

## Il sistema di gestione degli interventi selvicolturali

Carbone F\*

*Dipartimento per l'Innovazione Biologica Agro-alimentare e Forestale, Università degli Studi della Tuscia, I.go dell'Università, I-01100 Viterbo (Italy) - \*Email: Francesco Carbone (fcarbone@unitus.it).*

**Abstract:** *The management system of silvicultural practices.* The coexistence of public and private interests on forest ecosystems makes the silvicultural interventions the most thorny moment of their management. In this paper the author analyzes the characteristics of forest firms and logging companies usually involved in forest management. The relations between their legitimate interests, expectations and strategies, the ways by which forest firm may entrust the execution of the silvicultural intervention, etc. are aspects strongly connected with the public interests, which is protected by forestry institutions. Silvicultural system of management interventions is the context where public interests are coordinated with the private interests. The output are qualitative and quantitative standards for the use of forest resources. Moving on from this preliminary to the executive phase, the case study has highlighted the crucial role played by foresters, who have to guarantee the coexistence of public and private interests on forests.

**Keywords:** Forest firm, Logging company, Forest management, Forest law, Forester

*Received: Sep 26, 2011; Accepted: Dec 06, 2011; Published online: Feb 28, 2012*

**Citation:** Carbone F, 2012. Il sistema di gestione degli interventi selvicolturali. *Forest@* 9: 63-74 [online 2012-02-28] URL: <http://www.sisef.it/forest@/contents/?id=685>

### Introduzione

La coesistenza di interessi privati e pubblici derivanti dai caratteri intrinseci e connaturati con l'esistenza stessa delle foreste (Abrami 2004, Muraro & Merlo 1987, Merlo & Briaies 2000) tipicizza questo bene al punto da rendere l'intervento selvicolturale un momento estremamente delicato, sia sotto il profilo meramente tecnico che per i suoi riflessi economici e sociali.

Comunemente, la sua esecuzione coinvolge due realtà imprenditoriali: l'azienda forestale (identificata anche come impresa di produzione o proprietà forestale - di seguito AF) e l'impresa di utilizzazione e prima trasformazione (identificata come impresa di utilizzazione forestale, oppure, ditta di utilizzazione boschiva - di seguito IU&PT). La prima cede il soprassuolo in piedi destinato ad essere abbattuto (Del Favero 1978, Pettenella 1998) alla seconda che esegue concretamente l'intervento. Queste due realtà operano all'interno del quadro istituzionale finalizzato a tutelare gli interessi pubblici riconducibili alla collettività. Differenze, tuttavia, sussistono in virtù dell'or-

mai consolidato federalismo forestale (Pettenella & Simonelli 1997), nonché dalla natura giuridica dell'AF e dalle modalità di affidamento dei lavori.

Nella letteratura scientifica i profili normativi-amministrativi e quelli tecnici sono trattati da ambiti profondamente diversi, da un lato quello giuridico (Abrami 2004, D'Addezio 1987, Tamponi 1983) e dall'altro quello tecnico (Ciancio 2010, Piussi 2010, La Marca 2009), facendoli apparire come aspetti completamente disgiunti tra loro, ciascuno capace di conseguire gli obiettivi di salvaguardia degli interessi pubblici in virtù delle proprie capacità intrinseche.

L'intervento di gestione del soprassuolo, in ultima analisi, dovrebbe armonizzare gli interessi pubblici, riconosciuti alla foresta dal quadro normativo comunitario, nazionale e regionale, con i legittimi interessi privati di raccogliere il risultato della propria attività.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di identificare l'ambito in cui si integrano gli aspetti normativi-amministrativi e quelli tecnici, nonché quali siano le conseguenze e come esse sono gestite. Infine, ri-

spondere ai seguenti quesiti di base: chi fa cosa, come e perché?

Lo studio si articola in due parti. La prima si sofferma sulle realtà imprenditoriali coinvolte nella gestione forestale, e su come esse si rapportano con gli interessi pubblici riconosciuti agli ecosistemi forestali. La successiva analizza un caso studio regionale, mentre nelle conclusioni si sottolinea il ruolo cruciale svolto dal professionista forestale, la cui iscrizione all'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali è il prerequisito per l'esercizio delle competenze. L'esistenza della comune sezione *Agronomi-forestali* non consente di operare una differenziazione più specifica degli ambiti di competenza, al punto che sarebbe più opportuno individuarlo come professionista agro-forestale, tuttavia, si preferisce la definizione di professionista forestale per brevità e per sottolineare la sua qualificazione, in questo sistema.

### Materiali e metodi

L'analisi formale delle modalità con cui i profili tecnici e quelli normativi-amministrativi si integrano nel momento più significativo per la gestione dell'ecosistema forestale è stato analizzato per fasi successive.

Dapprima sono stati analizzati i profili economici delle due realtà imprenditoriali, evidenziandone la loro complementarità ed al contempo la diversità. Successivamente ci si è soffermati sulla correlazione che intercorre tra i loro obiettivi e quelli di interesse pubblico, sanciti dal quadro normativo ed esplicitati nei procedimenti amministrativi che disciplinano l'esecuzione degli interventi selvicolturali.

A prescindere dai caratteri propri delle varie realtà forestali, dello specifico quadro normativo e dell'organizzazione del sistema forestale, tutti elementi che possono trovare ampie differenziazioni su scala regionale, è possibile comunque riconoscere l'esistenza del sistema di gestione degli interventi selvicolturali.

Questo è stato analizzato in relazione alle varianti relative alle diverse modalità di affidamento dei lavori, i cui principi fondamentali sono definiti dalla normativa nazionale, ovvero dal d.lgs. 163/2006.

Nella seconda parte lo studio analizza il caso del sistema di gestione degli interventi selvicolturali della regione Lazio. Avvalendosi della segmentazione per fasi proposta da Hippoliti (1994) e ripresa ai fini della definizione del ciclo di trasformazione del soprassuolo (Carbone & Savelli 2010), sono state individuate le istituzioni e gli operatori economici coinvolti, i loro ruoli, le competenze, gli strumenti ed i meccanismi di azione.

### Gli interessi connessi con l'intervento selvicolturale

#### *Elementi tipicizzanti le imprese del 1° segmento della filiera*

Data la ricorrente modalità con cui sono eseguiti gli interventi di gestione sul patrimonio forestale, l'AF e l'IU&PT assolvono a ruoli diversi, configurandosi come realtà imprenditoriali funzionalmente complementari e sinergiche, seppur distinte ed indipendenti e con obiettivi divergenti.

