

VITTORIO LEONE

Ordinario di Selvicoltura generale - Università della Basilicata, Potenza

# La nuova normativa in materia di incendi boschivi: qualche commento a caldo



**A** venticinque anni dal primo strumento normativo in materia di incendi, la notissima L. 1 marzo 1975, nr. 47 "Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi", è stata approvata e pubblicata sulla G. U. 280 del 30. 11. 2000 la tanto attesa "Legge quadro in materia di incendi boschivi" (L. 21 novembre 2000, nr. 353).

Preceduta da una lunga serie di lavori preparatori iniziati nel 1996, esaminata febbrilmente nelle commissioni competenti nell'estate 2000, sull'onda emotiva di una stagione di fuoco a dir poco disastrosa, la L. 353 intende affrontare in modo coordinato le attività di previsione, di prevenzione e di lotta attiva contro gli incendi boschivi, fenomeno le cui dimensioni a livello nazionale e mediterraneo sono ormai più che preoccupanti, anche per la tendenza inarrestabile all'incremento numerico degli eventi.

È da dire subito che la L. 353 presenta una indubbia serie di aspetti positivi, a partire dalla definizione di incendio boschivo (Art. 2), che viene finalmente inteso nella sua accezione più ampia di incendio non solo di boschi e pascoli ma dello spazio rurale, capace di coinvolgere anche strutture ed infrastrutture antropizzate.

All'Art. 3 la legge prevede la redazione di "Piani regionali per la programmazione delle attività di prevenzione, previsione e lotta attiva", che le Amministrazioni Regionali devono predisporre ed approvare entro cinque mesi dalla deliberazione delle linee guida e delle direttive per la loro redazione: queste ultime devono essere emanate entro 60 giorni dalla entrata in vigore della legge stessa.

Nel complesso i tempi appaiono oggettivamente molto ristretti, vista la quantità di informazioni e di cartografie che i Piani stessi devono predisporre e coordinare.

All'Art. 4 vengono puntualmente definite le attività di previsione e prevenzione, mutuandone l'accezione dalla vigente normativa in materia di Protezione Civile ed inserendo, tra le azioni preventive, anche "interventi culturali idonei a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali", per i quali sono previste opportune misure contributive in favore dei privati proprietari. Tale punto accoglie, positivamente, il concetto di "selvicoltura preventiva", alla base della moderna visione della prevenzione.

Viene inoltre introdotto, con il medesimo articolo, la nozione di area a rischio nella pianificazione territoriale.

All'Art. 5 la legge prevede attività formative, nel quadro di una organica revisione dei programmi didattici delle scuole di ogni ordine e grado e corsi di formazione tecnico-pratica dei soggetti destinati ad operare nelle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva.

Anche l'informazione alla popolazione viene disciplinata opportunamente (Art. 6), con attenzione alle

norme comportamentali da rispettare in situazioni di pericolo.

La legge definisce poi le varie fasi della lotta attiva (ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra e aerei).

A tale scopo (Art. 7) conferma la catena operativa basata sulla utilizzazione dei mezzi aerei coordinata dal COAI, con sede presso il Dipartimento della Protezione Civile, opportunamente integrato nella composizione da un rappresentante dei VV. FF.

Si aggiungono, a livello regionale, le sale operative unificate permanenti (SOUP), strutture di coordinamento di nuova istituzione, deputate a gestire risorse di provenienza eterogenea, destinate alla lotta attiva quali:

- strutture regionali e propri mezzi aerei;
- risorse in mezzi e personale del CFS e dei VV. FF;
- personale del volontariato, dotato di preparazione e di certificata idoneità fisica;
- risorse in mezzi e personale delle FF. AA. e delle Forze di Polizia dello Stato;
- mezzi aerei di altre Regioni.

La legge dispone, in proposito, che il personale stagionale utilizzato dalla Regioni sia prevalentemente adibito ad attività di prevenzione.

