



Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

CORPO FORESTALE DELLO STATO

SERVIZIO ANTINCENDIO BOSCHIVO

Presentazione
dell'On. Ministro Giovanni Alemanno

Indagine conoscitiva
INCENDI BOSCHIVI

28 gennaio 2002



Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

CORPO FORESTALE DELLO STATO

SERVIZIO ANTINCENDIO BOSCHIVO

Sintesi indagine conoscitiva
INCENDI BOSCHIVI

28 gennaio 2002

INDAGINE

Il GOVERNO, in considerazione della preoccupante emergenza incendi boschivi che provoca ogni anno gravi danni al patrimonio forestale ed ambientale, ha affidato, a fine agosto, al Corpo Forestale dello Stato l'incarico di condurre un'indagine approfondita sulle cause principali che alimentano il fenomeno, al fine di intraprendere azioni mirate alla prevenzione e al contrasto degli incendi stessi.

L'indagine conoscitiva è stata condotta sull'intero territorio nazionale dal Servizio Antincendio Boschivo del Corpo Forestale dello Stato con la collaborazione degli Uffici Forestali nelle Regioni a Statuto Ordinario e dei Servizi Antincendio delle Regioni e delle Province Autonome, che hanno fornito informazioni sull'articolazione del sistema antincendio, sulle forze umane, sulle dotazioni strumentali, sulle risorse finanziarie destinate al settore e sull'analisi delle cause dei singoli eventi.

Le cause sono state analizzate attraverso un modello di rilevazione, nel quale le categorie ricorrenti sono state disaggregate in un ventaglio di motivazioni che trova rispondenza nei profili sociali, economici e produttivi delle diverse realtà territoriali.

L'elaborazione dei dati relativi al 2001 ha consentito di ricomporre la casistica registrata in un unico ed inedito quadro di insieme.

Incendi nel 2001

Ai fini dell'indagine sono stati considerati e monitorati tutti gli incendi che si sono verificati da gennaio a novembre 2001: **6.769 eventi**, che hanno percorso una superficie di 71.232 ettari di cui 35.530 boscati e 35.702 non boscati.

Rispetto al 2000 nel periodo considerato il numero degli incendi è diminuito del 21%, la superficie boscata e quella totale del 38%.

Tali risultati positivi sono da attribuirsi, oltre che all'andamento climatico favorevole, soprattutto al potenziamento delle misure di previsione, prevenzione e al miglioramento degli interventi nella lotta contro il fuoco.

A completamento della statistica annuale vanno aggiunti gli incendi registrati nel mese di dicembre 2001: 365 eventi che hanno interessato 3.980 ettari, di cui 1.940 boscati. In particolare tali incendi si sono concentrati in prevalenza nelle regioni settentrionali a causa della persistente siccità invernale.

Le cause e le motivazioni

L'analisi delle cause ha confermato la rilevante incidenza della dolo-
sità: nel 2001 gli incendi dolosi attribuiti alla deliberata volontà di appic-
care il fuoco, di creare danni al bosco e all'ambiente, sono risultati il
59,8%.

Il dato della dolo-
sità evidenzia una tendenza all'aumento sia rispet-
to al 2000 (57,7%) che al 1999 (48,9%) e al 1998 (50,7%).

Nel 2001 si è registrato, anche rispetto al passato, un aumento sen-
sibile degli incendi colposi, che si sono attestati intorno al 35%, quale
conseguenza della riduzione degli incendi classificati come dubbi, che
risultano il 3,8%, e della valutazione più incisiva degli elementi che
hanno concorso all'individuazione delle cause medesime.

Sono rimasti quasi invariati gli incendi naturali (1,1%) e quelli acci-
dentali (0,5%).

Le manifestazioni dolose si mantengono critiche per consistenza e gravità e concorrono a formare la causa di incendio prevalente, responsabile di oltre la metà degli eventi incendiari.

I comportamenti colposi, meno rilevanti quantitativamente, esprimono un fenomeno diffuso ed articolato, cui viene attribuito oltre un terzo degli incendi verificatisi nel 2001.

La consistente percentuale degli incendi colposi contribuisce a riequilibrare un quadro generale che, per carenza di elementi conoscitivi dettagliati, risultava fino allo scorso anno eccessivamente sbilanciato a favore della dolosità.

