

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1751

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LAVAGNINI, GREGORELLI, DEGAUDENZ,
FERRARI Francesco e BORGIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 1995

Norme in materia di prevenzione degli incendi boschivi

ONOREVOLI SENATORI. - Tra le numerose calamità alle quali, virtualmente, è esposto il nostro Paese (rischi sismici, idrogeologici, chimici, eccetera) vi è anche, particolarmente nell'ultimo decennio, quello degli incendi boschivi. Questi, in genere, provocano danni relativamente contenuti, soprattutto sul piano della perdita di vite umane. E forse proprio per motivi di questo tipo fino a pochi anni or sono (ad esempio nel 1981) non si disponeva che di un unico aereo, un C-130, che doveva fronteggiare le fiamme su tutto il territorio nazionale, in una patetica, inutile corsa contro il tempo.

Il 1981 è l'anno del disastro: quasi 230 mila ettari di superficie percorsa dal fuoco, a fronte dei 144 mila, circa, dell'anno precedente. Nel 1982 l'aumento della superficie bruciata (proseguito più o meno ininterrottamente dal 1976) ha una battuta d'arresto: si scende a 130 mila ettari. Nel 1983 si torna quasi alle drammatiche cifre dell'anno 1981: circa 212 mila ettari.

Il 1983 è l'allarme decisivo che sortirà poi, obiettivamente, tangibili effetti. E il 1984 si chiude con la cifra di 75 mila ettari arsi dalle fiamme. Nel 1985 la superficie bruciata torna a sfiorare i 200 mila ettari, per scendere di nuovo nettamente sotto i 100 mila l'anno successivo.

Osservando la serie storica degli incendi dal 1970 al 1993, si rileva che la superficie media percorsa dal fuoco è stata di 55 mila ettari per anno. Confrontando questa superficie media bruciata con la superficie forestale nazionale, ammontante a 8.675.000 ettari, si rileva che ogni anno è andato in fumo lo 0,6 per cento del nostro patrimonio forestale. Se questo dato viene poi messo in relazione con la superficie media rimboschita, ascendente a poco meno di 10 mila ettari per anno, possiamo rilevare un saldo negativo medio annuo di 45 mila ettari.

Dietro tutte queste elencazioni vi è però una realtà assai complessa, in primo luogo legislativa. Nel 1975, preso atto di una situazione in continua e preoccupante crescita, viene varata la legge 1° marzo 1975, n. 47, «Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi». È una misura che porterà senza dubbio ad un sostanziale miglioramento del quadro normativo in materia di incendi boschivi; il settore, proprio in virtù della legge n. 47 del 1975, vede finalmente il divieto di costruzione o cambiamento di destinazione delle zone boscate distrutte o danneggiate dall'incendio.

Come è purtroppo noto, le cause dolose assumono un'incidenza sempre più pesante. A parte le cause naturali, circa un terzo degli incendi è dovuto al dolo; più precisamente, in ordine alle superfici percorse dalle fiamme, il 45 per cento è determinato da cause dolose, il 32 per cento e il 20 per cento rispettivamente sono cause colpose e dubbie (ma «dubbie» vuole spesso dire «dolose»).

In questo senso, la legge del '75 costituisce un indiscutibile argine nei confronti delle frequenti speculazioni. La depenalizzazione generalizzata del 1981, resasi urgente per esigenze di semplificazione ed accelerazione delle procedure penali, ha tuttavia «impoverito» il bagaglio sanzionatorio della normativa, portando appunto le sanzioni penali previste inizialmente a blande sanzioni amministrative; inoltre il disegno di legge governativo che raddoppiava tali sanzioni, presentato nel 1982, è decaduto a causa dell'interruzione anticipata della legislatura.

Vi sono gli articoli 423 e 449 del codice penale, i quali puniscono chi cagionò, rispettivamente per dolo o per colpa, un incendio boschivo. Ma le norme in oggetto sono applicabili a patto che ci si trovi di fronte all'esecutore materiale: cosa quasi

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impossibile. L'incendio può essere appiccato di giorno o di notte, con sistemi rudimentali come pure con congegni sofisticati che permettono di avere a disposizione anche delle ore per fuggire.

È difficile comprendere poi, se i finanziamenti prontamente stanziati dopo ogni incendio, dai fondi per i rimboschimenti richiesti anche alla Comunità europea, ai contratti per migliaia di lavoratori stagionali incaricati dalle regioni, siano effetto o causa degli incendi stessi.

