

## **Note amministrativistiche in tema di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi tra emergenze e cambiamenti climatici\***

di

Giuseppina Lofaro\*\*

SOMMARIO: **1.** Considerazioni di ordine generale. **2.** Un quadro normativo per un approccio integrato alla gestione del rischio da incendi boschivi. **2.1** L'adattamento del sistema antincendio boschivo tra emergenze e cambiamenti climatici. **2.2** Il Decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 e la Legge di conversione 8 novembre 2021, n. 155. **3.** Le Raccomandazioni tecniche AIB del Presidente del Consiglio dei Ministri. **3.1** L'attività di previsione e prevenzione. **3.2** L'attività di pianificazione alla luce della c.d. legge quadro. **3.3** L'attività di pianificazione di protezione civile. **3.4** L'attività di lotta attiva agli incendi boschivi e di interfaccia e di gestione dell'emergenza. **4.** Osservazioni conclusive.

### **1. Considerazioni di ordine generale.**

La legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1<sup>1</sup> ha modificato l'articolo 9 Cost.<sup>2</sup> in materia di tutela dell'ambiente<sup>3</sup>.

---

\* Il presente contributo di ricerca costituisce la versione aggiornata della relazione "Il quadro normativo per la prevenzione e la lotta agli incendi boschivi", tenuta da Giuseppina Lofaro nell'ambito del convegno accademico «L'interazione tra Associazione dei Comuni e Università al servizio del territorio - Verso una strategia di sistema per lo sviluppo dell'Area Grecanica», che ha avuto luogo il 17 dicembre 2021 presso l'Access Point Area Grecanica, Roghudi (RC).

\*\* Assegnista di ricerca *post doc* in Diritto Amministrativo, Cultore di Diritto Amministrativo - I Contratti Pubblici, Cultore di Diritto Urbanistico presso l'Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria.

<sup>1</sup> V. per tutti F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - Anno XXII - Fascicolo n. 4/2022, 1-13.

<sup>2</sup> F. MUCCI, *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente*, in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 1/2022, 447-463.

<sup>3</sup> G.U. Serie Generale n. 44 del 22-02-2022: entrata in vigore del provvedimento: 09 marzo 2022.

All'articolo *de quo*<sup>4</sup> è stato aggiunto, infine, il seguente comma: La Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Strettamente connessa al rinnovato art. 9 Cost. risulta l'attività antincendio boschivo (AIB)<sup>5</sup> che - segnatamente rispetto all'individuazione di tempi di svolgimento e delle raccomandazioni ai fini di un più efficace contrasto, in zone di interfaccia urbano-rurale, nonché con riferimento ai rischi conseguenti - è disciplinata ai sensi dell'art. 1, c. 1, del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare le modalità temporali di espletamento delle attività antincendio boschivo nel periodo estivo che, nell'ultima stagione, hanno avuto inizio il 15 giugno e son terminate il 30 settembre 2022.

In vista delle stagioni estive a venire, ai fini di una più efficace azione di contrasto agli incendi boschivi<sup>6</sup> ed in zone di interfaccia urbano-rurale - c.d. "incendi di interfaccia"<sup>7</sup> -, nonché in rapporto ai rischi conseguenti, appare utile condividere

---

<sup>4</sup> Si riporta il testo dell'articolo 9 della Costituzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298, edizione straordinaria, come modificato dalla presente legge costituzionale: «Art. 9. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

<sup>5</sup> Cfr. per la stagione estiva 2022 le Raccomandazioni 19 maggio 2022 pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2022, in <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/attivita-antincendio-boschivo-la-stagione-estiva2022individuazione-dei-tempi-di-svolgimento-e-raccomandazioni-un-piu-efficace-contrasto-agli-incendi-0>.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 2, c. 1, della c.d. Legge-quadro in materia di incendi boschivi del 21 novembre 2000, n. 3531 per "incendio boschivo" si intende «un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture ed infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree».

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 2, c. 1-bis, della c.d. Legge-quadro in materia di incendi boschivi, «ai fini della pianificazione operativa regionale contenuta nel piano di cui all'articolo 3, per "zone di interfaccia urbano-rurale" si intendono le zone, aree o fasce, nelle quali l'interconnessione tra le abitazioni o altre strutture antropiche (opere realizzate dall'uomo) e le aree naturali o la vegetazione combustibile è molto stretta.

alcune considerazioni che scaturiscono da quanto verificatosi negli ultimi anni, nello specifico con riferimento all'andamento della campagna antincendio boschivo estiva del 2021 nonché in relazione al susseguente periodo di attenzione invernale.

Difatti, l'inverno scorso, caratterizzato da prolungati periodi di siccità associati a giornate particolarmente ventose, è stato, perciò, estremamente favorevole all'innesco ed alla propagazione degli incendi boschivi. Tale scenario ha impegnato fortemente le risorse regionali, in termini di uomini e di mezzi, ripercuotendosi sull'impegno della componente statale (che ha visto quasi triplicarsi le richieste di concorso aereo della flotta antincendio boschivo di Stato nei primi mesi dell'anno rispetto ai due anni precedenti). Gli stessi dispositivi antincendio boschivi erano già stati messi sotto sforzo nella passata campagna estiva, contraddistinta da fenomeni incendiari che, per essere fronteggiati nelle loro estensione ed intensità, hanno necessitato l'adozione di misure straordinarie.

Dall'andamento della campagna antincendio boschivo estiva del 2021 è emerso *ictu oculi* come i sistemi di risposta degli incendi boschivi possano essere messi in crisi dalla persistenza delle condizioni favorevoli all'innesco ed alla propagazione degli incendi boschivi e come, altresì, al verificarsi di eventi di particolare rilevanza, si possano provocare situazioni difficili da contenere che coinvolgono sempre più sovente strutture ed infrastrutture in aree boscate e rurali.

Per la gestione di tali eventi è stato mobilitato uno straordinario dispiegamento operativo di uomini e mezzi, aerei e terrestri, al fine di intervenire sui numerosi incendi che hanno interessato il territorio italiano, in particolare in Calabria<sup>8</sup>, Sicilia, Molise e Sardegna: incendi che hanno causato la perdita di vite umane, la morte e la dispersione di animali selvatici e di allevamento, nonché un'ingente perdita (di

---

<sup>8</sup> Con riferimento alla Regione Calabria, giova sottolineare che dalla dichiarazione dello Stato di rischio e di massima pericolosità da parte del Presidente della Giunta regionale conseguono puntuali prescrizioni di divieto di attività suscettibili di provocare l'innesco di incendi. Cfr. art. 4 Legge regionale 22 dicembre 2017, n. 51, in [https://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/testicoordinati/2017-51\\_2017-12-223.pdf](https://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/testicoordinati/2017-51_2017-12-223.pdf).

ettari) di vegetazione<sup>9</sup>, incluse aree del patrimonio boschivo situate all'interno di parchi naturali nazionali e regionali<sup>10</sup>.