Il rapporto di complementarità può desumersi sia dalla distribuzione dei fattori produttivi che dalla funzione che esse assolvono nel ciclo di produzione del legno. Relativamente alle funzioni svolte nel ciclo di produzione, si osserva che:

- l'AF è il contesto territoriale in cui si svolge l'attività di produzione della massa legnosa;
- l'IU&PT è deputata alla raccolta delle piante destinate ad essere abbattute (utilizzo forestale) ed alla successiva trasformazione in prodotti al consumo (mercato della legna ad uso energetico) e/o in prodotti intermedi per i successivi anelli della filiera di trasformazione del legno (mercato dei beni intermedi).

Per quel che attiene la distribuzione dei fattori produttivi tipici dell'azienda (Merlo 1991), questi possono essere distinti tra quelli specifici e quelli di contorno (Fig. 1). In particolare:

- il capitale fondiario e quello legnoso sono specifici dell'AF, affiancati talvolta anche dagli altri fattori produttivi, seppur in quantità molto marginale e finalizzato a far fronte a modeste situazioni di emergenza;
- il capitale di esercizio e quello umano sono, invece, le componenti elementari dell'azienda che esegue l'intervento di utilizzazione, ovvero dell'IU&PT, unitamente al *know how* tecnico del ciclo tecnologico e la conoscenza del mercato dei prodotti legnosi;
- l'organizzazione imprenditoriale è un fattore presente in entrambe le tipologie di impresa, con evidenti differenziazioni dal punto di vista degli obiettivi perseguiti.

E' evidente il rapporto sinergico che lega queste due realtà sul piano tecnico ed economico: l'AF assicura la produzione della massa legnosa all'IU&PT; questa invece, colloca sul mercato la massa legnosa previa trasformazione in prodotti merceologicamente commercializzabili, a fronte di una contropartita finanziaria (Fig. 2).

Alla base della loro coesistenza vi sono motivazio-



Fig. 1 - Rapporto tra le due realtà imprenditoriali ed i mercati.

ni che possono differire a seconda se trattasi di aziende particellari oppure comprensoriali. In particolare:

- le aziende forestali particellari, numericamente prevalenti a livello nazionale, hanno quale unità di gestione la singola particella forestale, normalmente di dimensioni medie-piccole-piccolissime, prevalentemente di proprietà privata. Questa ospita un soprassuolo coetaneo, costituito da una specie prevalente sottoposta uniformemente alla medesima forma di governo e trattamento, periodicamente oggetto di interventi selvicolturali. Dati i caratteri strutturali, l'imprenditore non ha convenienza a munirsi di un proprio capitale di esercizio poiché sarebbe utilizzato periodicamente (nella migliore delle ipotesi con cadenza decennale), avvalendosi di un *know how* approssimativo, operando in un mercato di cui avrebbe scarsa conoscenza dei partecipanti e dei meccanismi. Queste sono condizioni che non gli consentirebbero di giungere alla migliore allocazione di mercato delle proprie produzioni;
- le poche aziende comprensoriali, sono prevalentemente di proprietà pubblica. Queste potrebbero avere convenienza a creare delle proprie unità specializzate opportunamente dotate dei relativi capitali di esercizio per l'esecuzione degli interventi selvicolturali, purché abbiano un patrimonio forestale pianificato su base annua. L'esperienza inse-

gna che le problematiche connesse con la gestione del capitale di esercizio e del personale, l'assenza dell'organizzazione imprenditoriale che sovente si sofferma solo ed esclusivamente sulla gestione del mero soprassuolo forestale reiterando acriticamente le norme minime di riferimento, disincentivano la loro formazione, fatti salvi i casi particolarmente illuminati, prevalentemente presenti nelle aree dalla forte tradizione forestale.

#### Interessi connessi con l'esecuzione dell'intervento selvicolturale

Dato il bene unitario rappresentato dal soprassuolo forestale si possono distinguere due diverse componenti: quella relativa al soprassuolo destinato ad essere abbattuto e quella relativa al soprassuolo che rimarrà a dote del bosco (Fig. 3). Ciò spiega l'uso delle dizioni "interventi selvicolturali" e "interventi di utilizzazione forestale" come fossero sinonimi.

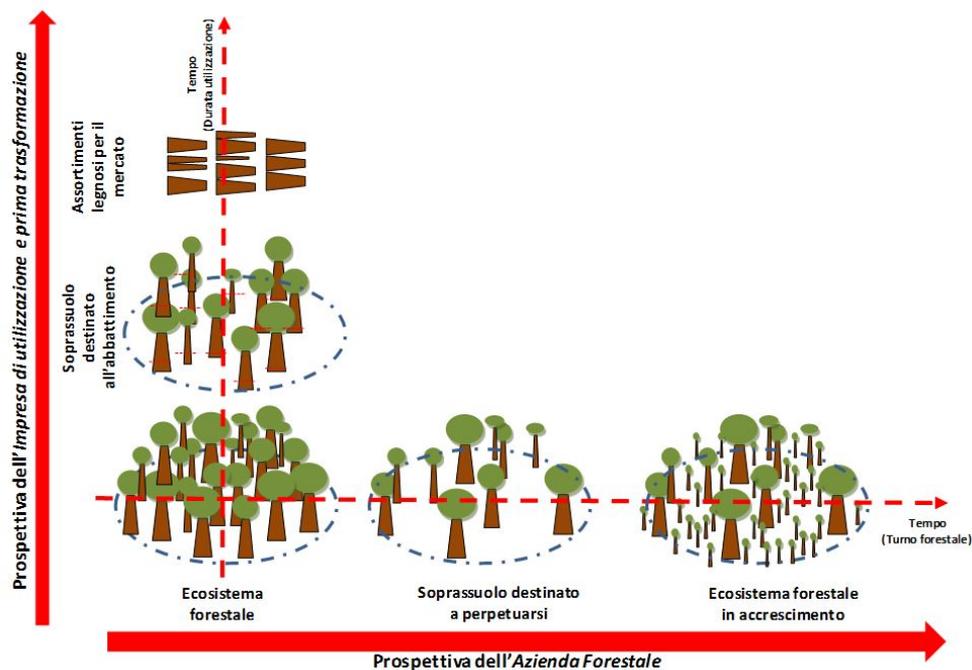
La massa legnosa da rilasciare a seguito all'intervento selvicolturale è quella di interesse dell'AF. Essa è la frazione destinata ad assicurare la continuità dell'ecosistema; la massa legnosa destinata ad essere abbattuta invece è quella di interesse per l'IU&PT, rappresentando il bene che andrà a collocare sul mercato.