La stessa perplessità sorge nei confronti delle disposizioni di cui alla legge 29 ottobre 1993, n. 428, avente ad oggetto disposizioni urgenti per fronteggiare il rischio di incendi nelle aree protette. La mancanza di precisi controlli sui criteri di spesa rappresenta un serio fattore che può compromettere l'applicazione delle disposizioni. Sono numerose, infatti le denunce sulle spese, ad esempio, per l'affitto di mezzi aerei ed elicotteri da parte delle regioni, a cifre ben superiori di quelle di mercato.

La mancanza di trasparenza in questo settore ha portato negli anni scorsi a numerosi episodi nei quali si è evidenziato l'uso

dei fondi da parte delle organizzazioni malavitose collegate alla mafia e alla 'ndrangheta. Inoltre la distribuzione geografica degli incendi, fortemente sbilanciata verso le regioni meridionali, dove è più forte la concentrazione della malavita organizzata, conferma tale ipotesi.

Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di rafforzare il ruolo delle regioni e delle autonomie locali in questo settore.

La creazione di un Servizio regionale antincendi prevista dall'articolo 2, può migliorare l'efficacia dell'azione di prevenzione e di estinzione degli incendi. A tal fine si prevede, all'articolo 4, di disciplinare il rapporto tra le regioni e le associazioni di protezione ambientale mediante apposite convenzioni.

Il divieto di assunzioni di operai stagionali e di prestazioni d'opera, previsto dall'articolo 7, si prefige di scongiurare quelle speculazioni di cui sopra.

L'articolo 11 introduce delle modifiche al codice penale al fine di inasprire le pene previste per coloro che attentano al patrimonio boschivo nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La Repubblica promuove la lotta contro gli incendi boschivi col fine di tutelare il patrimonio forestale, naturalistico e paesaggistico.

2. Le regioni a statuto ordinario attuano gli interventi attribuiti loro dalla normativa in vigore attraverso piani regionali di prevenzione, articolati per province o per zone omogenee e stabiliscono lo stato di pericolosità di cui all'articolo 9, comma primo, della legge 1° marzo 1975, n. 47.

3. I piani regionali ed interregionali per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi di cui all'articolo 1 della legge 1° marzo 1975, n. 47, sono aggiornati a cura delle regioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e sono trasmessi per conoscenza al Corpo forestale dello Stato e al Ministro dell'ambiente.

Art. 2.

(Servizio regionale antincendi)

1. Le regioni, al fine del coordinamento e della gestione delle competenze in materia di prevenzione e di estinzione degli incendi, istituiscono un Servizio antincendi regionale che collabora con il Servizio antincendi boschivi del corpo forestale dello Stato, di cui all'articolo 5 della legge 1° marzo 1975, n. 47.

2. I fondi destinati agli incendi, ai sensi della legislazione vigente sono trasferiti alle regioni in maniera proporzionale all'entità del patrimonio boschivo presente censito. Le regioni provvedono a dotarsi delle strutture di coordinamento operativo necessarie per la gestione del personale e dei mezzi, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Personale)

1. Il personale impiegato nelle operazioni di spegnimento di cui all'articolo 7 della legge 1° marzo 1975, n. 47, ha diritto al mantenimento del compenso del compenso orario previsto ai sensi del medesimo articolo 7, che grava sul bilancio della regione competente.

2. I finanziamenti per la ricostituzione dei boschi percorsi dal fuoco di cui all'articolo 8 della legge 1° marzo 1975, n. 47, sono a totale carico delle regioni per il territorio di appartenenza, ed esse vi provvedono con i fondi trasferiti ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Art. 4.

(Volontariato e mezzi di protezione)

1. Le regioni possono, mediante apposite convenzioni, stabilire collaborazioni con le associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e con le associazioni di volontariato legalmente riconosciute, sia ai fini delle campagne di sensibilizzazione, sia per i campi antincendio e attività di prevenzione e repressione del fenomeno.

2. Agli operatori antincendio volontari impiegati nel servizio antincendi nelle regioni a statuto ordinario sono garantiti la copertura assicurativa, l'equipaggiamento e le attrezzature oltre al rimborso delle spese di intervento sostenute dalle associazioni di appartenenza.

3. Il personale volontario che svolge le operazioni di estinzione deve avere idonea attitudine fisica, certificata annualmente tramite visita medica da effettuare presso le unità sanitarie locali competenti per territorio.

4. Tutti gli operatori che intervengono per estinguere o controllare gli incendi boschivi devono essere dotati di idonei mezzi di protezione e speciale equipaggiamento quali tute ignifughe, caschi, maschere anti-fumo e quant'altro occorra per garantire l'incolumità personale.