## **2. Un quadro normativo per un approccio integrato alla gestione del rischio da incendi boschivi.**

Quanto sin qui enucleato ha reso evidente l'esigenza di un ulteriore rafforzamento, non più procrastinabile, dell'approccio integrato alla gestione del rischio da incendi boschivi, coinvolgendo ancor di più la componente statale.

Ne è seguita la dichiarazione dello Stato d'emergenza del 26 agosto 2021 per la durata di sei mesi "in conseguenza dell'eccezionale diffusione degli incendi boschivi che hanno determinato uno straordinario impatto nei territori colpiti delle Regioni Calabria, Molise, Sardegna e Sicilia a partire dall'ultima decade del mese di luglio 2021" nonché l'adozione dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 789 dell'1 settembre 2021.

Successivamente, l'emanazione del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2021, n. 155<sup>11</sup>, è stata finalizzata a rafforzare le capacità operative del Servizio nazionale della Protezione Civile e ad attivare innovativi strumenti di coordinamento e *governance* per una maggiore efficacia ed integrazione delle misure previste in via ordinaria, agevolando altresì le sinergie tra le attività espletate dalle Amministrazioni e dai Corpi dello Stato e le attività svolte dalle Regioni e Province autonome e dagli enti territoriali.

---

<sup>9</sup> Sotto il profilo penalistico, in merito alla "determinazione qualitativa della vegetazione coinvolta nel reato di incendio boschivo", si v. L. STILO, (massima a cura di), Corte di Cassazione, I sezione penale, Sentenza del 26 giugno 2001, n. 25935, in *www.ambientediritto.it*.

<sup>10</sup> Questo quadro disastroso va analizzato alla luce dei preziosi e sempre attuali scritti di V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Cassino, 10 e 11 giugno 2016, *Editoriale scientifica*, 4-584.

<sup>11</sup> Cfr. Servizio Studi, Osservatorio sulla legislazione, Camera dei deputati, *Dossier* n. 130, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile, consultabile *on line* in [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/NC0130.pdf?\\_1670460989402](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/NC0130.pdf?_1670460989402).

## 2.1 L'adattamento del sistema antincendio boschivo tra emergenze e cambiamenti climatici.

Pare a tal punto opportuno mettere in luce che quanto accaduto e riscontrato durante la campagna antincendio boschiva estiva del 2021 è il risultato di condizioni strettamente connesse ai cambiamenti climatici<sup>12</sup> ed ambientali in atto e che, in previsione, necessiteranno già a breve termine di un adattamento del generale sistema antincendio boschivo, al fine di compiere le necessarie azioni per mitigare gli effetti degli incendi boschivi e di interfaccia, assicurando così un'adeguata risposta agli eventi incendiari di pericolo e di danno.

L'andamento della campagna antincendio boschiva estiva del 2021 e la concomitante emergenza *Covid-19*<sup>13</sup> hanno fatto emergere nettamente la sempre più pressante esigenza di adattabilità dei sistemi rispetto alla continua evoluzione degli scenari emergenziali, obiettivo raggiungibile soltanto mediante un continuo aggiornamento del personale nonché attraverso la costante condivisione di esperienze fra le diverse professionalità coinvolte.

Tale analisi del fenomeno degli incendi boschivi negli ultimi anni, in Italia, ha stimolato la produzione da parte del Presidente del Consiglio Mario Draghi di raccomandazioni tecniche, ai fini di un più efficace contrasto agli incendi boschivi, anche in zone di interfaccia urbano-rurale, nonché ai rischi conseguenti, per la stagione estiva 2022. Queste indicazioni sono state rivolte a tutte le Amministrazioni<sup>14</sup> che a vario titolo partecipano alle attività di contrasto agli

---

<sup>12</sup> Il cambiamento climatico contribuisce a creare quel *mix* di caldo, vento e siccità che favorisce gli incendi. Le estati si prolungano, riducendo l'umidità della vegetazione, fiaccando le precipitazioni e favorendo la combustione. Cfr. *European Commission, Research EU, C. BARBANTE, How anthropogenic forest fires may have impacted Earth's climate over 10 000 years ago, interview*, in <https://cordis.europa.eu/article/id/120813-how-anthropogenic-forest-fires-may-have-impacted-earths-climate-over-10-000-years-ago/it>.

<sup>13</sup> Cfr. le chiare note di V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Diritti fondamentali.it, Emergenza sanitaria*, 1-2020, *passim*.

<sup>14</sup> Le raccomandazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 19 maggio 2022, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2022, si rivolgono specificamente a: Ministro dell'Interno, Ministro della Difesa, Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministro della Transizione Ecologica, Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Ministro della Cultura, Ministro per gli Affari regionali e Autonomie, Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e, p.c., Presidente dell'Unione delle Province Italiane, Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

incendi boschivi e nello specifico alle Amministrazioni regionali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, pienamente responsabili della materia “antincendio boschivo”<sup>15</sup> ai sensi della legge del 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi).

In particolare, tali Amministrazioni hanno l’onere di proseguire con costanza nella cura dell’adeguamento dei propri sistemi di risposta agli incendi boschivi, nei tre ambiti della previsione, prevenzione e lotta attiva, in relazione alle specificità dei relativi contesti ambientali e territoriali. Per quel che concerne le Province autonome di Trento e di Bolzano, restano ferme le competenze loro affidate dai relativi Statuti e dalle connesse norme di attuazione.

Risulta altresì doveroso che le Amministrazioni statali ed i relativi Corpi dello Stato sollecitino le loro diramazioni territoriali affinché supportino, qualora richiesto, - ed ognuno per i propri ambiti di competenza -, quelle regionali e provinciali nell’approntare dei sistemi di contrasto agli incendi boschivi.

Pare a tal punto utile evidenziare che gli incendi boschivi, di interfaccia, ed i rischi conseguenti, sia pur connessi all’andamento delle condizioni climatiche e meteorologiche, sono innescati da cause che risultano prettamente di natura antropica, volontarie o involontarie.

La stagione estiva 2021 è stata caratterizzata da una serie di eventi, anche di grandi dimensioni, dal forte impatto sull’ambiente<sup>16</sup> naturale e sul tessuto economico e sociale: le Regioni Calabria, Sicilia, Molise e Sardegna hanno subito la perdita di migliaia di ettari di superfici dall’alto valore ambientale, per di più rilevanti danni economici al settore agro-pastorale nelle aree rurali, a luoghi adiacenti a quelle forestali.

Nonostante gli sforzi profusi per contrastare l’avanzamento dei fronti di fiamma, non si è riusciti a scongiurare la perdita di vite umane ed animali, nonché ad

---

<sup>15</sup> Cfr. sulla tematica *de qua* F. CONTI GUGLIA (a cura di), *Manuale antincendio boschivo A.I.B., Legislazione, Giurisprudenza, Tecniche di spegnimento e mezzi per operatore del settore, Enti locali e Volontari*, 2012, in collaborazione con WWF, in *www.ambientediritto.it*.