Per le aree protette, sia su scala regionale che nazionale, i piani regionali di cui all'Art. 1 devono prevedere idonee misure.

Nella seconda parte, dedicata alle Funzioni amministrative e sanzioni (Art. 10), la legge sancisce esplicitamente la non modificabilità della destinazione d'uso, per almeno 15 anni, nelle zone boscate e nei pascoli percorsi dal fuoco.

Per le stesse aree, in caso di compravendita, è previsto, nei quindici anni successivi all'evento, l'esplicito richiamo dei vincoli stessi nell'atto, pena la nullità.

Per dieci anni, nei suddetti soprassuoli, è anche vietata la realizzazione di edifici, strutture ed infrastrutture civili e produttive; per cinque anni sono altresì vietate le attività di rimboschimento ed ingegneria ambientale, salvo il caso di interventi urgenti di tutela.

Per dieci anni, infine, sono vietati pascolo e caccia nelle aree percorse.

Pesanti le sanzioni, che arrivano fino alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi ed alla revoca di licenze per l'esercizio di attività turistiche per quanti si siano resi responsabili della violazione.

Riprendendo le norme introdotte dalla L. 29 dicembre 1993, nr. 428, ma mai rispettate nella pratica, la legge impone ai Comuni la costituzione di un catasto delle aree percorse dal fuoco nell'ultimo quinquennio, funzionale alla corretta applicazione dei divieti e prescrizioni di non modifica, innanzi citati.

Al punto 5 dell'Art. 10 si prevede il divieto di azioni che determinino anche soltanto potenzialmente l'innescò di incendi, ricalcando il concetto di periodo di grave

pericolosità e connessi divieti, a suo tempo introdotti dall' Art. 9 della L. 47/75.

Alle previsioni delle pesanti sanzioni si accompagna l'applicazione del risarcimento del danno ambientale, alla cui determinazione concorre l'ammontare delle spese sostenute per la lotta attiva e la stima dei danni al soprassuolo e al suolo.

Particolare enfasi, nei mesi scorsi, è stata attribuita all'Art. 11 della legge, che modifica il vigente Codice Penale introducendo un Art. 423 bis, che prevede reclusione da 4 a 10 anni per chi cagioni incendio, ridotta da 1 a 5 se l'incendio è cagionato per colpa, ma aumentata (di quanto?) se dall'incendio deriva pericolo per edifici o danno per aree protette.

In caso di grave danno all'ambiente, che per essere tale deve essere anche esteso e persistente, le pene sono aumentate della metà.

Si tratta di una norma giustamente severa, che però rischia di restare inapplicabile per la mancata identificazione dei responsabili che caratterizza il nostro sistema difensivo.

Nelle disposizioni finanziarie (Art. 12) la legge prevede, in sede di ripartizione dei fondi, che metà dello stanziamento del triennio 2000-2002, pari a 10 miliardi, sia ripartito tra le Regioni in maniera inversamente proporzionale all'entità dei danni arrecati dal fuoco alla superficie boscata regionale nel quinquennio precedente; una misura incentivante, sicuramente

innovativa ed interessante, che si aggiunge a quella già prevista dall'Art. 7, che autorizza le Regioni a stabilire compensi incentivanti in rapporto ai risultati positivi conseguiti in termini di riduzione delle aree percorse dal fuoco.

Dalla enunciazione, seppur sommaria, sembrerebbe che si tratti di una normativa moderna e completa, senza gravi pecche od omissioni.

In realtà la legge, se ha l'indubbio pregio di aver coagulato norme disperse in un unico testo, non presenta grandi novità tecniche, anzi si caratterizza per alcune singolari omissioni che ne attenuano, e non poco, i pregi.