Astraendo da situazioni specifiche e ragionando in termini generali, tra queste due realtà è possibile cogliere profonde differenze sia in termini di obiettivi



Fig. 2 - Distribuzione dei fattori produttivi tra aziende operanti nel primo segmento della filiera foresta-legno.

**Fig. 3** - Prospettive caratterizzanti le realtà imprenditoriali del primo segmento della filiera foresta-legno.



(di efficacia ed efficienza), nonché relativamente alle prospettive temporali delle loro scelte.

Per l'AF, il bene di riferimento è rappresentato dall'ecosistema forestale nel suo complesso, per il quale deve adottare scelte proiettate su una scala temporale di lungo termine. A queste sono legate obiettivi di efficacia che possono conseguirsi attraverso delle scelte che: (a) assicurino la perpetuazione del patrimonio forestale - gestione duratura del bosco; (b) prevedano un prelievo non superiore all'incremento di volume intervenuto nel corso del tempo data la sua naturale capacità di accrescimento-gestione sostenibile del soprassuolo<sup>1</sup>. Ciò può conseguirsi sia in una azienda comprensoriale, laddove il volume che insiste nella particella al taglio di fine turno assomma l'incremento di tutte le particelle forestali intervenute nel corso dell'anno, oppure in una azienda particellare con soprassuolo coetaneo, laddove il volume del soprassuolo al taglio assomma gli incrementi intervenuti nel corso del periodo; (c) garantiscano il mantenimento dell'equilibrio biologico dell'ecosistema e quindi la continuità del flusso dei servizi e delle esternalità. In assenza di altre pressioni, questi definiscono il quadro all'interno del quale vi

1 - Il legislatore, avendo introdotto il divieto ad operare variazioni di destinazioni d'uso del suolo forestale, fatte salve eventuali e circoscritte eccezioni (art. 4 del D.Lgs. 18 maggio, 2001, n° 227), di fatto azzerava qualsiasi alternativa d'uso alle aree forestali, da cui è ragionevole ipotizzare la necessità di non ridurre la capacità produttiva dello stesso per non compromettere i futuri introiti

insiste l'obiettivo di efficienza economico-finanziaria, ovvero la massimizzazione del valore di macchiatico della massa legnosa destinata ad essere abbattuta. La natura giuridica della proprietà determina significative differenze nella scala di priorità degli argomenti che concorrono a definire l'obiettivo di efficienza economica. In termini generali, per le AF di proprietà privata, la massa legnosa dovrebbe essere l'obiettivo primario della propria attività, mentre, per quelle di proprietà pubblica, la priorità maggiore dovrebbe andare al valore totale dei benefici erogati a favore della collettività derivanti dai beni, servizi ed esternalità (Corradi 2005).

Per l'IU&PT il bene di interesse è costituito dalla frazione del soprassuolo destinata ad essere abbattuta, da cui consegue il volume legnoso da introdurre nei mercati e/o nei successivi anelli della filiera di trasformazione e consumo del legno. L'obiettivo di efficacia attiene all'ottima combinazione dei propri fattori produttivi (che non ricomprendono il capitale fondiario e del suolo), mentre quello di efficienza economica è da ricondurre alla massimizzazione dei ricavi e/o alla minimizzazione dei costi del singolo intervento, ovvero scelte definite su una prospettiva temporale di breve termine: la durata dell'intervento stesso.

Gli obiettivi di entrambe le realtà imprenditoriali si riferiscono ad un bene, l'ecosistema forestale, i cui profili di interesse pubblico sono:

- i caratteri ambientali propri del sito di intervento;
- la matrice ecologico-ambientale in cui si inserisce il

sito di intervento;

- la continuità nell'erogazione delle funzioni ambientali.

La collettività nel suo insieme, si attende che essi siano salvaguardati, a prescindere dei diversi desideri eventualmente esistenti nei singoli individui, al fine di prevenire i processi di degrado e/o di sovra sfruttamento. Da qui l'azione delle istituzioni che da un lato sostengono il settore per valorizzare le funzioni di interesse pubblico (Cesaro & Pettenella 2003, Rossi & Pettenella 2007) e dall'altro intervengono attraverso disposizioni di legge per salvaguardare le risorse.

In un generico sistema forestale-ambientale, la salvaguardia dell'interesse pubblico è soprattutto affidata alla combinazione dell'azione legislativa nazionale e regionale, che si basa su:

- istituzioni (formali) competenti;
- standard idonei di gestione;
- procedure;
- strumenti.

La sintesi tra gli interessi delle realtà imprenditoriali e la tutela degli interessi della collettività avviene all'interno del *sistema di gestione degli interventi selvicolturali* (Fig. 4), il cui *output* è finalizzato ad assicurare la salvaguardia dei valori ambientali, la perpetuità dell'ecosistema forestale e la continuità delle produzioni e delle funzioni erogate. Il suo funzionamento è assicurato da un lato dagli *input* definiti dal professionista forestale - egli apporta al sistema di gestione degli interventi selvicolturali informazioni e dati inerenti i caratteri specifici dell'ecosistema, nonché la proposta di intervento della proprietà per conseguire i propri obiettivi -, e dall'altro dall'insieme coordinato e funzionale delle istituzioni, degli stan-

**Tab. 1** - Modalità di esecuzione dell'intervento selvicolturale.

Modalità	Azienda forestale	
	Privata	Pubblica
Affidamento a terzi	Vendita diretta del soprassuolo in piedi	Cessione di beni pubblici
	Appalto	Appalto Affidamento diretto
Economia diretta	Lavori in economia	Amministrazione diretta Cottimo fiduciario

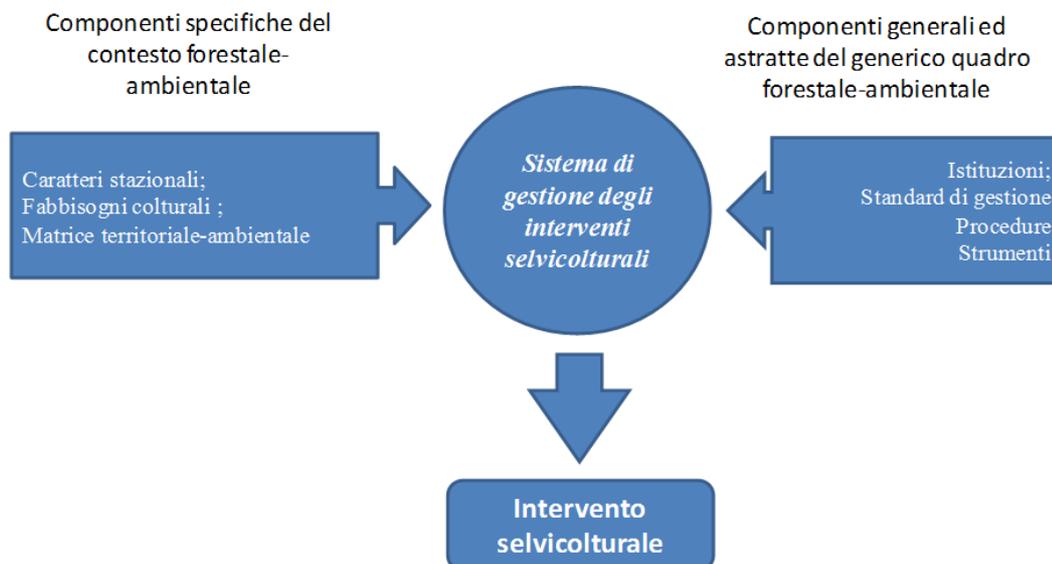
dard, delle procedure e degli strumenti.