<sup>16</sup> Cfr. R. TITOMANLIO, *Il diritto all’ambiente come diritto fondamentale dell’individuo. Il nuovo regolamento europeo sulla Convenzione di Aarhus e alcuni contrastanti esiti giurisprudenziali in materia di accesso agli atti e di “atto amministrativo nell’ambito del diritto ambientale”*, in *Dirittifondamentali.it* - Fascicolo 3/2021, *passim*.

evitare i danni economici. Le giornate più critiche sono state caratterizzate da condizioni climatiche e vegetazionali particolarmente favorevoli all'innescò ed alla propagazione degli incendi, con bassi livelli di umidità, alte temperature e venti che alimentavano le fiamme.

In talune situazioni, la carenza di cura e di manutenzione<sup>17</sup> del territorio ha ulteriormente contribuito al propagarsi delle fiamme.

## **2.2 Il Decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 e la Legge di conversione 8 novembre 2021, n. 155.**

In seguito agli eventi dell'estate 2021, nonché al fine di adeguare il Sistema antincendio boschivo, nel suo complesso, ai presumibili scenari futuri del rischio connesso agli incendi boschivi e d'interfaccia, il Governo ha emanato il citato decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, con cui si è intervenuti in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, in zone di interfaccia urbano rurale, e per la mitigazione dei rischi conseguenti, con la *ratio* di integrare e rafforzare il dispositivo normativo ed operativo esistente, nel rispetto delle responsabilità e dell'autonomia delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché in conformità ai principi ispiratori della c.d. legge

---

<sup>17</sup> In chiave di prevenzione, tra gli interventi di cura vanno annoverate le operazioni selvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco, riconducibili alla fattispecie delle pratiche selvicolturali di cui all'art. 3, co. 2, lett. c), d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34. Seppur siano interventi finalizzati a preservare il bene forestale da un fenomeno che ne compromette l'integrità, si tratta di misure che incidono sulla sua stessa conformazione e, perciò, sono sottoposti a possibili regimi autorizzatori. Tra questi rientra l'autorizzazione paesaggistica qualora il bene sia stato dichiarato di notevole interesse pubblico per mezzo di provvedimento amministrativo *ad hoc*, non essendo esteso a tale fattispecie il regime di esenzione per le aree tutelate *ex lege* ai sensi dell'art. 149, co. 1, lett. c), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Questi regimi autorizzatori si contraddistinguono quali strumenti necessari ad assicurare il bilanciamento tra le finalità protezionistiche cui sono preposte e gli interventi di mitigazione del rischio. Sul punto, tuttavia, sembra essere sinora mancata da parte del legislatore la dovuta accuratezza nella regolazione della *quaestio*, essendosi da ultimo limitato a ribadire, con il d. l. 8 settembre 2021, n. 120, la necessità di tener conto, negli interventi colturali, delle specificità delle aree protette o degli "habitat di interesse conservazionistico", invece di proporre regimi autorizzatori semplificati per interventi di tale specie.

quadro in materia - legge 21 novembre 2000, n. 353<sup>18</sup> -. Il decreto-legge *de quo* è stato ulteriormente rafforzato mediante previsioni di modifica ad opera della legge di conversione 8 novembre 2021, n. 155, contenente disposizioni normative ulteriormente stringenti.

Nello specifico, il Dipartimento della protezione civile, nell'ottica di *favor* rispetto alle sinergie tra le componenti del sistema antincendio boschivo e di protezione civile, ha il compito di proseguire nella cura dell'organizzazione degli svariati momenti di incontro plenario, solitamente organizzati prima dell'avvio della campagna antincendio boschivo estiva, al fine di puntualizzare in merito allo stato di approntamento del sistema di risposta nel suo complesso ed altresì per analizzare congiuntamente le eventuali criticità riscontrate durante la campagna estiva.

Parallelamente, il Dipartimento della protezione civile, avvalendosi del Comitato tecnico di cui all'art. 1, c. 2, del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, deve proseguire nelle attività di monitoraggio e coordinamento nel settore antincendio boschivo. Il decreto *de quo* ha consentito di rafforzare ed istituzionalizzare un approccio sistematico già perseguito mediante il Tavolo Tecnico interistituzionale, istituito alcuni anni fa, con l'obiettivo dell'implementazione della capacità ed efficacia operativa ai fini del rafforzamento dei plurimi aspetti di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi e di interfaccia.

Alla luce di quanto sin qui enucleato, pare opportuno rammentare che i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono pienamente titolari della competenza "antincendio boschivo", ai sensi della legge 21 novembre 2000, n. 353.

Si auspica pure che i Ministri a vario titolo competenti nel settore promuovano regolarmente le attività dei dipendenti dei Corpi di Polizia, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, delle Forze Armate e delle Prefetture - Uffici territoriali di Governo verso azioni mirate ad implementare l'efficacia del sistema Paese nelle sue diverse componenti.

---

<sup>18</sup> Le disposizioni contenute nella legge quadro non possono considerarsi avulse dal più ampio contesto normativo nazionale e regionale definito dalla legislazione in materia forestale. Si v. a tal proposito Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza del 10 maggio 2011, n. 2765.

Pare altresì utile mettere in rilievo il ruolo che hanno i Sindaci a livello locale nella promozione di ogni adeguata misura di prevenzione che deve essere attuata sul rispettivo territorio di competenza. A tal proposito, i comuni ricadenti nelle aree interne del Paese, in linea con la loro individuazione nell'ambito della strategia governativa di sostegno a tali aree, potranno avvalersi di specifiche risorse al fine di portare avanti azioni mirate di prevenzione ed antincendio boschivo.

In linea generale, ai fini del consolidamento e del rafforzamento degli strumenti di coordinamento dell'azione dei diversi soggetti competenti in materia di incendi boschivi, pare opportuno rammentare la previsione di risorse economiche previste nell'ambito della legge di bilancio 2022<sup>19</sup>, da ripartire con decreto *ad hoc* di concerto con le Amministrazioni interessate ai fini dell'adozione del primo Piano nazionale relativo alle annualità 2022-2024 *ex* articolo 1, comma 4, del citato d. l. n. 120/2021, nonché le ulteriori risorse finanziarie messe a disposizione nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>20</sup>, finalizzate alla tempestiva attivazione di strumenti, mezzi e misure avanzate sotto il profilo tecnologico.

---

<sup>19</sup> L'articolo 1, comma 473 ha stanziato per tale finalità 40 milioni di euro per l'anno 2022, 50 milioni di euro per l'anno 2023 e 60 milioni di euro per l'anno 2024, di cui 20 milioni di euro per ciascuna delle citate annualità destinati alle Regioni. Cfr. Servizio del bilancio, (2021). Nota di lettura, «A.S. 2381: "Conversione in legge del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile"». NL251, settembre 2021, Senato della Repubblica, XVIII legislatura.

<sup>20</sup> Ai sensi del Decreto-legge 8 settembre 2021, n.120, Decreto convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 novembre 2021, n. 155, recante *Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile*, specificamente l'articolo 8 (Disposizioni finanziarie) destina 150 milioni di euro disponibili nell'ambito del PNRR, Missione 2, Componente 4, alle misure di lotta contro gli incendi boschivi, in particolare alla realizzazione di un sistema avanzato e integrato di monitoraggio del territorio, specialmente delle aree protette nazionali e regionali nonché delle aree classificate ad elevato rischio idrogeologico nelle vigenti pianificazioni.

