

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO SPECIALE S1 - 2025

LUCA BELVISO

*Incendi e vulnerabilità forestale: la risposta del diritto, alla luce della
crisi climatica, tra sostenibilità e selvicoltura preventiva*



ISSN 2239-964X

LUCA BELVISO*

Incendi e vulnerabilità forestale: la risposta del diritto, alla luce della crisi climatica, tra sostenibilità e selvicoltura preventiva

SOMMARIO: 1. *Premessa: le foreste quali ecosistemi vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico.* – 2. *La risposta del diritto al fenomeno degli incendi forestali: la dimensione sovranazionale.* – 3. *La risposta del diritto al fenomeno degli incendi forestali: la dimensione nazionale.* – 4. *La comune convergenza verso la gestione forestale sostenibile e la preponderanza della prevenzione, alla luce dei mega-incendi.* – 5. *I trattamenti di selvicoltura preventiva antincendio fra autorizzazione paesaggistica, VINCA e nulla osta previsto per gli interventi nelle aree protette.* – 6. *Riflessioni conclusive.*

1. *Premessa: le foreste quali ecosistemi vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico*

Le foreste del pianeta risultano sempre più esposte agli incendi¹.

I dati relativi al 2024 pubblicati sulla principale piattaforma unionale di raccolta ed elaborazione di informazioni – e cioè il sistema EFFIS, *European Forest Fire Information System* – ne danno piena evidenza. Si tratta, infatti, di un fenomeno mondiale, che, nel 2024, soltanto nel territorio dell'Unione europea, ha determinato la combustione di ben 382.822 ettari, con eventi che, pur riguardando soprattutto i Paesi dell'area mediterranea (fra questi, Cipro, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna), hanno risparmiato ben pochi Stati membri (in particolare, solo Belgio, Danimarca, Estonia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, con interessamento, dunque, di ben 21 Paesi su 27).

I dati dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) confermano la serietà della minaccia per gli ecosistemi forestali nazionali. Nell'ultimo rapporto relativo alla stagione degli incendi del 2024²,

* Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano. Email: luca.belviso@unimi.it.

¹ Sul punto, si v. da ultimo, FAO, *The Second Report on the State of the World's Forest Genetic Resources*, 2025 (disponibile sul sito della FAO: <https://openknowledge.fao.org/items/bde9bd44-33fa-4cbf-a0b0-01cfee7b4865>, consultato in data 18 giugno 2025).

² Cfr. Rapporto ISPRA, *Ecosistemi terrestri ed incendi boschivi in Italia: Stagione degli incendi 2024*, 2024, pp. 1-16 (disponibile sul sito di ISPRA: https://www.isprambiente.gov.it/files2024/attivita/ecosistemi-ed-incendi-boschivi/si2024_signed.pdf, consultato in data 18 giugno 2025). Come precisato nella relazione (p.

infatti, l'ISPRA ha riscontrato che, nel territorio italiano, l'area complessiva percorsa dal fuoco comprende ben 45.783 ettari, con l'interessamento di 8.890 ettari di superficie forestale, distribuiti su quasi tutte le Regioni (con picchi in Sicilia, Calabria, Sardegna e Campania), di cui, poi, di questi, 2.275 ettari – cioè, quasi il 27% – all'interno di aree naturali protette.

I dati relativi agli incendi, peraltro, oltre a evidenziare l'incidenza del fenomeno, riflettono contestualmente – dato il loro andamento crescente (rispetto alla media decennale)³ – la vulnerabilità di tali ecosistemi agli effetti del cambiamento climatico.

Sotto tale profilo, in particolare, l'incendio boschivo costituisce un fenomeno legato al cambiamento climatico da una relazione bidirezionale, o ciclica, in cui cause ed effetti tendono a influenzarsi reciprocamente⁴.