### Modalità di affidamento degli interventi selvicolturali

Definita la dimensione e le modalità dell'intervento selvicolturale, la successiva fase è l'esecuzione dell'intervento di utilizzazione.

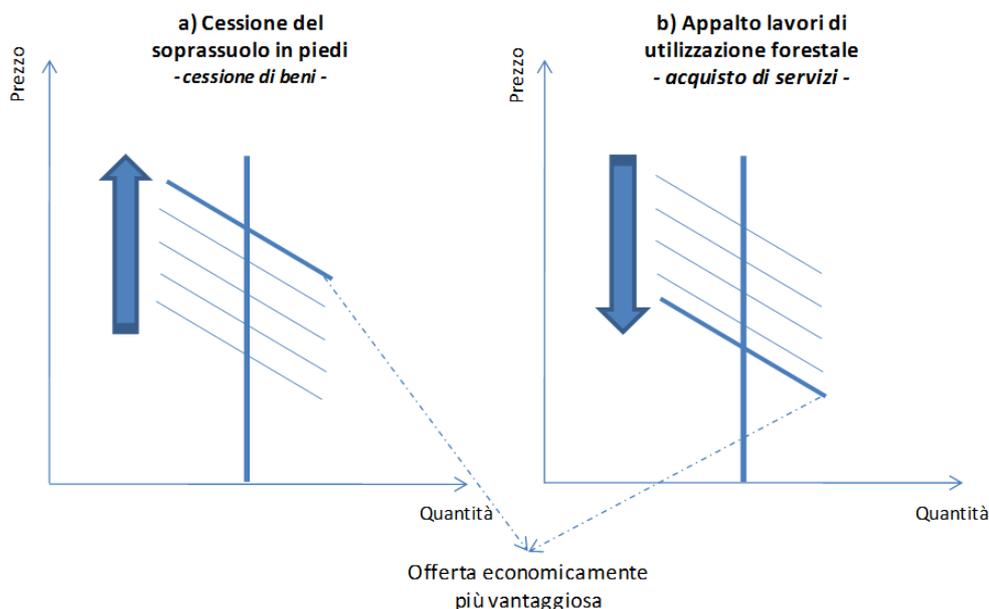
Per le proprietà private la vendita del soprassuolo avviene mediante procedure semplici e snelle, in cui le contrattazioni avvengono liberamente e direttamente tra le parti e gli accordi costituiscono i termini del loro rapporto contrattuale; per le proprietà pubbliche tutto ciò deve realizzarsi secondo una rigida disciplina che deve assicurare: (a) la conformità alla normativa vigente; (b) la trasparenza dei procedimenti; (c) la più ampia partecipazione delle IU&PT; (d) la corretta competizione tra le imprese.

Con riferimento alle AF di proprietà pubblica, queste possono procedere all'affidamento dell'interven-



**Fig. 4** - Componenti che concorrono a definire il sistema di gestione dell'intervento selvicolturale.

**Fig. 5** - Meccanismi di mercato per l'individuazione della ditta aggiudicatrice dell'esecuzione dell'intervento di utilizzazione forestale.



to di utilizzazione con le modalità indicate in Tab. 1, avvalendosi del quadro giuridico specificatamente determinato. Delle varianti possono rilevarsi in funzione della realtà imprenditoriale su cui gravano oneri e responsabilità dell'implementazione del sistema di gestione degli interventi selvicolturali.

#### *Cessione del soprassuolo al taglio in piedi*

Come già indicato, la cessione della massa legnosa in piedi destinata ad essere abbattuta è l'approccio più ricorrente su scala nazionale sia in ambito pubblico che privato (Del Favero 1978, Pettenella 1998). L'affidamento può avvenire a corpo oppure più raramente a misura. La selezione dell'IU&PT affidataria può realizzarsi con il criterio dell'offerta maggiore, oppure con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero quello che a parità di altre condizioni significative ai fini della corretta esecuzione del lavoro, offre il prezzo maggiore (Fig. 5/a). Le offerte sono al rialzo e l'AF registra un ricavo dall'esecuzione dell'intervento.

Per le AF pubbliche l'attività è disciplinata dalla Legge Generale di Contabilità di Stato (R.D.L. 827/1924), poiché trattasi di cessione di un bene pubblico.

La cessione viene definita cantierabile se gli oneri e la responsabilità dell'implementazione del sistema di gestione dell'intervento selvicolturale sono predeutici alla vendita e gravano sull'AF. Il procedimento richiede un suo coinvolgimento diretto e rilevante sotto il profilo tecnico, assolto per il tramite di un professionista forestale. Il professionista è coin-

volto in tutte le fasi, da quelle preliminari a quelle conclusive, passando per quelle esecutive e conclusive (Giovannini & Bagattini 2008). L'IU&PT interviene unicamente ad eseguire l'utilizzazione della massa legnosa precedentemente individuata.

In alternativa, la cessione può riguardare la gestione della parte tecnica dell'intervento e l'esecuzione dello stesso, ovvero all'IU&PT viene ricondotta la responsabilità e gli oneri dell'implementazione del sistema di gestione dell'intervento selvicolturale. L'impegno dell'AF è finalizzato alla sola selezione dell'impresa acquirente, rinunciando a qualsiasi intervento nella redazione degli elaborati e nella partecipazione ai procedimenti, nonché alla valorizzazione del soprassuolo destinato al taglio.