Si tratta, complessivamente, di 15,06 miliardi di euro. I soggetti destinatari delle risorse previste per il raggiungimento degli obiettivi di messa in sicurezza e monitoraggio del territorio, pari a circa 9 miliardi di euro, sono prevalentemente gli enti territoriali. I soggetti destinatari delle risorse previste per la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità, pari a circa 1,7 miliardi di euro, sono prevalentemente gli enti locali. I soggetti destinatari delle risorse destinate al settore idrico per l'infrastrutturazione, la riduzione delle perdite, l'irrigazione e la depurazione, pari a circa 4,4 miliardi di euro, sono prevalentemente gli enti territoriali.

L'investimento è orientato a sviluppare un sistema monitoraggio da remoto di ampie fasce territoriali, che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio, come conseguenza dei cambiamenti climatici e di inadeguata pianificazione territoriale. Cfr. altresì <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28a.pdf>.

In linea con quanto sin qui evidenziato, le Amministrazioni coinvolte nell'ambito dell'annuale campagna antincendio boschivo, ognuna per gli ambiti di rispettiva competenza, hanno l'onere di promuovere le attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi.

In particolare, il Dipartimento della protezione civile, con continuità, deve:

- garantire l'accurata previsione delle condizioni di suscettività all'innesco ed alla propagazione degli incendi boschivi attraverso il Bollettino di previsione nazionale incendi boschivi;
- assicurare il concorso della flotta aerea antincendio dello Stato, su richiesta delle Sale Operative Unificate Permanenti a supporto dei mezzi terrestri e aerei, messi in campo dalle strutture regionali e provinciali;
- effettuare il monitoraggio e la vigilanza delle situazioni emergenziali al fine di garantire, per quanto di sua competenza, ogni necessaria ed opportuna forma di collaborazione e assistenza.

La campagna antincendio boschivo per l'estate 2022 è stata caratterizzata da un ridotto impatto delle misure adottate nelle due passate campagne, per il contenimento della diffusione pandemica da *Covid-19*<sup>21</sup>.

Ad ogni modo, rimane sempre opportuno sottolineare la necessità di un monitoraggio costante del territorio, anche per assicurare in ogni situazione (*id est*: contingenza) la massima protezione del personale volontario impiegato a supporto delle competenti strutture operative nelle attività di spegnimento a terra espletate nell'ambito della lotta agli incendi boschivi, coordinate dalle sale operative regionali, o in linea con quanto previsto dai piani operativi regionali. Difatti, risulta fondamentale garantire agli operatori antincendio, sia al personale impiegato a terra che operante in volo, condizioni ottimali di sicurezza, specificamente mediante la formazione e l'ausilio di adeguati dispositivi di protezione individuale nonché consoni strumenti di lavoro, così come disposto sia dalla disciplina

---

<sup>21</sup> F. NIOLA, *Gli effetti del lockdown sull'ambiente: adottiamo una nuova prospettiva?*, in *Dirittifondamentali.it – Attualità*, 3 settembre 2020, *passim*.

ordinaria che straordinaria, sancita in seguito al sorgere dell'emergenza da Covid-19<sup>22</sup>.

Pare opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità di un coordinamento di tutte le risorse disponibili affinché si possa tenere in adeguata considerazione l'impatto dell'impiego contemporaneo delle risorse - anche per i profili connessi alla gestione dell'emergenza umanitaria causata dal conflitto in Ucraina in questo ultimo anno -, con precipua attenzione, durante la stagione estiva, al personale impiegato nelle svariate attività di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi ed in zone di interfaccia urbano-rurale.

Appare altresì utile evidenziare la necessità di pianificare, alla luce di un canone di adeguatezza, l'utilizzo delle risorse antincendio boschivo, tenendo in debito conto l'impatto che tale particolare contingenza potrà avere su di un eventuale impiego massiccio delle risorse disponibili, qualora si dovesse presentare una campagna estiva 2023 estremamente impegnativa.

### **3. Le Raccomandazioni tecniche AIB del Presidente del Consiglio dei Ministri.**

Nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2022 è stato pubblicato il documento recante "Attività antincendio boschivo per la stagione estiva 2022. Individuazione dei tempi di svolgimento e raccomandazioni per un più efficace contrasto agli incendi boschivi, in zone di interfaccia urbano-rurale e ai rischi conseguenti"<sup>23</sup>, contenente, per l'appunto, le c.d. raccomandazioni tecniche AIB, stilate dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.

La tempestiva e puntuale attuazione di tali recenti raccomandazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, con la sinergia (*id est*: cooperazione, collaborazione) di tutte le diverse componenti istituzionali competenti e responsabili nelle attività di

---

<sup>22</sup> Si v. le note universali di V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2020, Editoriale, 561-565.

<sup>23</sup> Cfr. G.U. n. 128 del 3 giugno 2022, recante "Attività antincendio boschivo per la stagione estiva 2022. Individuazione dei tempi di svolgimento e raccomandazioni per un più efficace contrasto agli incendi boschivi, in zone di interfaccia urbano-rurale e ai rischi conseguenti", in <https://www.protezionecivile.gov.it/en/normativa/attivita-antincendio-boschivo-la-stagione-estiva-2022-individuazione-dei-tempi-di-svolgimento-e-raccomandazioni-un-piu-efficace-contrasto-agli-incendi>.

antincendio boschivo, risultano necessarie per assicurare il coordinamento della risposta organizzativa ed operativa nella campagna antincendio boschivo del 2023.

### **3.1 L'attività di previsione e prevenzione.**

Nello specifico, ai fini di un più efficace contrasto agli incendi boschivi, di interfaccia ed ai rischi conseguenti, nell'ambito dell'attività di previsione e prevenzione, tutti i soggetti a vario titolo coinvolti hanno l'onere di contribuire, per quanto di propria competenza, ad offrire elementi utili per la redazione del Piano nazionale di coordinamento per l'aggiornamento tecnologico e l'accrescimento della capacità operativa nelle azioni di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, qualora richiesto dal Dipartimento della Protezione civile Nazionale o dal Comitato tecnico istituito ai sensi dell'art. 1, c. 2, del citato decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2021, n. 155.

I soggetti a vario titolo interessati devono adoperarsi per favorire un adeguato scambio di informazioni sia fra le strutture locali, regionali e statuali impiegate nelle attività antincendio boschivo (AIB) sia con quelle di protezione civile.