Anzitutto, nulla viene detto in ordine alla responsabilità operativa, sul fronte di incendio, in occasione degli interventi di estinzione; sembrerebbe pertanto, che si continui ad applicare la legge 47/75 ed in particolare l'art. 7, che identifica, nell'ordine, nelle stazioni dei forestali, nelle stazioni dei carabinieri e nei Comuni l'autorità responsabile della immediata comunicazione all'organo forestale competente dell'incendio e del suo andamento e alla immediata mobilitazione delle squadre di volontari.

Gli interventi saranno diretti e coordinati dal tecnico, inviato dall'organo forestale competente.

La legge 353/2000 avrebbe dovuto più chiaramente definire compiti, responsabilità e gerarchia sul teatro delle operazioni, per evitare difficoltà di coordinamento



nell'emergenza in atto, che non di rado si traducono in attriti ed incomprensioni, particolarmente quando alla pluralità dei soggetti operanti si accompagna una ricerca, non sempre malcelata, di benemerienze da raccogliere sul campo.

Il punto appare critico, anche alla luce della utilizzazione, da parte dei SOUP, di una notevole quantità di risorse umane e tecniche e della pluralità dei soggetti coinvolti in sede operativa, il cui impiego coordinato ed efficace rischia di essere inattuabile.

Si potrebbe pensare, in proposito, che l'incerto destino del CFS, sempre oscillante tra minacce di regionalizzazione e osteggiata sopravvivenza, abbia sconsigliato di affidare formalmente ad esso ed al suo personale il compito di assumere il comando operativo in caso di necessità.

Anche per la redazione dei "Piani regionali delle attività di previsione, di prevenzione e lotta attiva", vi sono alcuni punti che avrebbero meritato una più attenta esplicitazione e definizione; così le operazioni selvicolturali di "pulizia" disciplinate dal punto 1), 3° comma dell'art. 3, che potrebbero tradursi, alla lettera, in dissennate iniziative di decespugliamento andante ed eliminazione di tutto il sottobosco.

Si tratta, invero, di iniziative comunemente ritenute di utilità nella prevenzione e che invece, in termini di comportamento del focolaio, appaiono del tutto inutili, se non negative; esse eliminano, infatti, i combustibili verdi, che in realtà ostacolano l'avanzata del fuoco attraverso la dissipazione di una parte cospicua dell'energia termica, sprigionata dall'incendio, nella evaporazione dell'acqua dei propri tessuti. Tanto a tacere dei danni potenzialmente arrecati, nei boschi già degradati, da improprie ed ulteriori modificazioni di semplificazione della struttura complessa del soprasuolo.

Anche il termine "manutenzione del bosco", caro al linguaggio sindacale, appare poco chiaro ed ambiguo; meglio sarebbe stato parlare chiaramente di "interventi colturali", termine tecnico inequivocabile, noto al forestale nei contenuti e nelle modalità di attuazione; si tratta, peraltro, di interventi esplicitamente e correttamente menzionati al punto 2 dell'Art. 4 e che costituiscono la azione portante della selvicoltura di prevenzione, basata,

in buona parte, sui diradamenti e sulle modifiche della quantità e distribuzione spaziale dei combustibili.

La legge appare, inoltre, del tutto carente in tema di ricostituzione della aree percorse, salvo i condivisibili divieti di rimboschimento ed interventi di ingegneria ambientale nel quinquennio successivo; iniziative di ricostituzione, almeno accennate per grandi linee, in funzione delle tipologie di soprassuoli percorsi, avrebbero invece dovuto essere inserite tra le azioni individuate dai piani, con indicazione anche di chi ne assume la responsabilità e la obbligatorietà.

Innovativo e di notevole interesse appare il principio delle misure di incentivazione legate alla riduzione del aree percorse; in proposito, una misura, adottata in molti paesi, quale la costituzione di consorzi di proprietari forestali e l'obbligo, per essi, di svolgere azioni di prevenzione, utilizzando all'uopo i contributi previsti, avrebbe potuto essere opportunamente prevista, se solo gli estensori della legge avessero colto le novità in materia di organizzazione delle attività antincendio che si stanno affermando nell'ambito dell'Unione Europea.