Da un lato, infatti, il cambiamento climatico contribuisce alla frequenza e all'intensità degli incendi boschivi. Lo stesso genera notoriamente fattori predisponenti – fra cui temperature estreme più frequenti e prolungate, aumento dei periodi di siccità dovuti all'assenza di precipitazioni, diffusione di paesaggi infiammabili costituiti da vegetazione morta altamente combustibile, intensificazione di venti – che incidono su tutte le fasi del ciclo di vita dell'evento: ne favoriscono l'innesco; ne accelerano la propagazione e ne ostacolano lo spegnimento; complicano lo stesso processo di ripristino funzionale dell'area,

1), la «stagione degli incendi» considerata dall'ISPRA comprende il periodo decorrente dal 15 giugno al 15 settembre, che corrisponde al momento dell'anno in cui si verifica statisticamente il maggior numero di incendi boschivi nel nostro Paese (sebbene, di regola, nell'ambito delle attività antincendio boschive a scala nazionale, il Dipartimento della Protezione Civile identifica come «stagione degli incendi» il periodo compreso tra il 15 giugno e il 30 settembre, periodo durante il quale viene attivata la campagna antincendio boschivo (campagna AIB)).

³ Infatti, il sistema EFFIS mostra che anche il 2024 – annualità di incendi che segna una flessione dei danni rispetto ai 3 anni precedenti – presenta dati superiori alla media degli ultimi 10 anni. Tale risultanza è stata segnalata anche dalla Commissione europea in un suo recente Comunicato stampa (*Il 2023 tra i cinque anni peggiori per gli incendi boschivi in Europa, secondo la relazione della Commissione*, 19 novembre 2024), ove la stessa, oltre a commentare i dati del 2023, afferma che «il 2024 può essere considerato una stagione di incendi meno grave in quanto segna una flessione dei danni dopo 3 anni consecutivi di incendi devastanti – benché sempre – al di sopra della media dell'UE degli ultimi decenni».

⁴ Sul punto, v. il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) in data 21 dicembre 2023, p. 61 (e, per un commento, S. NESPOR, *PNACC: come l'Italia affronta il cambiamento climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2024, p. 320 ss.). Sul cambiamento climatico cfr., da ultimo, G. CONTALDI-A. COSSIRI-C. FELIZIANI-F. GAMBINO-F. MARONGIU BUONAIUTI, *Studi in tema di cambiamento climatico e giustizia climatica*, Napoli, 2025.

specie in relazione ai rischi di riaccensione di focolai.

Dall'altro lato – e da qui la natura bidirezionale del rapporto – gli incendi boschivi alimentano, a loro volta, il cambiamento climatico: si tratta, infatti, di eventi che, oltre a determinare di per sé l'emissione di grandi quantità di gas serra in atmosfera e così accelerare il riscaldamento globale, arrecano un consistente danno alla biodiversità, minando l'offerta dei servizi ecosistemici⁵ e la multifunzionalità del bosco⁶. Le foreste si trasformano, così, in conseguenza degli incendi, in ecosistemi meno capaci di regolare il clima, e dunque di mitigare gli effetti del cambiamento climatico e adattarsi agli eventi estremi.

Posta tale premessa, appare opportuno esaminare, in via preliminare, la risposta del diritto al fenomeno degli incendi, soffermandosi sulle regole e sugli indirizzi che guidano le strategie di contrasto nei diversi ordinamenti giuridici (internazionale, unionale e nazionale).

Una volta delineato tale quadro – che, come si vedrà, mostra una tendenza comune verso la valorizzazione della «gestione forestale sostenibile» – si passerà all'analisi delle principali criticità legate ai trattamenti preventivi selvicolturali antincendio, con particolare attenzione alla loro eventuale sottoposizione a procedure di valutazione e autorizzazione in materia ambientale e paesaggistica. Infine, considerate le implicazioni di tali oneri procedimentali, che potrebbero disincentivare i proprietari privati nella gestione dei boschi, si rifletterà sulle potenziali soluzioni per favorire l'attuazione di tali interventi.