L'indagine effettuata ha consentito di fare emergere il fenomeno della colposità negli aspetti quantitativi e qualitativi fondamentali e di ricostruirne il ruolo all'interno della situazione generale degli incendi boschivi nel nostro Paese.

Lo studio delle categorie principali delle cause di incendio ha richiesto, in una fase successiva, l'approfondimento analitico delle diverse motivazioni individuate secondo criteri oggettivi, basati sulla conoscenza delle dinamiche evolutive degli incendi.

Il rapporto del Corpo Forestale dello Stato per la prima volta ha evidenziato aspetti inediti e di rilevante interesse ai fini delle strategie di prevenzione e repressione da adottare per contenere gli effetti del fenomeno.

All'interno del quadro della dolosità (4.046 incendi pari al 59,8% del totale) si sono rilevati 2.848 eventi, pari al 70,4% degli incendi dolosi e al 42% degli incendi complessivi, attribuiti alla "ricerca di un profitto", 1.013 incendi, pari al 25% degli incendi dolosi e al 15,1% del totale degli incendi, ricondotti a "manifestazioni di protesta, risentimenti e insensibilità verso il bosco".

Per 185 incendi (4,6% degli incendi dolosi e 2,7% del totale) è stata accertata l'origine dolosa ma non è stato possibile individuare la motivazione per mancanza di elementi probanti.

Nel contesto della "ricerca di un profitto" la motivazione prevalente è attribuita ai comportamenti legati alla "creazione o rinnovazione del pascolo a mezzo del fuoco" che incide per il 25% sul totale delle cause dolose.

Seguono altre motivazioni che si configurano nella ricerca di "vantaggi dall'attivazione degli incendi" (11% degli incendi dolosi), nell'intento di "recuperare terreni per l'agricoltura a spese del bosco" per la coltivazione o per attivare contributi comunitari (6,9% degli incendi dolosi), in "azioni non corrette riconducibili al bracconaggio" (5,6% degli incendi dolosi) e in questioni occupazionali connesse agli operai assunti dagli Enti Locali (4,4%).

Nella categoria che comprende "manifestazioni, risentimenti e insensibilità verso il bosco" assumono rilievo le motivazioni di incendio connesse a "insoddisfazioni, dissenso sociale e turbe comportamentali" (10,2% degli incendi dolosi), quelle riconducibili a "conflitti o vendette tra proprietari" (7,4% degli eventi dolosi) e quelle derivanti da "proteste contro i vincoli imposti nelle aree protette" (3,5% degli incendi dolosi).

Nell'ambito delle cause colpose (2.355 incendi pari al 34,8% del totale), la categoria prevalente è quella degli incendi causati da attività agricole e forestali (61,5% delle cause colpose), seguita dalla categoria di incendi provocati da mozziconi di sigarette e da fiammiferi (23% delle cause colpose).

Le motivazioni più significative che si riscontrano nelle due categorie sopra citate sono quelle connesse all'intento di rinnovare il pascolo

(20%), alla bruciatura delle stoppie (19,3%) e dei residui vegetali per la ripulitura di incolti (11,7%), nonché quelle relative ai mozziconi di sigarette lungo le reti viarie e ferroviarie (15%).

Lo studio delle motivazioni sopra riportate ha confermato elementi già noti, quali la significativa incidenza del fuoco nelle attività agricole e zootecniche, con particolare riguardo alla creazione o rinnovazione del pascolo, alla bruciatura delle stoppie e dei residui vegetali, ed ha evidenziato aspetti meno rilevanti, quali gli incendi derivanti da mozziconi di sigarette e da fiammiferi lungo le reti viarie e ferroviarie, quelli provocati da turisti e campeggiatori all'interno di complessi boscati e da bruciatura di rifiuti in discariche abusive.

Gli incendi nelle aree protette

Nel 2001 si sono verificati nelle aree protette - parchi nazionali e regionali e riserve naturali statali e regionali - 1.059 incendi che hanno percorso 8.053 ettari, di cui 4.257 boscati.

Rispetto al 2000 il fenomeno degli incendi nelle aree protette è stato più contenuto, riducendosi sia per numero che per superficie interessata, per l'attenuazione dei dissensi e delle proteste contro i vincoli imposti nei territori protetti.

Spesso si parla molto dell'ambiente come conservazione e poco dell'ambiente come manutenzione. L'ecologismo dell'abbandono si rivela controproducente anche ai fini della conservazione perché produce danni irreparabili e regressioni economiche e sociali.

