Leggi Forestali Regionali e PMPF (limiti alle aree pascolabili e al carico animale, es. novellame < 2m, boschi radi, danneggiati da incendi, di nuova formazione...)

■ pascolo non legittimato

pascolo effettuato su aree idonee, ma senza che sia corrisposto il c.d. Fido Pascolo → mancanza di controllo e di procedure amministrative adeguate da parte dei Comuni

divieto di pascolo vagante

Bracconaggio (1/2)

- Fenomeno storico e in espansione
- 2009: **938** reati e quasi **2.300** illeciti amministrativi (CFS, 2010)
- Connessioni con crimine organizzato (Puglia, Calabria)
- Dimensione **economica** ...
 - **50%** dei casi praticato per scopi di lucro (Legambiente, 2005)
 - **20.000 Euro/anno** per uccellazione di frodo (province di BG e BS) (Furlan, 2009)
 - **1.000 Euro/persona** per 2-3 notti di caccia a uccelli acquatici in aree umide in Puglia
- ... e dimensione **“simbolica”** (es. ghiro e ‘ndrine in Calabria)



Bracconaggio (2/2)

Il bracconaggio da importazione

- **Italia** → uno dei più grandi mercati di articoli/prodotti derivanti da specie animali e vegetali protette
- Mancanti/fasulli certificati CITES o equipollenti, nel 2010 (CFS/CITES, 2011):
 - › 202 reati penali + 277 illeciti amministrativi → **370.000 Euro**
 - › Sequestrati: 1.333 animali vivi (+43% rispetto al 2009), 2.450 prodotti derivati da animali (+90%) e 17.991 prodotti di pelliccia (+93%)
 - › valore complessivo specie sequestrate nel 2010 ca. **3 M Euro**
- Import selvaggina da Est Europa (violazioni di carattere sanitario)
- ... e il bracconaggio da trasferta (*fly 'n' hunt*)

In sintesi

- L'illegalità storica è in verità ancora attuale
- Il sistema foresta-legno sta mutando, i processi irregolari/illegali si adeguano
- “Vecchie aree” di illegalità sottostimate (**illegalità dimenticata**)
- Nuove aree emergenti e poco considerate o conosciute (**nuova illegalità**)