Le Amministrazioni regionali<sup>24</sup> e delle Province autonome devono incentivare l'utilizzo delle informazioni disponibili presso i Centri Funzionali Decentrati per attività di previsione delle condizioni di pericolosità degli incendi boschivi ed altresì favorire, allorquando non sussistente, la produzione di uno specifico bollettino incendi. Nei territori in cui tali raccomandazioni vengono attuate, si genera una virtuosa modulazione dell'organizzazione in linea con le condizioni di pericolo attese, con la possibilità di rinforzare le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento ed allarme, nonché quelle di spegnimento degli incendi boschivi e di protezione civile. Le informazioni previsionali possono altresì favorire

---

<sup>24</sup> Le Regioni, mediante i Programmi forestali regionali, individuano, coerentemente con la Strategia forestale nazionale, gli obiettivi e le relative linee d'azione, in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico *ex art. 6, co. 2, d.lgs. n. 34/2018.*

le attività di informazione alla popolazione sui livelli di rischio presenti e le norme comportamentali<sup>25</sup> da adottare.

I soggetti coinvolti, ognuno per i rispettivi ambiti di competenza, devono attuare una costante collaborazione nella promozione di forme di sensibilizzazione e di stimolo degli Enti e delle Società che gestiscono le infrastrutture nonché valutare opportunamente e disporre conseguentemente gli interventi prioritari di pulizia e di manutenzione del bosco, così come gli interventi di riduzione della massa combustibile, a titolo esemplificativo lungo le reti viarie e ferroviarie, da attuare in tempi compatibili con la stagione antincendio boschivo.

Inoltre, in considerazione della rilevanza e del valore del patrimonio culturale nazionale, è altresì opportuno adottare specifiche azioni di protezione dei siti di interesse, non solo ad alto valore paesaggistico<sup>26</sup> ma anche archeologico e culturale, specialmente quelli contraddistinti da un maggiore afflusso turistico<sup>27</sup>.

Alla luce del principio di sussidiarietà<sup>28</sup>, le Amministrazioni regionali hanno l'onere di adoperarsi ai fini dell'attuazione di misure sostitutive in caso di

---

<sup>25</sup> A tal fine, in riferimento alla comunicazione ai cittadini, si rammenta che il Tavolo Tecnico Interistituzionale per il monitoraggio del settore antincendio boschivo ha prodotto e condiviso con tutte le Regioni e Province autonome il documento "Informazione alla popolazione sugli scenari di rischio incendi boschivi e relative norme di comportamento".

<sup>26</sup> A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2019, 113 ss. Cfr. altresì la recente Corte cost., sent. 23 giugno-27 luglio 2021, n. 164 in cui la Corte costituzionale ribadisce la prevalenza assiomatica della tutela dell'ambiente e del paesaggio sugli interessi urbanistico-edilizi e la correlata competenza statale a dichiarare un bene di interesse paesaggistico anche quando la Regione sia contraria.

<sup>27</sup> Sotto un profilo collegato, si v. le illuminanti considerazioni critiche di M.T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico: spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXI, Fascicolo 1/2021, 1-24.

<sup>28</sup> La dottrina sul principio *de quo* è sconfinata. Si v. in particolare A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica - Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in <https://www.astrid-online.it/>; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in [www.unide.it/forumcostituzionale](http://www.unide.it/forumcostituzionale); A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, Rimini, spec. 85 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 379 ss.; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in

inadempienza dei comuni all'istituzione del "catasto delle aree percorse dal fuoco" in attuazione di quanto previsto *ex art. 3, c. 3*, del già citato decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2021, n. 155<sup>29</sup>.

---

*Le Regioni*, 1997, 329 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in *Costituzione e realtà attuale*, 1948-1988, a cura di L. Lippolis, Giuffrè, Milano, 1990, 277-298.

<sup>29</sup> I soprassuoli boschivi percorsi da incendi boschivi sono sottoposti ad un regime vincolistico da cui conseguono divieti *ad tempus* sulle superficie interessate *ex art. 10* della l. n. 353/2000, così come modificato dai successivi interventi di modifica (dall'art. 4, co. 173, l. 24 dicembre 2003, n. 350 e dall'art. 9-*sexies*, co. 1 e 2, del d. l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2017, n. 123).

In base alle disposizioni vigenti, le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere per almeno quindici anni una destinazione diversa da quella preesistente all'evento incendiario, pur rimanendo consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. Ai sensi del co. 1-*bis* dell'art. 10 l. n. 353/2000, tali divieti non trovano applicazione nel caso in cui il proprietario sia «vittima del delitto, anche tentato, di estorsione, accertato con sentenza definitiva, quando la violenza o la minaccia è consistita nella commissione di uno dei delitti previsti dagli articoli 423-*bis* e 424 del codice penale e sempre che la vittima abbia riferito della richiesta estorsiva all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria».

Oltre alla destinazione d'uso, il vincolo si estende all'attività edificatoria: nei medesimi soprassuoli, è altresì vietata, per dieci anni, la realizzazione di edifici e di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui la realizzazione fosse stata già prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla data dell'incendio. Ad una limitazione parziale, sempre sugli stessi soprassuoli, sono invece sottoposte le attività di rimboschimento e di "ingegneria ambientale", nella misura in cui le stesse sono vietate nell'ipotesi in cui siano sostenute da risorse pubbliche, facendo salvo il caso in cui dette attività siano autorizzate per le aree naturali protette statali dalla direzione generale competente del Ministero della transizione ecologica o, negli altri casi, dalla Regione competente, per comprovate situazioni di dissesto idrogeologico e per urgenti esigenze funzionali alla tutela di particolari interessi ambientali e paesaggistici.

Inoltre, nei soli soprassuoli delle zone boscate percorse dal fuoco, non anche nelle aree da pascolo, sono vietati, per dieci anni, la caccia e il pascolo e, per tre anni, la raccolta dei prodotti del sottobosco *ex art. 5, co. 1, lett. e*, d. l. n. 120/2021. Dalla trasgressione di tali divieti deriva una sanzione amministrativa in caso di violazione del divieto di pascolo e di caccia ed una sanzione penale con riferimento alla trasgressione del divieto di trasformazione edilizia ed edificazione *ex comma 3 e 4* dell'art. 10 l. n. 353/2000.

Nel solco di tale regime vincolistico, le amministrazioni comunali censiscono, tramite apposito catasto, da approvare entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano AIB e da aggiornare annualmente, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio. Al fine di garantire un contraddittorio procedimentale, l'elenco derivante da tale attività di censimento è esposto per trenta giorni all'albo pretorio comunale. Decorso il termine, il Comune, valutate le eventuali osservazioni presentate, approva entro i successivi sessanta giorni gli elenchi definitivi con le relative perimetrazioni.

La revisione degli elenchi risulta ammessa esclusivamente dopo che siano trascorsi i periodi relativi ai singoli divieti soprarichiamati. L'insieme di vincoli sinora descritti si inserisce nel governo degli incendi boschivi, considerando le ricadute degli stessi sulle possibili motivazioni

Le Amministrazioni comunali devono provvedere all'applicazione delle misure previste all'art. 10, c. 1, della legge 21 novembre 2000, n. 353, anche avvalendosi delle rilevazioni delle aree percorse dal fuoco e rese disponibili dall'Arma dei Carabinieri in linea con quanto sancito dall'art. 3, c. 1, del testé menzionato decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2021, n. 155.