I risultati positivi sono da ricondurre ad una più efficace politica

ambientale e anche alla maggiore e più intensa attività di vigilanza e controllo da parte del personale CFS impiegato nelle aree protette.

Attività di Polizia Giudiziaria

Dal ventaglio delle motivazioni delle cause esaminate si rilevano numerose tipologie di comportamenti colposi e dolosi che rendono complessa l'attività di accertamento e di repressione dei reati connessi agli incendi boschivi.

La difficoltà di operare in territori vasti, impervi e di difficile accesso, l'estrema rapidità di innesco degli incendi di origine dolosa, la concentrazione degli eventi in un arco di tempo limitato, la possibilità di ampia scelta da parte degli incendiari dei tempi, dei luoghi e delle circostanze favorevoli, costituiscono ulteriori fattori che rendono particolarmente difficile l'arresto in flagranza di reato degli autori dei fatti delittuosi.

Nel 2001 sono state redatte dal Corpo Forestale dello Stato 5.719 notizie di reato, di cui 363 contro autori noti, e sono stati effettuati 13 arresti: 5 in Calabria (3 in provincia di Crotone e 2 in quella di Cosenza), 3 nel Lazio (2 in provincia di Roma ed 1 in provincia di Frosinone), 2 in Liguria (provincia di Savona), 2 in Toscana (provincia di Pisa) 1 in Puglia (provincia di Bari).

Nell'anno in esame il maggior numero di persone è stato denunciato in Toscana (45), in Liguria (36), in Campania (35), in Basilicata (42), nel Lazio (29), in Calabria (15) e in Puglia (13).

Non sono mancati altri arresti in questo mese di gennaio in cui il fenomeno, favorito dalla siccità, ha mantenuto aspetti critici, soprattutto nelle aree del Nord.

I Nuclei Investigativi del Corpo Forestale dello Stato hanno colto in flagranza di reato 4 giovani volontari antincendio, dai 17 ai 21 anni, in provincia di Bergamo, 2 pastori, uno in provincia di Verbania e uno in provincia di Reggio Calabria, e 1 piromane giovanissimo di Sondrio che ha confessato di aver appiccato altri 11 incendi di particolare gravità. A causa della minore età l'arresto non è stato convalidato dal GIP.

Considerazioni conclusive

Programmare l'attività di prevenzione significa muoversi in due direzioni principali: da una parte valorizzare il bosco e ripristinarne il ruolo economico ed ecologico, dall'altra rimuovere le cause degli incendi.

Nel primo caso occorre una politica tesa ad affrontare l'emergenza economica della montagna e del bosco, anche in vista dell'Anno Internazionale delle Montagne del 2002, alleviando le tensioni sociali delle aree interne, mediante modelli di sviluppo eco-compatibili: "promozione e gestione ambientale e turistica attraverso la conservazione produttiva delle risorse forestali e naturali".

Si avverte l'esigenza di favorire la complementarietà delle strategie di difesa del suolo con quelle dell'ambiente ai fini della stabilità e sicurezza del territorio, di sostituire la cultura dell'emergenza con quella della manutenzione ordinaria, senza subire l'alternativa dell'attesa dei disastri.

È importante che gli interventi sul bosco siano realizzati dal privato (il 66% dei boschi appartiene ai privati), demandando alla Pubblica Amministrazione la funzione dell'assistenza tecnica, con l'obiettivo primario di favorire le relazioni tra il proprietario e il bosco.

In altre parole, le linee di politica forestale devono essere imposta-

te alla ricerca di una mediazione tra interessi pubblici e privati, rendendo la conservazione produttiva delle foreste economicamente più attraente.

La manutenzione del territorio è opera urgente ed indifferibile che può trovare risposta organica nella adozione della Legge Quadro Forestale, di nuova concezione, predisposta dal Corpo Forestale dello Stato in armonia con i principi del federalismo, della gestione sostenibile delle risorse naturali e della conservazione della biodiversità, in conformità degli indirizzi dell'Unione Europea sulla tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle foreste.

Nel secondo caso, ai modelli prevalenti di dolosità e colposità studiati con le relative motivazioni delle cause, vanno applicate misure adeguate di prevenzione e repressione.