#### *Appalto*

Per quel che riguarda l'appalto, la sua natura è definita direttamente dal Codice Civile (art. 1665): *l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo di denaro*. Con il ricorso a questo istituto, l'AF opera sul mercato dei servizi selezionando l'IU&PT che sottopone i propri servizi al prezzo minore, oppure l'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero quella che a parità di altre condizioni significative ai fini della corretta esecuzione dei lavori, richiede gli oneri minori. Le offerte sono a ribasso (Fig. 5/b) e l'AF registra un costo per l'esecuzione dell'intervento, rimanendo tuttavia proprietaria della massa legnosa abbattuta. Gli introiti dell'attività sa-

**Tab. 2** - Modalità di selezione del soggetto affidatario della commessa ai sensi del D.Lgs. 163/2006 e smi.  
Fonte: ns elaborazioni su dati in Utica (2008).

<b>Terminologia consolidata</b>	<b>Terminologia ex D.Lgs. 163/2006</b>	<b>Caratteri essenziali</b>
Pubblico incanto, oppure asta pubblica	Procedura aperta	Partecipano tutti gli operatori economici che abbiano gli idonei requisiti. Alla base della gara è richiesto un progetto esecutivo.
Licitazione privata	Procedura ristretta	Possono richiedere di essere invitati alla gara tutti gli operatori economici che abbiano gli idonei requisiti. Il committente si limiterà ad invitare quelli selezionati. Alla base della gara è richiesto un progetto esecutivo.
Trattativa privata	Partecipazione negoziata	Il committente consulta gli operatori economici prescelti sulla base dei loro requisiti e negozia le condizioni dell'appalto. A base della gara vi è richiesto un progetto esecutivo.
Appalto integrato Appalto concorso	Appalto di progettazione ed esecuzione	Il committente seleziona mediante gara l'operatore da svolgere con una delle precedenti procedura, l'operatore economico affidatario dei lavori. L'obbligazione dell'appalto riguarda la progettazione ed esecuzione dei lavori. A base della gara vi è richiesto un progetto preliminare o definitivo.
-	Dialogo competitivo	Il committente avvia un dialogo con gli operatori economici ammessi, al fine di elaborare una o più soluzioni che possono soddisfare al meglio le proprie esigenze. Queste condizioni sono poste alla base della gara ed i partecipanti possono presentare la loro offerta per aggiudicarsi la commessa.
Concessione	Concessione	Il committente affida ad un operatore economico ritenuto qualificato e precedentemente selezionato, il compito di eseguire un'opera a fronte di un corrispettivo stabilito (concessione di sola costruzione), oppure eseguire un'opera e gestirla per un determinato periodo (concessione di costruzione ed esercizio)
Lavori in economia	Lavori in economia	In amministrazione diretta: sono eseguiti direttamente dal committente. Un funzionario si incaricherà di reperire e coordinare le risorse umane ed i capitali di esercizio per l'esecuzione del lavoro. Alla base vi è comunque un progetto esecutivo. Cottimo fiduciario: i lavori sono eseguiti da un appaltatore, il quale opera sotto la diretta sorveglianza di un delegato del committente.

ranno assicurati dalla successiva vendita.

Questa modalità può realizzarsi sia prevedendo oneri e responsabilità del sistema di gestione dell'intervento selvicolturale a carico dell'AF, con un intervento immediatamente cantierabile, oppure, demandando all'impresa affidataria gli adempimenti tecnici previsti.

Con l'appalto l'AF valorizza direttamente la propria produzione, gestendo anche la vendita degli assortimenti alle imprese trasformatrici e conseguente-

mente trattenendosi il relativo utile. La scarsa conoscenza degli operatori e dei meccanismi di mercato potrebbero, tuttavia, penalizzarla nella misura in cui l'AF è un operatore occasionale. L'esperienza friulana, tuttavia, può costituire un modello di riferimento (D'Orlando & Solari 2000). Il Friuli Venezia Giulia ha costituito un'Azienda con la duplice funzione di seguire l'appalto degli interventi selvicolturali e la vendita degli assortimenti legnosi fronte strada.

Per l'affidamento dell'intervento selvicolturale in

appalto da parte delle AF di proprietà pubblica, queste debbono attenersi a quanto indicato dal D.Lgs 163/2006 e smi, che disciplina anche le varie modalità con cui può conseguirsi la selezione delle imprese affidatarie (Tab. 2).

#### *Lavori in economia*

I lavori in economia nella proprietà pubblica sono ugualmente disciplinati dal D.Lgs. 163/2006 smi. L'intervento selvicolturale può realizzarsi mediante personale e mezzi propri dell'azienda (in amministrazione diretta), oppure limitandosi al coordinamento diretto attraverso il direttore (cottimo fiduciario). Preliminarmente l'AF deve procedere agli adempimenti previsti dal sistema di gestione degli interventi selvicolturali, quindi seguire la vendita della massa legnosa ottenuta.

L'approccio in amministrazione diretta è quello più impegnativo tra quelli considerati. Esso ha quale requisito l'impiego di personale e di strumenti interni all'azienda stessa. Allorché ricorressero queste condizioni, rispetto alla cessione ad imprese terze, i vantaggi per l'AF sarebbero diversi: a) valorizzerebbero direttamente la produzione legnosa; b) sosterebbero minori costi, trattenendosi l'utile dei lavori; c) acquisirebbero l'utile derivante dalla vendita degli assortimenti.

In passato questo approccio era molto usato, mentre oggi può definirsi desueto. A fronte dei minori costi e maggiori ricavi sopra illustrati, vi è una elevata complessità della gestione. In alcune zone ancora vi si ricorre, soprattutto, per interventi di estensione contenuta, con soprassuoli dalle produzioni a basso valore unitario, nonché laddove si abbia personale qualificato e/o si intenda svolgere interventi dai profili peculiari.

#### *Affidamento diretto*

L'affidamento diretto dei lavori è disciplinata dalla legge 97/1994 e dalle leggi regionali. Il lavoro è affidato a coltivatori diretti oppure a cooperative rurali residenti nelle aree montane, purché esso sia di importo inferiore alla soglia definita per legge.

La normativa riflette l'obiettivo sociale di salvaguardare l'economia delle aree montane riconoscendo un titolo di priorità alle realtà imprenditoriali locali per questo tipo di commesse.

Pur essendo possibile demandare gli oneri e le responsabilità del sistema di gestione degli interventi selvicolturali all'affidatario, appare più realistico affidargli lavori cantierabili.

## **Analisi di un sistema di gestione degli interventi selvicolturali**

### *Aspetti generali*

Il trasferimento delle competenze forestali ha condotto alla formazione di diversi sistemi di gestione degli interventi selvicolturali.