Art. 5.

(Corsi di formazione ed aggiornamento)

1. Allo scopo di migliorare le prestazioni operative e garantire la migliore sicurezza personale, il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e il Dipartimento della protezione civile, organizza corsi di formazione e di aggiornamento tecnico-pratico per la lotta contro gli incendi boschivi. Al termine del corso è rilasciato un attestato di frequenza che costituisce titolo di preferenza per il reclutamento degli operatori antincendio volontari ai sensi dell'articolo 4, comma 2.

Art. 6.

(Educazione ambientale)

1. Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali promuove e realizza, anche d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione, programmi di prevenzione degli incendi boschivi e campagne di educazione al rispetto ed alla salvaguardia del patrimonio forestale nazionale, indirizzando in particolare le iniziative verso le scuole di ogni ordine e grado.

Art. 7.

(Divieto di assunzione di operai stagionali e di prestazione d'opera)

1. Per la lotta contro gli incendi boschivi è escluso il ricorso a prestazioni od a noli di imprese, società, cooperative o associazioni che prestano la loro opera dietro compenso; è altresì vietata l'assunzione di operai stagionali per lo spegnimento degli incendi.

Art. 8.

(Piani regionali)

1. I piani di cui all'articolo 1, comma 2, contengono elementi sugli indici di perico-

losità degli incendi boschivi nelle diverse zone del territorio regionale, disciplinano l'esercizio del pascolo nei boschi ed indicano le cure colturali e di manutenzione dei boschi; prevedono la realizzazione di viali tagliafuoco, di serbatoi d'acqua, di condutture fisse e mobili, di torri ed altri posti di avvistamento; prevedono inoltre la manutenzione delle strade forestali di servizio, interventi selvicolturali e di sistemazione idrogeologica del suolo connessi alla ricostituzione dei boschi danneggiati o distrutti; disciplinano l'uso del fuoco per attività turistico-ricreative ed indicano particolari cautele per l'accensione dei fuochi e l'abbruciamento di materiali vegetali nei boschi e nei terreni limitrofi; stabiliscono le condizioni generali per l'uso del fuoco controllato, del controfuoco e del fuoco tattico.

2. Le regioni adottano i rispettivi piani entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 9.

(Segnalazione degli incendi boschivi)

1. Chiunque avvisti un fuoco in un bosco o in zona ad esso limitrofa è tenuto a segnalarlo tempestivamente al Corpo forestale dello Stato o al Servizio regionale antincendi o ai vigili del fuoco o agli altri corpi di polizia o alle autorità comunali, affinché possa essere organizzato l'intervento per lo spegnimento.

Art. 10.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge è autorizzata la spesa di lire 50 miliardi per l'anno finanziario 1995 e di lire 145 miliardi per ciascuno dei successivi quattro anni, da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Tale fondo è trasferito alle regioni con le modalità previste dall'articolo 2, comma 2.

2. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge per il 1995, pari a lire 50 miliardi, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto nel capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1995, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Per gli anni successivi si provvede mediante apposito stanziamento che verrà previsto nella legge finanziaria per l'anno di riferimento. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 11.

(Sanzioni penali)

1. Al primo comma dell'articolo 423 del codice penale le parole: «da tre a sette anni» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a dodici anni».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 423 del codice penale è aggiunto il seguente:

«La pena è della reclusione da cinque a quindici anni se il fatto è commesso su boschi, selve o foreste o su terreni ricoperti in tutto o in parte da macchia mediterranea».

3. Il numero 5) dell'articolo 425 del codice penale è abrogato.

4. Al secondo comma dell'articolo 449 del codice penale dopo le parole: «La pena è raddoppiata se si tratta» sono inserite le seguenti: «di incendio commesso su boschi, selve o su terreni ricoperti in tutto o in parte da macchia mediterranea.».

Art. 12.

(Autonomie locali)

1. I comuni nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie, sono tenuti ad istituire un apposito capitolo di bilancio ove prevedere, rispetto all'estensione dei boschi, uno stanziamento per la pulizia del sottobosco e per la difesa dagli incendi.

2. I consorzi di gestione dei parchi regionali e le comunità montane su delega delle Giunte regionali provvedono al coordinamento comprensoriale delle attività di salvaguardia dei boschi dagli incendi. Nei territori non classificati montani o non ricompresi in parchi regionali, le funzioni di coordinamento dei piani sono esercitate dalle province.