Una percentuale non trascurabile di incendi che si verificano annualmente è legata alle attività agricole, in particolare all'uso non corretto del fuoco nei territori rurali, con la conseguenza di aumentarne la vulnerabilità nei confronti del rischio incendio e del rischio idrogeologico.

Molto spesso si verifica che un fuoco acceso in un terreno agricolo, per la mancata osservanza delle norme e regolamenti in materia, per disattenzione, negligenza ed incuria, si estende nei terreni boscati limitrofi provocando incendi e danni di notevoli proporzioni.

La rinnovazione del pascolo a mezzo del fuoco e la bruciatura delle stoppie rientrano tra le cause ricorrenti degli incendi boschivi, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia.

È necessario che gli operatori agricoli prendano coscienza di questa realtà, comincino a considerare che l'uso del fuoco con finalità agricole e zootecniche non è l'unica alternativa praticabile, modificando

alcuni comportamenti che possono contribuire da un lato ad arginare i danni che ogni anno si verificano all'ambiente e dall'altro ad ottenere benefici diretti con risultati migliori per le loro attività.

Le strategie da adottare devono essere supportate da strumenti adeguati, tra cui particolare rilievo assume il Catasto delle aree percorse dal fuoco, previsto dalla nuova Legge Quadro sugli incendi boschivi (L. 353/2000), che deve costituire uno strumento giuridico di base per attuare quel regime vincolistico contenuto nella norma al fine di scoraggiare gli incendiari animati dall'intento di ricavare un vantaggio diretto dall'incendio.

Tale strumento ancora oggi nei Comuni presenta difficoltà realizzative, lasciando il territorio attraversato da incendi non sufficientemente tutelato rispetto alle limitazioni d'uso previste dalla legge.

Il Corpo Forestale dello Stato al riguardo può dare un significativo e decisivo impulso attraverso il Sistema Informativo per la Montagna (SIM), che consentirà la realizzazione di carte tematiche per il monitoraggio del territorio e per la mappatura degli incendi, nonché la condivisione delle informazioni con gli Enti Locali collegati al sistema.

Per altri tipi di incendiari, responsabili di fatti dolosi, vanno studiati per ciascun contesto socio-ambientale i profili più ricorrenti, per i quali va impostata un'attività di prevenzione e repressione mirata e opportunamente calibrata, anche attraverso la promozione di una diffusa cultura ecologica, l'accrescimento del senso civico di responsabilità e la rimozione dei presupposti che sono all'origine dei vantaggi direttamente derivanti dagli incendi.

Nel caso di operai forestali degli Enti Locali sarà opportuno rivedere i tipi di contratto con cui vengono assunti, privilegiando il rapporto di

lavoro in assenza di incendi e meglio ancora favorendo i diretti proprietari dei boschi con opportuni incentivi finalizzati alla manutenzione del bosco e al contenimento del fenomeno degli incendi.

L'ultima Finanziaria ha dato un segnale importante al riguardo, prevedendo detrazioni fiscali IRPEF del 36% a favore dei privati che attuano misure di salvaguardia e manutenzione dei boschi.

Spesso si fa riferimento in modo generico a "operai forestali" se non addirittura a "forestali" quali autori di incendi, ingenerando confusione ed accuse ingiustificate al Corpo Forestale dello Stato. In proposito si ribadisce che non si tratta di appartenenti al Corpo, ma di personale precario che vive situazioni di forte disagio socio-economico e che trova occasionale impiego nell'attività forestale degli Enti Locali.

Nel caso di speculatori agricoli, di coloro che provocano incendi per ricavare benefici diretti a spese del bosco (creazione di terreni coltivabili e di pascolo, attivazione di contributi comunitari, approvvigionamento di legna, operazioni colturali nel bosco per risparmiare manodopera, ecc.) o di speculatori edilizi e di altre fattispecie, dovrà essere garantita l'applicazione della legge in vigore, che prevede specifiche limitazioni e impedisce il cambio di destinazione delle superfici percorse da incendi, mediante una intensificazione dei controlli e gli aumenti degli organici delle categorie preposte, con particolare riguardo al Corpo Forestale dello Stato per una più efficace attività di istituto nei territori montani e boscati.

