



Incendi Boschivi Insieme per la Prevenzione

Legislazione nazionale e regionale
sugli incendi boschivi

Raffaela Manduzio

La normativa che concerne gli incendi boschivi

È articolata su:

- Livello penale
- Livello amministrativo

Ed è disciplinata da numerose leggi:

- Nazionali
- Regionali

recenti e meno recenti, sia tematiche in materia di forestazione sia più fortemente tese a individuare l'incendio come rischio da sottoporre al sistema legislativo connesso alla protezione civile.



Il problema degli incendi

Il legislatore ha iniziato a occuparsi del problema sin dall'inizio del secolo scorso, con l'emanazione del regio **decreto 3267 del 1923** che rappresenta la prima normativa in materia forestale che affronta (con divieti e sanzioni) il problema degli incendi boschivi come minaccia del patrimonio forestale nazionale e che ha creato il primo piano organico sulla politica forestale nazionale, definendo i compiti della Guardia Forestale e istituendo vincoli idrogeologici a tutela del territorio.



Legge n. 47/75

Il primo approccio organico al tema degli incendi boschivi si è iniziato tuttavia ad avere solo a partire dagli anni 70, e precisamente con la Legge n. 47/75, con la quale la materia degli incendi boschivi comincia ad avere una propria fisionomia. Viene delineato il primo assetto organico di competenze e di programmazione. Emerge per la prima volta il concetto di piani regionali e interregionali. Vengono posti divieti (cambio di destinazione d'uso e insediamento di costruzioni).



Le leggi della protezione civile

Negli anni 90 la normativa si è ulteriormente arricchita delle leggi di Protezione Civile le quali hanno determinato anche l'ingresso delle squadre di volontariato negli scenari operativi delle emergenze, ivi comprese quelle derivanti da incendi boschivi.

Il Codice Penale e gli incendi

Degli incendi si era già occupato anche il Codice Penale, che, sotto il profilo sanzionatorio al Titolo VI, rubricato “Delitti contro la pubblica incolumità”

- punisce il cagionare un incendio (art. 423)
- l'appiccare il fuoco allo scopo di danneggiare la cosa altrui (art. 424, comma 1)
- l'appiccare il fuoco a boschi, selve e foreste, se ne segue un incendio (art. 424, comma 3)
- il cagionare un incendio colposamente (art. 449)



*Agenzia per la
Cessione Territoriale*



Dal 1975 al 2000 sono stati emanati solo provvedimenti legislativi ai fini di intervento di emergenza o per inasprire le sanzioni amministrative . Il quadro normativo tuttavia si presenta frammentato con notevoli difficoltà interpretative e operative.

- D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (attuazione delle delega di cui all'art. 1 della L. 22/7/75 N. 382)
- Legge 24 novembre 1981 n. 689 (Modifiche al sistema penale)
- Legge 4 agosto 1984, n. 424 (inasprimento delle sanzioni per i trasgressori in materia di difesa dei boschi dagli incendi)
- Legge 8 agosto 1985 n. 431 (disposizioni urgenti per la tutela di zone di particolare interesse ambientale)
- Legge 8 novembre 1986 n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura)
- Legge 18 maggio 1989 n. 183 (norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo)
- Legge 28 febbraio 1990 n. 38 (norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni, nonché disposizioni varie)
- Legge 3 luglio 1991 n. 195 (provvedimenti in favore delle popolazioni delle province di Siracusa, Catania, e Ragusa colpite dal terremoto ecc.)
- Regolamento CEE 23 luglio 1992 n. 2158 (protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi)
- Regolamento CEE 13 maggio 1993 n. 1170 (recante talune modalità di applicazione del reg. 2158)



*Agenzia per la
Cessione Territoriale*



- Legge 29 ottobre 1993, n. 428 (Disposizioni urgenti per fronteggiare il rischio di incendi nelle aree protette)
- Legge 10 novembre 1993 n. 456 (disposizioni urgenti per l'acquisto di velivoli antincendio da parte della protezione civile)
- Regolamento CEE 11 aprile 1994 n. 804 (recante talune modalità di applicazione del reg. 2158)
- Decreto legge 15 giugno 1994, n. 377 (convertito con modificazioni nella L. 497/94)
- Legge 8 agosto 1994 n. 497 (Disposizioni urgenti per fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale)
- Decreto legge 10 luglio 1995, n. 275 (convertito senza modificazioni nella L. 339/95)
- Legge 8 agosto 1995, n. 339 (Disposizioni urgenti per fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale)
- Decreto legge 19 maggio 1997, n. 130 (Disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente ed agricoltura)
- Legge 16 luglio 1997, n. 228
- Legge 30 marzo 1998 n. 61
- Legge 6 ottobre 2000, n. 275 (Disposizioni urgenti per la repressione degli incendi boschivi)



La Legge 353/2000

Lo scenario è mutato dal 2000, quando, per rispondere in modo adeguato alla costante minaccia che gli incendi boschivi rappresentavano per il nostro Paese, il Legislatore ha inteso realizzare una vera e propria riorganizzazione con la Legge 353/2000, cd “legge quadro” che ancora oggi sostanzialmente costituisce la normativa di riferimento in materia. La legge ha definito il patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per il bene della vita e per la collettività.