Il caso di studio è quello della Regione Lazio che dal 2000 ad oggi ha innovato fortemente il proprio sistema forestale (Carbone 2006a, Carbone 2006b). Esso ha il vantaggio di aver operato una chiara distinzione delle competenze tra vari soggetti istituzionali ed operatori economici, ovviando all'atavico problema della duplicazione delle funzioni in un'unica istituzione.

Le principali istituzioni coinvolte nella gestione del patrimonio forestale regionale, ai sensi della l.r. 14/1999, sono:

- l'Amministrazione Regionale a cui spetta la definizione della politica forestale regionale, i criteri generali di gestione e l'approvazione della pianificazione forestale.
- le Province ed i Comuni quali istituzioni aventi competenze amministrative per le utilizzazioni forestali, rispettivamente per superfici superiori ed inferiori a 3 ettari; la legge 14/1999 coinvolge anche le Comunità Montane, ma ad oggi l'Amministrazione Regionale non ha dato sostanza a questa disposizione.

A queste se ne associano delle altre, non di matrice forestale, le cui competenze sono definite dalla normativa nazionale ed in alcune circostanze anche regionali. Queste sono:

- istituzioni strumentali per la tutela di particolari valori ambientali (enti gestori delle aree protette, autorità di bacino, etc.), coinvolte nella misura in cui nel proprio territorio vi insistono ecosistemi forestali;
- istituzioni per il controllo e la vigilanza nell'uso delle risorse forestali (Corpo Forestale dello Stato, Polizia provinciale, corpi di vigilanza delle aree protette, polizia locale); in base alla Convenzione attualmente vigente, il Corpo Forestale dello Stato, in misura molto marginale e circoscritta, assolve funzioni amministrative di supporto all'Amministrazione Regionale;
- istituzione tecnico-gestionale rappresentata dall'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali.

Per quel che attiene gli standard di gestione, i principi generali sono definiti dalla l.r. 39/2002 mentre in dettaglio sono contenuti nel Regolamento Regionale 7/2005 (di seguito RR 2007/05). Un ulteriore provve-

dimento di interesse è la D.G.R. 126/2005 relativa alla pianificazione forestale.

La l.r. 39/2002 definisce le due procedure vigenti: (a) a regime di comunicazione a cui sono sottoposti tutti gli interventi di estensione territoriale inferiore alla soglia definita dall'art. 19 del RR 7/2005, che ammettono l'avvio dei lavori decorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza; (b) in regime di autorizzazione, in base al quale l'Amministrazione Provinciale deve emettere il proprio parere entro 90 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Allorché nel procedimento autorizzativo sono coinvolte più istituzioni, anche con competenze non esclusivamente forestali, come nel caso di interventi selvicolturali in aree di particolare valore ambientale (Aree protette, siti Natura 2000, boschi di età elevata, etc.), oppure in aree ad alto rischio idrogeologico, la complessità della procedura amministrativa aumenta al punto da potersi avvalere della Conferenza dei Servizi.

Gli strumenti sono definiti dalla l.r. 39/2002, mentre i contenuti sono indicati nel R.R. 7/2005. Essi sono: (a) gli elaborati tecnici; e (b) il martello forestale. Per quel che riguarda gli elaborati tecnici si distinguono ulteriormente tra:

- non professionali, come la dichiarazione di taglio, di cui si possono avvalere le AF pubbliche e private nell'intento di semplificare le procedure degli interventi di ridotta estensione (non superiore a 3 ettari). La responsabilità della loro compilazione è esclusiva della proprietà senza il coinvolgimento di alcun professionista. Gli standard e l'esecuzione dell'intervento devono comunque essere conformi alle disposizioni minime previste dal RR 7/2005;
- professionali, come il progetto di utilizzazione forestale, da presentarsi per interventi straordinari superiori a 3 ettari, nonché gli strumenti di pianificazione (piano di gestione ed assestamento forestale ed il piano poliennale di taglio), in entrambi i casi a firma di un professionista forestale iscritto all'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali.

Il martello forestale, dapprima previsto dalla l.r. 4/1999 (operativamente abrogata a decorrere dal 2005) e ripreso dal RR 7/2005, è lo strumento con cui vengono contrassegnate da parte del professionista le piante selezionate ad essere abbattute. Il martello è individuale per via del numero progressivo e della relativa provincia dell'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali di appartenenza del professionista.

### *Il ciclo di trasformazione del soprassuolo*

Riprendendo il modello di Hippoliti (1994) ed integrandolo con gli adempimenti propri del sistema di gestione degli interventi selvicolturali nella Regione Lazio, il ciclo con cui la massa legnosa viene trasformata in assortimenti all'imposto si articola nelle quattro fasi di seguito esaminate (Carbone & Savelli 2010).

Fase preliminare. Attiene agli adempimenti burocratici-amministrativi con cui la proprietà consegue il titolo ad eseguire l'intervento selvicolturale. Questa fase ha avvio nel momento in cui la proprietà assume la decisione di dover eseguire l'intervento selvicolturale e si conclude con l'acquisizione dell'atto con cui si autorizza l'intervento e/o decorsi i giorni del silenzio assenso. I passaggi più significativi sono:

- la selezione e il conferimento dell'incarico al professionista di redigere l'elaborato professionale;
- la presentazione dell'elaborato professionale all'ente competente;
- l'acquisizione del titolo ad eseguire l'intervento selvicolturale.

Per il professionista agro-forestale, i momenti più significativi sono:

- la redazione dell'elaborato professionale, ed in particolare l'inquadramento del sito di intervento, la quantificazione della massa legnosa e la conformità dell'intervento rispetto alla pianificazione territoriale;
- il supporto all'attività istruttoria con l'ente competente.

In questa fase il professionista forestale avanza una proposta di intervento selvicolturale, che sintetizza gli obiettivi colturali, i caratteri dell'ecosistema forestale e l'inquadramento rispetto alla normativa territoriale. Nel corso del procedimento tra l'istituzione competente ed il professionista sussiste una dialettica tecnico-professionale finalizzata ad individuare le scelte più opportune.