Nel caso, infine, di autori che usano la mano incendiaria per risentimenti contro iniziative di pubblici poteri, rancori tra privati, comportamenti anomali finalizzati al bracconaggio, proteste contro le politiche e i vincoli ambientali, atti vandalici, sono necessarie azioni energiche di

prevenzione e repressione per sconfiggere alla base l'intenzione di bruciare.

La nuova Legge Quadro in materia di incendi boschivi costituisce uno strumento normativo adeguato all'entità e alla gravità del fenomeno e rispondente al nuovo assetto istituzionale, penale ed amministrativo. La sua applicazione, ancora parziale, ha evidenziato alcune carenze soprattutto in relazione al coordinamento dell'intervento terrestre e alle responsabilità decisionali nelle Sale Operative Permanenti Unificate (S.O.U.P.).

È necessario sopperire a tali carenze con opportune integrazioni al fine di individuare e attribuire specifiche responsabilità ai diversi livelli istituzionali e di fornire le coordinate per una migliore integrazione dei differenti apparati e livelli operativi coinvolti nel sistema antincendio terrestre.

Le Regioni, responsabili della difesa dei boschi dagli incendi, dovranno assicurare risposte adeguate alle esigenze di tutela del territorio mediante Piani Antincendio conformi alla nuova normativa e maggiormente articolati nei contenuti programmatici e nei livelli applicativi, evitando vuoti legislativi, organizzativi e finanziari che spesso ostacolano l'attività antincendio e creano rischi per la pubblica incolumità.

Dall'indagine è emerso che negli ultimi anni il numero e la gravità degli incendi sono in continua ascesa nonostante il miglioramento qualitativo e quantitativo degli apparati di difesa, risultando evidente il ritardo dell'adeguamento del sistema di lotta rispetto alle emergenze da fronteggiare.

Ne deriva che l'intervento attivo contro il fuoco, allo stato attuale, pur in presenza di forze terrestri consistenti, spesso in mancanza di spe-

cifica formazione, di idoneo coordinamento e di giuste motivazioni, si incentra prevalentemente sull'impiego dei mezzi aerei con costi aggiuntivi elevati.

I mezzi aerei maggiormente impiegati nella lotta agli incendi boschivi, dopo i Canadair CL415 della Protezione Civile, sono gli elicotteri del Corpo Forestale dello Stato che nell'ultimo triennio hanno effettuato un elevato numero di ore di volo.

Data l'importanza dei compiti operativi affidati all'Amministrazione Forestale, con particolare riguardo alla lotta agli incendi boschivi sul territorio nazionale, si ritiene necessario procedere all'ampliamento dell'organico del Corpo Forestale dello Stato nella sua Unitarietà Statale e al potenziamento delle sue strutture operative mediante la riorganizzazione e il rafforzamento dei Centri Operativi Antincendio e delle Sale Operative Regionali, indispensabili per garantire con continuità ed efficacia le operazioni di prevenzione e lotta agli incendi boschivi, le attività di polizia ambientale e l'assolvimento dei compiti di istituto che il Corpo è chiamato a svolgere al servizio delle Comunità.

È in via di definizione la procedura per rafforzare in modo consistente la flotta elicotteristica del Corpo Forestale dello Stato, così come previsto dalla legge 61/98, quale supporto indispensabile per i servizi di protezione civile e di pubblico soccorso, di monitoraggio ambientale e di polizia giudiziaria.

Qualsiasi strategia di prevenzione e lotta al fuoco, per quanto valida nei suoi principi ispiratori, è destinata a fallire se non sostenuta dalla partecipazione della gente, sia in termini di convincimenti che di azioni materiali.

In questa chiave di lettura si può meglio comprendere il significato

del volontariato e se ne deve valutare l'apporto non solo in termini di contributo operativo, da migliorare con una opportuna selezione e formazione, ma anche, e soprattutto, quale indicatore della crescita civile della società.

Il valore del volontariato non si esaurisce in ciò che realizza, ma si manifesta in ciò che rappresenta, nella mentalità che promuove, nella cultura che possiede.

Il Corpo Forestale dello Stato è vicino alle Comunità, impegnato con tutti i suoi uomini e con tutti i suoi mezzi, per contrastare e fermare la diffusione degli incendi sull'intero territorio nazionale.

L'indagine condotta sugli incendi boschivi può essere considerata un atto di solidarietà tra uomini e alberi, fra il Corpo Forestale dello Stato e l'ambiente, fra il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e le Istituzioni del Paese.