Il legislatore ha fornito per la prima volta all’art.2 anche la definizione giuridica di incendio boschivo, quale evento distruttore del patrimonio forestale e ambientale e di pericolosità offensiva tale da provocare pericolo per la pubblica incolumità e in grado di suscitare considerevole allarme sociale presso l’opinione pubblica.

La legge ha introdotto all’art.423 bis del codice penale lo specifico reato di incendio boschivo quale fattispecie autonoma segnando una svolta anche sul fronte della

Le competenze dello Stato e delle Regioni

Sul piano organizzativo, come anticipato, la legge in questione introduce un modello gestionale di tipo coordinamentale, delineando una precisa ripartizione delle competenze in materia tra Stato e Regioni. In particolare, ha affidato:

- alle Regioni, la competenza in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi
- allo Stato, una funzione di indirizzo e coordinamento di tali attività, in raccordo con le Regioni, coordinamento affidato alla Protezione Civile, nonché una specifica competenza sulla attività di spegnimento degli incendi con la flotta aerea



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Le attività

- L'attività di previsione
- L'attività di prevenzione
 - Azioni preventive destinate al bosco
 - Azioni preventive destinate all'uomo
- L'attività di lotta attiva

Le Regioni

Le Regioni organizzano l'attività antincendio attraverso il piano regionale (art. 3 legge n. 353/2000) e assicurano il coordinamento delle proprie strutture con quelle statali attraverso le SOUP (Sale Operative Unificate Permanenti).

Le strutture di coordinamento sono:

- **Le SOUP (Sale Operative Unificate Permanenti)**
- **Il COAU (Centro Operativo Aereo Unificato)**
- **Le varie COR (Centrali Operative Regionali)**
- **Il DO AIB (Direttore delle Operazioni Antincendi Boschivi)**
- **Squadre di intervento AIB (Antincendio boschive)**



Articoli 4, 5, 6

All'art. 4 la legge accoglie e sostiene la selvicoltura preventiva, stabilendo, tra l'altro, che le Regioni possano concedere contributi per incentivare la manutenzione dei boschi privati eseguendo operazioni colturali atti a ridurre la biomassa combustibile. Da ultimo, è competenza delle Regioni anche la promozione dell'educazione ambientale (art. 5) e l'organizzazione di corsi volti alla preparazione dei soggetti chiamati ad occuparsi delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva (art. 6).



D.lgs. 177/2016

Questo modello organizzativo di contrasto agli incendi boschivi ha operato fino all'entrata in vigore del D.lgs. 177/2016 recante “Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di Polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato”, emanato in attuazione della L n. 124 in tema di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, il quale disponeva l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato in un'altra forza di polizia.

Problematiche operative soprattutto per mancanza di personale DOS e ritardi delle regioni nell'approvazione e aggiornamento dei Piani.



Articolo 8

Ritornando a un esame della legge 353, l'art. 8 impone alle aree naturali protette regionali e statali l'obbligo di predisporre un autonomo piano antincendio conforme a quello regionale, sulla base di specifiche linee guida emanate dal Ministero dell'Ambiente.

La legge rafforza i vincoli e le sanzioni amministrative e penali allo scopo di abbattere quelle cause di incendio legate ad interessi particolari, connesse soprattutto alla criminalità organizzata.



Articolo 10

L'art. 10 della Legge ha introdotto una serie di vincoli nelle zone di bosco danneggiate dal fuoco, in quanto dispone la non modificabilità della destinazione d'uso per almeno 15 anni, nelle zone percorse dal fuoco, il divieto di realizzare edifici e strutture per 10 anni, divieto per 10 anni pascolo e caccia, con pesanti sanzioni che vanno dalla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi e la revoca di licenze per esercizio di attività turistiche.



Articolo 11

La legge 353, con l'art 11 apporta modifiche al Codice Penale, reintroducendo l'art. 423-bis e quindi il reato di incendio boschivo, punendo con la reclusione da quattro a dieci anni chiunque cagioni un incendio su boschi, selve o foreste ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento, propri o altrui.

Se l'incendio è cagionato per colpa, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.



Criticità della legge 353

Dall'analisi della legge 353, sembra che si tratti di una normativa moderna e completa, ma in realtà la legge sebbene abbia avuto il pregio di aver coagulato un coacervo di norme disperse in un unico testo, nella sostanza non presentava grandi novità tecniche anzi, si caratterizzava per diverse omissioni.

Permane una frammentazione nella ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra le varie istituzioni impegnate nel contrasto agli incendi boschivi.



DECRETO-LEGGE 120/2021

Dietro sollecitazione della grave emergenza ambientale avvenuta nel corso dell'estate del 2021 in diverse regioni, investite da estesi e ripetuti incendi boschivi, il Consiglio dei Ministri prima ha deliberato lo stato di emergenza, per un periodo di 6 mesi e successivamente emanato il DECRETO-LEGGE 120,/2021 convertito con modificazioni dalla L. n. 155/2021.