Fase preparatoria: Attiene alla preparazione del soprassuolo all'utilizzazione. Si articola in due sub-fasi: (a) assegnazione e stima del lotto sottoposto all'intervento selvicolturale; (b) vendita del soprassuolo. Nella prima sub-fase il professionista procede a declinare nell'area interessata dall'intervento le disposizioni contenute negli atti autorizzativi. Le operazioni principali sono la delimitazione del cantiere forestale, la selezione delle piante da rilasciare a dote del bosco nonché quelle da abbattere ivi compresa la relativa martellata laddove ricorrano le circostanze. Parallelamente si sviluppa la seconda sub-fase, le cui operazioni significative sono la quantificazione del

prezzo base d'asta del soprassuolo al taglio (stima del valore di macchiatico), la predisposizione del capitolato d'oneri, la pubblicizzazione dell'avviso d'asta, l'esecuzione dell'esperimento di gara e relativa formalizzazione dell'IU&PT esecutrice dell'intervento forestale. La fase preparatoria decorre dal momento in cui perviene l'autorizzazione ad eseguire l'intervento, fino alla sottoscrizione del contratto di vendita del soprassuolo al taglio. Si sottolinea il flusso logico consequenziale che vede dapprima la definizione dell'intervento selvicolturale ed a seguire la quantificazione del valore di macchiatico. L'inversione della sequenza porta a delle distorsioni che determinano la selvicoltura economica (Ciancio 2006), laddove (estremizzando) dato il vincolo del ricavo atteso dall'intervento, il professionista deve costruire un intervento che ne assicuri il relativo incasso, facendo un uso improprio della selvicoltura.

Fase esecutiva. Abbraccia il ciclo tecnologico, ovvero l'insieme delle operazioni che l'IU&PT mette in atto per trasformare il soprassuolo in piedi in assortimenti vendibili all'imposto. Questa fase ha inizio con la sottoscrizione del verbale di consegna del lotto all'IU&PT e si conclude con la presentazione della comunicazione di termine dei lavori. La partecipazione del professionista forestale, su incarico fiduciario della proprietà, avviene in assenza di un quadro normativo di riferimento, ovvero senza tutele giuridiche e strumenti operativi.

Fase conclusiva: comprende la verifica della corrispondenza dell'intervento rispetto alle disposizioni contenute nei permessi autorizzativi e del quadro normativo vigente, nonché il completamento degli adempimenti amministrativi connessi con l'intervento da parte della proprietà.

Le singole fasi dell'organizzazione del ciclo di trasformazione sono state definite a titolo orientativo (non hanno una base normativa). Vi sono diversi esempi di operazioni che si sovrappongono tra le fasi, quali l'individuazione sul terreno dei confini, oppure la martellata delle piante da abbattere, etc. Un caso particolare è rappresentato dall'intervento eseguito in conformità ad una pianificazione approvata. Il ciclo di trasformazione rimane sostanzialmente inalterato, con la differenza che la fase preliminare si articolerebbe in due sub-fasi: la prima comune all'intera proprietà e comprende il periodo di redazione del piano, la seconda è specifica della singola particella forestale che annualmente cade al taglio.

Altresì qualora l'area di intervento ricada all'interno di un'area protetta e/o un sito Natura 2000, la fase

preliminare e preparatoria diviene più articolata e complessa (Gaglioppa & Zani 2010).

Il sistema di gestione degli interventi selvicolturali, così come definito dalla regione Lazio, ha quale elemento caratterizzante il ruolo del professionista forestale. Il suo coinvolgimento ha permesso di superare il problema della sovrapposizione delle funzioni in capo al Corpo Forestale dello Stato, nonché di assicurare la corretta concatenazione tra adempimenti amministrativi e le azioni operative.

## Conclusioni

Seppur oggi vi sia molta attenzione verso la valorizzazione dei servizi e delle esternalità erogate dai boschi (*payment for ecosystem services - PES*), la loro gestione attiva costituisce comunque un passaggio significativo, sia sul piano economico-finanziario ma ancor di più dal punto di vista ambientale. Il patrimonio forestale nazionale, infatti, essendo costituito da ecosistemi secondari o modificati, necessita di una oculata gestione volta ad assicurare ecosistemi sani e dagli stabili equilibri biologici, garanzia della continuità delle funzioni e della prevenzione di processi di degrado.

La presenza delle istituzioni deriva dal riconoscimento dell'interesse pubblico che caratterizza le foreste, mentre alle proprietà devono riconoscersi le legittime aspettative di raccogliere il frutto dell'attività selvicolturale, sia esso o meno un suo obiettivo prioritario. Questa dualità si risolve all'interno del sistema di gestione dell'intervento selvicolturale, in cui da un lato vi è un quadro teorico ed astratto, ma al contempo coordinato e funzionale, di norme e regole a valere sull'intero patrimonio forestale, che ne definisce i limiti estremi d'uso del soprassuolo in virtù dei caratteri dell'ecosistema; dall'altro vi è una proposta progettuale che inquadra puntualmente e nel dettaglio la realtà di intervento, consentendo la tipizzazione dell'intervento rispetto allo specifico contesto forestale-ambientale.

L'*output* del sistema di gestione dell'intervento selvicolturale sono gli standard qualitativi e quantitativi dell'intervento selvicolturale, nonché le modalità di esecuzione, che vengono resi oggettivi e vincolanti anche ai fini della vigilanza sull'intervento. Questi dovrebbero assicurare la continuità della produzione dei beni nonché di erogazioni dei servizi e delle esternalità. Ciò che è prelevato è un bene di mercato che risponde alle leggi del mercato. Su di esso non grava un interesse pubblico generale, ma puramente privato, che nel caso in cui trattasi di una proprietà pubblica diviene un interesse pubblico rispetto della

collettività locale. Lacune nelle modalità di vendita possono determinare una sottovalutazione della massa legnosa, la cui responsabilità è diretta ed esclusiva dell'amministrazione proprietaria.

L'intervento selvicolturale e l'utilizzazione forestale sono legati da uno stretto rapporto di complementarietà identificabile nel soprassuolo forestale nell'istante immediatamente precedente all'avvio dei lavori. Essi sono due profili a cui si associano obiettivi di efficacia ed efficienza profondamente diversi.

L'intervento selvicolturale ha quale obiettivo strategico la perpetuità dell'ecosistema. Conseguentemente alla definizione dell'opportuno intervento selvicolturale in una prospettiva di gestione di lungo termine (obiettivo di efficacia), vi è quello di massimizzazione del valore di macchiatico della frazione di soprassuolo destinata ad essere abbattuta. L'intervento di utilizzazione forestale, invece, è un obiettivo strategico dell'IU&PT le cui scelte hanno un orizzonte temporale esclusivamente di breve termine (la durata dell'intervento) e passano per la minimizzazione dei costi, ivi compreso il costo del soprassuolo in piedi. Si sottolinea che queste due realtà imprenditoriali hanno obiettivi economico-finanziari diametralmente opposti, rendendo la loro coesistenza all'interno di un comune soggetto gestore particolarmente difficile.