Una norma di tal genere, adottata in molte Comunità Autonome della Spagna (es. Andalusia) e completata dall'obbligo, in caso di inadempienza, alla partecipazione alle spese vive di estinzione, in modo proporzionale alla superficie percorsa, avrebbe potuto opportunamente completare la serie di misure di prevenzione introdotte dalla legge 353/2000, riducendo il diffuso atteggiamento di disinteresse dei proprietari di boschi e migliorando l'efficacia dei contributi per la prevenzione.

Un altro punto, inspiegabilmente carente, appare quello della investigazione sulle cause, successiva al passaggio del fuoco, da organizzare istituendo un apposito organismo o servizio o nucleo investigativo,





nell'ambito delle strutture deputate alla lotta contro i crimine.

La legge avrebbe dovuto almeno istituzionalizzare la recente costituzione di un servizio di tale tipo nell'ambito del Corpo Forestale dello Stato, sulla cui utilità non si hanno, al momento, sufficienti elementi di valutazione.

Si tratta, invece, di una iniziativa che in paesi quali Spagna e Portogallo pare abbia drasticamente ridotto la percentuale di incendi volontari, esplicando anche una seria azione di dissuasione sui potenziali incendiari.

Essa avrebbe dovuto essere prevista, in linea di principio, anche per mettere fine alla colpevole apatia che segna il volgere dell'estate e con essa il graduale oblio di episodi anche di particolare gravità, i cui autori raramente vengono identificati ed ancor più raramente puniti in modo esemplare ed adeguato.

Non è da trascurare, infatti, l'aspetto della concreta applicazione dell'innovativo art. 423 bis del Codice Penale; esso rischia di essere del tutto disatteso per la generalizzata mancanza di identificazione di responsabili degli incendi, circostanza che agevola l'impressione generale di impunità che caratterizza il fenomeno.

Un'altra omissione della legge è quella di non aver previsto e disciplinato l'adozione del fuoco prescritto tra le misure di prevenzione; si tratta, invece, di una pratica ormai introdotta ufficialmente nella legislazione di talune Regioni, quali Piemonte e Liguria, ritenuta di estremo interesse in ambito mediterraneo, anche alla luce di numerosi progetti di ricerca finanziati dall'UE, che ne hanno evidenziato limiti, conseguenze ed implicazioni ecologiche, mettendo anche a punto

strumenti di aiuto alle decisioni per applicare la tecnica correttamente e senza pericolo.

Allo stato attuale, per carenza di normativa, tale pratica non può essere invece attuata nemmeno per scopi sperimentali e di ricerca nella altre Regioni.

In sintesi, si ha l'impressione che la legge, portata all'altare della cronaca e della stampa prima della sua emanazione, pur caratterizzata da indubbi aspetti innovativi e qualificanti, sia stata predisposta con il supporto di consiglieri tecnici che non hanno saputo o voluto cogliere l'apporto delle conoscenze e degli strumenti operativi più moderni, messi a punto dalla ricerca in materia di incendi boschivi negli ultimi decenni.

D'altra parte, non è il primo caso che l'establishment ufficiale del nostro paese ignora volutamente quanto il mondo della ricerca forestale pone a disposizione della collettività.

Basta ricordare l'impiego dei lavoratori socialmente utili (LSU) nelle attività di prevenzione e lotta contro gli incendi; la matrice socio-economica di questi ultimi, spesso riconducibile alla cosiddetta "industria del fuoco", come ampliamento evidenziato in numerose ricerche, avrebbe dovuto sconsigliare caldamente il coinvolgimento di soggetti in precaria condizione lavorativa in un contesto così critico.

È auspicabile, pertanto, che molti dei punti ricordati possano essere recuperati nella definizione delle linee guida e direttive per la redazione dei piani, che secondo la legge dovrebbero essere emanate entro la fine del mese di gennaio 2001.