Il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri ed i Corpi Forestali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano devono garantire il monitoraggio degli adempimenti stabiliti dall'art. 10, c. 2, della legge 21 novembre 2000, n. 353 ed hanno altresì l'onere di comunicarne gli esiti alle Regioni nonché ai Prefetti territorialmente competenti, in attuazione dell'art. 3, c. 4 del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2021, n. 155.

Le Prefetture - Uffici Territoriali di Governo, qualora necessario, in relazione alle aree ed ai periodi a rischio, devono promuovere l'intensificazione delle attività di controllo del territorio da parte delle Forze di polizia, ivi inclusa la Polizia Locale d'intesa con le amministrazioni competenti, nonché la definizione di specifiche procedure di comunicazione tra le Sale Operative e le strutture regionali preposte al coordinamento delle attività Antincendio boschivo.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono altresì promuovere ogni azione necessaria a potenziare ed ottimizzare l'organizzazione ed

---

alla base di incendi boschivi di origine dolosa. Come ricordato da Corte Cost., sentenza del 20 dicembre 2019, n. 281, la *ratio* delle disposizioni richiamate è di contrastare il fenomeno degli incendi provocati «ad arte», guidati da finalità speculative.

Per un'analisi puntuale delle nuove disposizioni in materia di regime vincolistico sui soprassuoli percorsi dal fuoco, si v. i rilievi critici di R. STUPAZZINI, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi. Profili organizzativi e attività amministrative nelle diverse fasi di gestione dell'evento*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, note e commenti, 1, 2022, 1-57. Per un'analisi storico-ricostruttiva cfr. F. PASSALACQUA, *Sui vincoli nelle aree percorse dal fuoco*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2004, 2-3/1, 222-250.

In merito all'inadempienza dei Comuni sull'obbligo di aggiornamento del catasto dei soprassuoli percorsi dal fuoco non risulta siano disponibili dati ufficiali. Dal *dossier "Incendi & Desertificazione"* di Europa Verde, elaborato sulla base dei dati dell'Arma dei Carabinieri, risulta ad ogni modo che l'inadempienza delle amministrazioni comunali su tale profilo sia particolarmente diffusa. Cfr. <https://europaverde.it/wp-content/uploads/2021/08/Dossier-Incendi-e-Desertificazione-Fin.pdf>

il coordinamento del personale appartenente alle Organizzazioni di volontariato, riconosciute secondo la normativa vigente ed impiegate, ai diversi livelli territoriali, nelle attività di lotta attiva agli incendi boschivi, tra cui rientrano i compiti di sorveglianza, vigilanza e presidio del territorio, specialmente nelle aree e nei periodi a maggior rischio.

Ai sensi dell'art. 7, c. 6, della legge 21 novembre 2000, n. 353, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono prevedere forme di incentivazione per il personale stagionale utilizzato (*melius*: impiegato), strettamente connesse ai risultati ottenuti in relazione alla riduzione delle aree percorse dal fuoco.

### **3.2 L'attività di pianificazione alla luce della c.d. legge quadro.**

Per quel che concerne l'attività di pianificazione<sup>30</sup> ai sensi della c.d. legge quadro sugli incendi boschivi, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono provvedere alla revisione annuale del Piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, *ex art.* 3, c. 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353, redatto alla luce delle linee guida di cui al D. M. 20 dicembre 2001, evidenziando altresì le procedure ed il modello di intervento da adottare anche in situazioni complesse che possono interessare sia le aree boscate che le zone di interfaccia urbano-rurale, in linea con la loro definizione contenuta al c. 1-*bis*, art. 2, della legge 21 novembre 2000, n. 353<sup>31</sup>.

Le Amministrazioni regionali e le Province autonome hanno l'onere di trasmettere le revisioni annuali dei piani regionali, previsti dall'art. 3 della legge 21 novembre 2000, n. 353, al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla loro approvazione, in linea con quanto

---

<sup>30</sup> G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, 244 ss.; R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.4/2018, 1107 ss.

<sup>31</sup> Ma si v. a tal proposito la trattazione critica di M. P. GENESIN, *I concetti "indefiniti" di piano e di programma nella disciplina della valutazione ambientale strategica: uno sguardo d'insieme alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, 2/2, 274-304.

disposto dell'art. 4, c. 1, del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2021, n. 155.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono altresì assicurare l'indispensabile raccordo tra il suddetto Piano regionale ed i Piani per i Parchi e le Riserve Naturali dello Stato, predisposti dal Ministero della Transizione Ecologica, *ex art. 8*, della legge 21 novembre 2000, n. 353.

Ancora, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono definire, con le Società di gestione o gli Enti interessati, un adeguato modello di intervento per le aree particolarmente sensibili agli incendi, come quelle di viabilità principale ed altre infrastrutture strategiche che, in caso di evento, possa quantomeno limitare i rischi per l'incolumità pubblica e privata.

Le Prefetture - Uffici Territoriali di Governo hanno la funzione di agevolare, laddove ritenuto necessario, i rapporti tra le suddette Società di gestione ed i vari Enti interessati.

### **3.3 L'attività di pianificazione di protezione civile.**

Per quel che riguarda l'attività di pianificazione di protezione civile, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome, le Prefetture - Uffici Territoriali di Governo, nonché le articolazioni territoriali delle diverse strutture operative nazionali, hanno il compito di sostenere e stimolare i Sindaci nella predisposizione e nell'aggiornamento dei piani comunali o intercomunali di protezione civile, anche di carattere speditivo, con particolare riferimento al rischio di incendi di interfaccia urbano rurale, oltreché nella definizione delle procedure di allertamento del sistema locale di protezione civile, nella mappatura del territorio secondo i diversi livelli di rischio e nelle attività di informazione alla popolazione.

Considerata la complessità del periodo estivo, risulta altresì opportuna la promozione dell'elaborazione di specifici piani di emergenza per gli insediamenti, le infrastrutture e gli impianti turistici, sia pure temporanei, prossimi ad aree boscate o comunque suscettibili all'innescio.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono provvedere, laddove possibile, alla definizione di specifiche intese ed accordi tra Regioni e

Province Autonome, anche limitrofe, ai fini di un'appropriate e coordinata sintesi delle iniziative, orientata ad assicurare una pronta ed efficace cooperazione e condivisione di uomini e mezzi, compreso il volontariato<sup>32</sup>, nonché di mezzi aerei da destinare ad attività di vigilanza e di lotta attiva agli incendi boschivi, sia in caso di eventi particolarmente intensi sia durante i periodi ritenuti a maggior rischio.

#### **3.4 L'attività di lotta attiva agli incendi boschivi e di interfaccia e di gestione dell'emergenza.**

Con riferimento all'attività di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di interfaccia e di gestione emergenziale, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome hanno l'onere di adeguare i propri dispositivi antincendio al regime degli eventi che interessano il territorio regionale, modulando e potenziando in modo opportuno le forze di terra con quelle aeree.