Rimane fermo l'assetto della Legge Quadro, ma si rafforza il contesto normativo e operativo.



Si è intervenuto su tre obiettivi fondamentali

1. il rafforzamento dell'azione di coordinamento tra Stato e Regioni, con la predisposizione di un Piano nazionale di coordinamento
2. il rafforzamento della capacità operativa del sistema nazionale della Protezione civile
3. attivazione del Catasto dei terreni percorsi dal fuoco



Inoltre, nell'ambito della Strategia per lo sviluppo delle aree interne, vengono stanziati 100 milioni nel triennio 2021-2023 in favore degli enti territoriali impegnati nella lotta attiva agli incendi boschivi.

Una quota delle risorse non impegnate, autorizzate dalla legge di bilancio del 2020, pari a 20 milioni euro per il 2021 da assegnare al Ministero dell'Interno-Corpo nazionale dei VV Fuoco e 40 per il 2022 e il 2023, viene destinata al finanziamento in favore degli enti territoriali delle 72 aree interne, impegnati nella lotta attiva agli incendi boschivi, anche con riguardo alle aree naturali protette per agevolare i territori e consentire una spesa delle risorse disponibili in modo efficace.



Ai fini della realizzazione degli interventi, la norma prevede l'applicazione di misure di accelerazione e semplificazione previste dall'art 48 del D.L. semplificazioni bis in materia di affidamento dei contratti pubblici relativi a interventi finanziati con risorse del PNRR e PNC.

Inasprimento sanzioni penali e amministrative

- Rispetto al sistema sanzionatorio la legge interviene inasprendo le sanzioni sia penali che amministrative già previste dalla legge n.353 per il reato di incendio boschivo (ex art. 423 bis), introducendo l'Art. 423-ter e quater.
- Prevista la confisca obbligatoria o per equivalente.
- Alla struttura dell'art. 423 bis c.p. come sopra delineata vengono aggiunti il quinto, il sesto e il settimo comma, che prevedono circostanze aggravanti e attenuanti con relativi aumenti e diminuzioni di pena



PIANO AIB

Passando ad analizzare la normativa regionale, come ho detto in premessa, tutte le regioni hanno dovuto innanzitutto adeguare i rispettivi ordinamenti sulla base delle disposizioni di principio della legge 353/2000 , nonché approvare il piano per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi, definito Piano Anti Incendio Boschivo (AIB), sulla base delle linee guida e direttive emanate.

Nell'ambito della pianificazione antincendio boschivo regionale il principale strumento di riferimento è il Piano delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi (PIANO AIB).



Il Piano regionale viene adottato con Delibera della Giunta regionale, in adempimento alla legge 353 e alla Legge regionale di riferimento, e sintetizza tutta la complessità del sistema regionale di protezione civile, tenuto conto delle linee guida e degli indirizzi operativi emanati dalla PCDM, elaborate per creare un'architettura generale del Piano che poi le singole regioni devono redigere adattandola alle proprie strutturazioni operative e alle proprie realtà territoriali.

Il Piano regionale

Il piano si compone di una parte generale comprende:

- La descrizione del territorio
- Le cartografie di base
- Le banche dati
- Il modello organizzativo
- I principali obiettivi da difendere

Il piano si compone di una parte specifica:

- Le attività di previsione
- Le attività di prevenzione
- Le attività di lotta attiva



A livello territoriale le funzioni di previsione, prevenzione e lotta attiva individuata tramite il piano AIB (Anti Incendio Boschivo) è ripartita tra:

- **Regioni**
- **Sala Operativa Unificata Permanente (S.O.U.P)**
- **Comando dei Vigili del Fuoco (VVF)**
- **Prefettura**
- **Capitaneria di porto/Guardia Costiera**
- **Comuni**
- **Il Sindaco, Autorità comunale di Protezione Civile**
- **Volontariato AIB**
- **Carabinieri Forestali**



Legge 137/2023

Il sistema degli incendi boschivi è stato oggetto di una recentissima novella legislativa, la legge n. 137/2023 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 105, recante disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, che ha apportato ulteriori modifiche alle disposizioni relative ai reati collegati agli incendi boschivi. E' stato nuovamente modificato l'art. 423 bis c.p. nella parte in cui estende la pena della reclusione anche a chi cagiona un incendio su zone di interfaccia urbano-rurali.

Ha inoltre aumentato la pena minima edittale per gli incendi dolosi e colposi.



Riflessioni

Da un approccio di tipo emergenziale e di repressione bisogna spostare l'attenzione sulla prevenzione e sulla gestione forestale degli incendi boschivi che superi la frammentazione tra le diverse istituzioni Nazionali e Regionali.

La necessità è quella di integrare la prevenzione del rischio incendi nella programmazione forestale regionale allo scopo di garantire azioni coordinate per la gestione del territorio.

La parola d'ordine rimane **LA PREVENZIONE** e l'unica strategia preventiva possibile è proprio una gestione attiva e sostenibile del patrimonio boschivo.



*Agenzia per la
Cooperazione Territoriale*



Grazie per l'attenzione