La contrapposizione tra interesse privato e pubblico fa emergere il cruciale (e delicato) ruolo del professionista forestale che, nell'esperienza delle Regione Lazio, è divenuta una figura chiave del sistema di gestione degli interventi selvicolturali. Data la qualifica professionale questi dovrebbe essere in grado di mediare la contrapposizione dei diversi interessi. Avvalendosi del proprio bagaglio culturale, nonché delle regole, procedure e strumenti, ed infine interagendo con le istituzioni preposte, egli è il soggetto a cui è demandata la tutela del carattere di bene misto del bosco.

Il sistema di gestione dell'intervento selvicolturale ha due criticità. La prima riguarda la realtà imprenditoriale a cui si deve ricondurre la responsabilità del coinvolgimento del professionista. Si ritiene che sia da attribuire all'AF affinché adotti scelte che salvaguardino la continuità produttiva del patrimonio, obiettivo tra l'altro condiviso anche dalla collettività. Ricondurre tale responsabilità all'IU&PT implica affidarla ad un soggetto legittimamente orientato a valorizzare obiettivi di breve periodo, ovvero, il professionista potrebbe essere sollecitato ad assumere scelte che siano soprattutto finalizzate a minimizzare i costi e/o massimizzare i ricavi dell'IU&PT. La secon-

da criticità riguarda il soggetto che deve farsi carico degli oneri del professionista forestale. Avendo ricondotto all'AF la responsabilità del suo coinvolgimento, tali oneri devono essere liquidati da quest'ultima. Essi, tuttavia, sono da imputarsi all'attività economica che ha quale prodotto gli assortimenti commercializzati sul mercato. I ricavi che ne derivano dovrebbero remunerare sia i fattori produttivi utilizzati nel ciclo tecnologico dall'IU&PT che quelli impiegati dalla proprietà. In quanto tali, questi ultimi debbono essere recuperati dall'AF attraverso il meccanismo del rimborso spesa da parte dell'IU&PT, quale onere disgiunto dal prezzo di vendita del soprassuolo.

Lo studio ha volutamente ignorato le pressioni a cui talvolta sono sottoposti le AF, le IU&PT nonché i professionisti forestali, così come l'esistenza di eventuali rapporti di interesse che vanno oltre gli aspetti prettamente selvicolturali. Tutto ciò può determinare una attenuazione, se non inversione, delle priorità negli obiettivi e delle prospettive delle scelte, che determinerebbero il soddisfacimento degli obiettivi di breve periodo a scapito di quelli di lungo periodo.

L'analisi sviluppata evidenzia i quesiti relativi a *chi fa cosa, come e perché*, nonché *con oneri a carico di chi*, individuando competenze e responsabilità specifiche di istituzioni ed operatori, in un quadro esente da condizionamenti derivanti da attese ed obiettivi diversi da quelli legittimi.

## **Bibliografia**

- Abrami A (2004). L'ordinamento giuridico forestale fra interessi pubblici e privati. *L'Italia Forestale e Montana* 59: 213-226.
- Carbone F (2006a). Il sistema delle utilizzazioni forestali nel Lazio. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 119: 45-50.
- Carbone F (2006b). Gestione di boschi multifunzionali. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 120: 45-49.
- Carbone F, Savelli S (2010). Determinazione del valore di macchiatico per la vendita dei soprassuoli in piedi: presupposti teorici e procedimenti di calcolo. *Aestimium* 57: 217-226.
- Cesaro L, Pettenella D (2003). I nuovi indirizzi della politica di sviluppo rurale. Le attività forestali. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 109: 3-5.
- Ciancio O (2010). La teoria della selvicoltura sistemica. I razionalisti e gli antirazionalisti, le "sterili disquisizioni" e il sonnambulismo dell'intelligenza forestale. *L'Italia Forestale e Montana* 65 (6): 51. - doi: [10.4129/selv-sis](https://doi.org/10.4129/selv-sis)
- Ciancio O (2006). L'evoluzione della selvicoltura tra economia ed ecologia. *L'Italia Forestale e Montana* 4: 225-230.
- Corradi G (2005). La proprietà forestale. *Silvae* 3: 175-205.

- D'Addezio M (1987). Bosco, ambiente e diritto agrario: interferenze e distinzioni. In: Atti del XVII Incontro di Studi CESET "Il bosco e l'ambiente: aspetti economici, giuridici ed estimativi". Edizione Baccini e Chiappino, Firenze, pp. 241-250.
- Del Favero R (1978). Aspetti particolari della vendita del legname da parte di comuni ed enti. Università di Padova, Padova.
- D'Orlando MC, Solari V (2000). In Friuli Venezia Giulia la prima asta privata di legname in tronchi. *Sherwood* 53: 5-12.
- Gaglioppa P, Zani A (2010). Gestione forestale sostenibile nel Lazio: implementazione della normativa di settore con le indicazioni della Rete Natura 2000. *Forest@* 8: 35-42. - doi: [10.3832/efor0647-008](https://doi.org/10.3832/efor0647-008)
- Giovannini G, Bagattini A (2008). La vendita di legname allestito in strada. L'esperienza del BIM del Chiese in Trentino. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 143: 5-8.
- Hippoliti G (1994). Le utilizzazioni forestali. Edizioni CUSL, Firenze.
- La Marca O (2009). Sul metodo colturale... e altro. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 157: 5-9.
- Merlo M (1991). Elementi di economia ed estimo forestale-ambientale. Patron Editore, Padova.
- Merlo M, Briaies ER (2000). Public goods and externalities linked to the Mediterranean forest: economic nature and policy. *Land use Policy* 17: 197-208. - doi: [10.1016/S0264-8377\(00\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(00)00017-X)
- Muraro G, Merlo M (1987). L'economia del bosco come bene pubblico e privato. In: Atti del XVII Incontro di Studi CESET "Il bosco e l'ambiente: aspetti economici, giuridici ed estimativi". Edizione Baccini e Chiappino, Firenze, pp. 45-80.
- Pettenella D (1998). I costi di transazione nella vendita dei lotti boschivi. *La Questione Agraria* 72: 87-107.
- Pettenella D, Simonelli M (1997). La vendita dei lotti boschivi. Un'analisi dei costi di transazione in quattro realtà amministrative italiane. UniPress, Padova.
- Piussi P (2010). Esperienze e considerazioni sulla selvicoltura delle fustaie. *Forest@* 7: 9-12 - doi: [10.3832/efor0610-007](https://doi.org/10.3832/efor0610-007)
- Rossi V, Pettenella D (2007). Il regolamento per lo sviluppo rurale 2007/2013. Cosa è previsto per le foreste. *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi* 118: 1-6.
- Tamponi M (1983). Una proprietà speciale: lo statuto dei beni forestali. CEDAM Editore, Padova.
- Utica G (2008). Contabilità dei lavori. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, RN.