Le Amministrazioni regionali per responsabilità ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nell'ambito dei singoli accordi siglati, devono assicurare la presenza di un adeguato numero di direttori/responsabili delle operazioni di spegnimento, dotati di professionalità e profilo di responsabilità tali da consentire l'ottimale coordinamento delle attività delle squadre stesse con quelle dei mezzi aerei<sup>33</sup>.

Le Amministrazioni regionali e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco devono provvedere, anche avvalendosi delle competenze di altre strutture, alla formazione costante degli operatori antincendio boschivo a tutti i livelli, per implementare al massimo le tecniche di spegnimento ed aumentare la sicurezza degli operatori medesimi.

Tutte le Amministrazioni interessate devono fornire, qualora richiesto e nei limiti delle rispettive competenze, il proprio contributo alla formazione degli operatori antincendio boschivo, in modo tale da garantire, con sempre maggiore continuità,

---

<sup>32</sup> Si v. *funditus* per il profilo ricostruttivo la chiara analisi di V. TONDI DELLA MURA, *La legge-quadro sul volontariato*, in *Amministrazione e Politica*, 1992, 65-72.

<sup>33</sup> A tal fine, si rammenta il documento prodotto e condiviso dal Tavolo Tecnico Interistituzionale per il monitoraggio del settore antincendio boschivo "Definizione, funzioni, formazione e qualificazione della direzione delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi", successivamente adottato con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 gennaio 2020 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 5 marzo 2020, n. 56.

il miglioramento delle tecniche di spegnimento ed una maggiore sicurezza degli operatori.

In linea con l'art. 7, c. 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono assicurare un assetto adeguato della propria Sala Operativa Unificata Permanente, prevedendone un'operatività di tipo continuativo nei periodi di maggior rischio di incendio boschivo, nonché integrando le proprie strutture con quelle del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, dei Corpi Forestali Regionali e/o Provinciali e, laddove indispensabile, con personale delle organizzazioni di volontariato riconosciute, delle Forze Armate, delle Forze di Polizia e delle altre componenti e strutture operative previste nel decreto-legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Ai sensi di tal ultimo decreto citato, tutte le componenti e le strutture operative competenti devono assicurare la propria partecipazione alle attività delle Sale Operative Unificate Permanenti, contribuendo, con proprio personale adeguatamente formato, all'operatività di tipo continuativo nelle medesime<sup>34</sup>.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono garantire un costante collegamento tra le Sale Operative Unificate Permanenti *ex* all'art. 7, della legge 21 novembre 2000, n. 353 e le Sale operative regionali di protezione civile, qualora non già integrate, nonché il necessario e permanente raccordo con il Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) e la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile, ai fini, rispettivamente, della richiesta di concorso aereo<sup>35</sup> e del costante aggiornamento sulla situazione a livello regionale delle emergenze derivanti dagli incendi di interfaccia. In proposito è indispensabile che il COAU abbia immediata, piena e costante visibilità dell'impiego tattico degli assetti regionali, al fine di poter far intervenire le risorse strategiche aeree statali laddove

---

<sup>34</sup> A tal proposito, si richiama il documento del Tavolo Tecnico Interistituzionale per il monitoraggio del settore antincendio boschivo e recepito dal Presidente del Consiglio dei ministri con la "Direttiva concernente la formazione e la standardizzazione delle conoscenze del personale delle Sale operative unificate permanenti (SOUP)" del 12 giugno 2020, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 25 settembre 2020, n. 238.

<sup>35</sup> Cfr. A. MASUTTI, *Una flotta aerea antincendio per l'Unione europea*, in *Diritto dei trasporti*, 2018, 3, 657-676.

più necessario, in ogni momento, in modo tale da ottimizzarne l'impiego, in concreto più tempestivo ed efficace.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome possono altresì valutare la possibilità di definire gemellaggi tra Regioni, e tra Regioni e Province autonome, per l'attività di lotta attiva agli incendi boschivi, intesi non soltanto come scambio di esperienze e conoscenze tra strutture ed operatori ma, soprattutto, quale strumento di potenziamento del dispositivo di intervento. Il Dipartimento della protezione civile deve garantire il proprio supporto alle iniziative di gemellaggi tra le Regioni che coinvolgono le organizzazioni di volontariato, nei limiti dei fondi disponibili.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco hanno l'onere di assicurare la diffusione e la puntuale attuazione delle indicazioni operative "Concorso della flotta aerea dello Stato nella lotta attiva agli incendi boschivi", emanate dal Dipartimento della protezione civile, con l'obiettivo di garantire la prontezza, l'efficacia e la tempestività degli interventi, nonché l'impiego ottimale dei mezzi aerei rispetto alle tipologie di evento.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome, attraverso le Sale Operative Unificate Permanenti devono provvedere alla razionalizzazione delle richieste di concorso aereo di spegnimento indirizzate al Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) del Dipartimento della protezione civile, giacché deve trattarsi di situazioni di reale necessità, rispetto all'attività di contrasto a terra.

Ancora, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome hanno l'onere di promuovere un'attività di sensibilizzazione presso gli *aeroclub* presenti sul territorio affinché, nell'ambito delle ordinarie attività di volo e di addestramento, i piloti svolgano altresì attività di avvistamento, segnalando tempestivamente eventuali principi di incendio boschivo all'Ente preposto alla gestione del traffico aereo.

Le Amministrazioni regionali e delle Province autonome devono anche adottare tutte le misure necessarie, inclusa l'attività di segnalazione all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) *ex art. 712 del Codice della Navigazione*, affinché

impianti, costruzioni ed opere che possono costituire un ostacolo per il volo degli aeromobili antincendio ed intralcio alle loro attività, siano provvisti di segnali, incrementando per tale via la sicurezza dei voli della flotta aerea antincendio.

Inoltre, le Amministrazioni regionali e delle Province autonome hanno l'onere di incrementare, per quanto possibile, la disponibilità di fonti idriche idonee al prelievo di acqua da parte degli aeromobili utilizzati nelle attività antincendio boschivo; devono altresì opportunamente fornire il continuo aggiornamento delle informazioni, con particolare riferimento alla presenza, sia pure meramente temporanea, di ostacoli e pericoli per la navigazione aerea ed al carico d'acqua; inoltre, esse, di concerto con i Ministeri competenti, devono valutare la possibilità di individuare ulteriori laghi per il prelievo di acqua da parte degli aeromobili impiegati nella lotta attiva agli incendi boschivi.

E' altresì utile che le Amministrazioni regionali definiscano intese con le Capitanerie di Porto, sia per identificare e garantire aree a ridosso delle coste idonee per il pescaggio dell'acqua a mare da parte dei mezzi aerei, tali da consentire anche la sicurezza per le attività di pesca e balneazione, sia per assicurare l'eventuale intervento da mare per il soccorso alle popolazioni allorquando minacciate da incendi prossimi alla linea di costa.

Il Ministero della Difesa deve poi valutare l'opportunità di mantenere gli aeroporti dell'Aeronautica Militare eventualmente disponibili su richiesta da parte del COAU, al fine di garantire un supporto tecnico logistico ottimale agli aeromobili della flotta aerea antincendio dello Stato.

Il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, anche di concerto con le Prefetture - Uffici Territoriali di Governo, ha il compito di sensibilizzare ANAS S.p.A., le società concessionarie delle Autostrade e le Ferrovie dello Stato, con l'obiettivo di assicurare la tempestiva informazione su eventuali nodi problematici di viabilità e percorribilità dei tratti di competenza che dovessero risultare interessati da particolari situazioni di criticità causate da incendi boschivi in prossimità delle arterie, con possibili gravi conseguenze sul traffico e sull'incolumità degli utenti.

#### 4. Osservazioni conclusive.

Il quadro sin qui enucleato risulta contrassegnato da un'evidente complessità, derivante dalla stratificazione normativa, da un intreccio di diverse competenze, dall'intersecazione di vari strumenti pianificatori, dalla pluralità di regimi autorizzatori e vincolistici, inseriti all'interno di una cornice regolativa a tratti nebulosa.

Pur nella consapevolezza del carattere multidisciplinare della tematica, il tentativo in questa sede offerto è di avanzare una ricostruzione amministrativistica dei profili di gestione degli incendi boschivi, al fine di stigmatizzarne gli elementi di criticità, anche in una prospettiva *de iure condendo*, alla luce del rinnovato art. 9 Cost.

Tutto quanto accaduto - e sin qui evidenziato - ha costituito in concreto la riprova che eventi di tale portata, amplificata e devastante<sup>36</sup>, necessitano di sforzi sinergici da parte del Sistema antincendio boschivo ai fini di una loro gestione efficace, nell'ottica della maggiore limitazione possibile dei danni connessi.

Ciò vale ancor di più se si considera che, a causa dei cambiamenti climatici<sup>37</sup> ed ambientali in atto o previsti, gli incendi boschivi e di interfaccia, presumibilmente, sono suscettibili, nei prossimi anni, a verificarsi con ancor più frequenza e maggiore intensità o in ogni caso può ritenersi che sussista un rischio sostanziale in tale direzione.

Proprio l'aumento degli aspetti di rischio associati agli incendi boschivi impone una riflessione di ordine giuspubblicistico con riferimento all'adeguatezza della regolamentazione vigente rispetto al mutamento del fenomeno. Certamente, utile risulterebbe un rafforzamento ulteriore dell'azione preventiva di mitigazione del rischio.

Rammentata la piena titolarità della competenza "antincendio boschivo", ai sensi della legge 21 novembre 2000, n. 353, da parte dei Presidenti delle Regioni e delle

---

<sup>36</sup> S. VILLANI, *The concept of solidarity within EU disaster response law. A legal assessment*, Bononia University Press, Bologna, 2021, *passim*.

<sup>37</sup> M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra green deal e climate change litigation*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021, 53-65.

Province autonome, si ritiene perciò auspicabile, oltre che doverosa, una loro attivazione tempestiva nell'organizzazione, anche per gli anni a seguire, dei propri sistemi antincendio boschivo in termini di risorse umane nonché di mezzi terrestri e aerei, in un'ottica di efficientamento ottimale degli stessi, al fine di assicurare adeguati livelli di risposta a tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli animali, degli insediamenti<sup>38</sup> e dell'ambiente<sup>39</sup> *tout court*.

Ci si sente di concludere questo breve *excursus* tecnico-giuridico con l'auspicio che le Amministrazioni coinvolte, alla luce di quanto emerso negli anni passati, in virtù del principio di sussidiarietà, conducano specifiche azioni di verifica delle proprie organizzazioni, per una programmazione solida delle eventuali azioni di medio-lungo periodo, in un'ottica di prontezza del sistema, specialmente al verificarsi degli eventi a venire.

---

<sup>38</sup> A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, 737 ss.

<sup>39</sup> O. HAGI KASSIM, *La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolare l'applicazione: le valutazioni ambientali*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, 1, 74-105.

## Note amministrativistiche in tema di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi tra emergenze e cambiamenti climatici

Il contributo analizza il fenomeno degli incendi boschivi, ricostruendo i lineamenti dell'assetto regolatorio vigente, specialmente alla luce dei più recenti interventi di riforma. L'Autore propone un approccio integrato alla gestione del rischio da incendi boschivi nonché un adattamento generale del sistema di contrasto, in considerazione della continua evoluzione degli scenari emergenziali e dei cambiamenti climatici.

L'incremento dei profili di rischio, in termini di frequenza ed intensità, degli incendi boschivi impone una riflessione di ordine giuspubblicistico circa l'adeguatezza della regolamentazione vigente, suggerendo un rafforzamento dell'azione preventiva di mitigazione del rischio, a tutela della vita, dell'integrità fisica, dei beni, degli animali, degli insediamenti e dell'ambiente *tout court ex art. 9 Cost.*

In considerazione del valore del patrimonio culturale nazionale, è altresì opportuno adottare specifiche azioni di protezione dei siti di interesse, non solo ad alto valore paesaggistico ma anche archeologico e culturale, specialmente quelli contraddistinti da un maggiore afflusso turistico.

*The essay analyzes the phenomenon of forest fires, reconstructing the features of the current regulatory framework, especially in the light of the most recent reform interventions*

*The author proposes an integrated approach to forest fire risk management as well as a general adaptation to the contrast system, in consideration of the continuous evolution of emergency scenarios and climate change.*

*The increase in the risk profiles, in terms of frequency and intensity, of forest fires imposes a public law reflection on the adequacy of the regulations in force, suggesting a strengthening of the preventive action to mitigate the risk, to protect life, the integrity of property, animals, settlements and the environment tout court ex art. 9 Cost.*

*In consideration of the value of the national cultural heritage, it is also advisable to adopt specific actions to protect sites of interest, not only with a high landscape value but also archaeological and cultural, especially those characterized by a greater influx of tourists.*

G. Lofaro - Note amministrativistiche in tema di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi tra emergenze e cambiamenti climatici [Scarica](#)

📁 **Categorie:** Fascicoli, Numero 1-2023 | - Giuseppina Lofaro

## Post correlati

Procreazione medicalmente assistita e status detentivis:

📅 2 Ottobre 2024

La salvaguardia dell'ambiente, dal punto di vista della teoria

📅 30 Settembre 2024

Lo Stato culturale. Prime riflessioni sul tema

📅 30 Settembre 2024

 [Q](#)

## Newsletter

Name\*

Email\*

[Submit](#)

## Comunicati della Rivista

Statement by the European Commission on the situation in the Central Mediterranean

Il Prof. Vincenzo Baldini ricorda e onora la memoria del Prof. Dr. Hans Meyer

La rivista "Diritti Fondamentali" ricorda e onora la memoria del Prof. Paolo Grossi

[tutti i comunicati >>](#)

## Documenti di attualità

Esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si...

Notification of 12 applications concerning abortion rights in Poland

Commissione europea - Decisioni sui casi d'infrazione

[tutti i documenti >>](#)