⁵ Secondo la classificazione proposta nel *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA), un importante studio internazionale pubblicato nel 2005 e promosso dalle Nazioni Unite per valutare l'impatto dell'azione umana sugli ecosistemi, i servizi ecosistemici, che sono essenziali per il benessere dell'uomo sul pianeta, possono essere classificati in 4 categorie, potendosi distinguere: servizi di approvvigionamento (fornitura di risorse ottenute dagli ecosistemi, come cibo, acqua, legname, fibre, combustibile, piante medicinali), servizi di regolazione (regolazione di processi ecosistemici, come l'assorbimento e lo stoccaggio del carbonio con conseguente controllo del clima, la purificazione dell'acqua, la regolazione della qualità dell'aria, il mantenimento dell'equilibrio del suolo per la prevenzione dell'erosione e dei dissesti idrogeologici, il controllo dell'azione di parassiti e agenti patogeni, la regolazione dell'impollinazione), servizi culturali (collegati all'estetica del paesaggio e al ruolo ricreativo per le comunità offerto dagli spazi verdi); servizi di supporto, in cui rientrano quelli necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici (ad esempio, la formazione del suolo). In dottrina, cfr. da ultimo, C. LEONE, *La biodiversità e la teorizzazione dei servizi ecosistemici*, in S. VALAGUZZA (a cura di), *Esplorazioni di diritto dell'ambiente*, Napoli, 2024, pp. 77-102.

⁶ Sulla multifunzionalità del bosco, cfr. il recente contributo di A. LALLI, *La multifunzionalità del bosco e la gestione di molteplici interessi connessi: riserva di valutazione discrezionale, principio di integrazione e bilanciamento*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2024, pp. 1-20.

2. La risposta del diritto al fenomeno degli incendi forestali: la dimensione sovranazionale

Per esaminare la risposta del diritto al fenomeno degli incendi boschivi sembra opportuno avviare l'analisi dalla dimensione sovranazionale.

Partendo, naturalmente, allora, dal diritto internazionale, si riscontra che gli incendi boschivi non hanno mai assunto una propria autonomia dal punto di vista giuridico, venendo sempre considerati nel più ampio contesto della tutela delle foreste⁷.

Queste ultime sono state oggetto d'attenzione sin dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 (anche nota come Conferenza di Rio o Summit della terra). Tutti gli atti adottati durante la stessa (Convenzioni⁸, Agende⁹ e Dichiarazioni¹⁰), infatti, prendono in considerazione tali ecosistemi – talora anche in via esclusiva, come nel caso della Dichiarazione *Forest Principles* – richiedendo agli Stati di adottare misure di prevenzione, gestione sostenibile e recupero delle foreste degradate.

⁷ Più in generale, si veda C.M. PONTECORVO, *Il regime internazionale per la protezione delle foreste*, Napoli, 2011.

⁸ La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), principale trattato internazionale volto a ridurre le emissioni di gas serra in atmosfera e contrastare gli effetti del cambiamento climatico, afferma che gli Stati devono promuovere la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste (art. 4, par. 1, lett. d)); la Convenzione sulla Diversità Biologica (*Convention on Biological Diversity*, CBD), fondamentale trattato internazionale in materia di biodiversità, dispone che i Paesi contraenti devono promuovere la prevenzione e il recupero degli ecosistemi già degradati, ivi compresi quelli forestali (art. 8, par. 1, lett. d) e f)). In dottrina, si vedano: sulla UNFCCC, fra gli altri, M. MAZZARELLA, *L'interesse alla tutela del clima e le iniziative internazionali ed europee per contrastare il cambiamento climatico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1/2024, p. 735 ss.; sulla CBD, fra gli altri, M.V. FERRONI, *La perdita di biodiversità, gli strumenti di tutela ed il Codice dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 1/2022, pp. 121-155.

⁹ L'Agenda 21, ampio programma contenente l'indicazione di numerose azioni da intraprendere (a ogni livello) nel XXI secolo per lo sviluppo sostenibile, dedica il capitolo n. 11 alla lotta alla deforestazione («combating deforestation»), promuovendo la protezione di tutti i tipi di foreste tramite azioni di conservazione, gestione sostenibile e recupero delle aree degradate. Cfr. azioni A e B.

¹⁰ La Dichiarazione *Forest Principles* costituisce il primo atto internazionale a essere incentrato esclusivamente sulle foreste (si fa riferimento, non a caso, al primo «consenso globale sulle foreste»: preambolo, lett. d)). Tale Dichiarazione promuove azioni di conservazione e gestione sostenibile delle stesse (preambolo, lett. b)), enucleando 15 principi, non giuridicamente vincolanti («non-legally binding») ma di alto peso etico, che si applicano, indistintamente, a tutti i tipi di foreste (preambolo, lett. e)).

Negli anni immediatamente successivi, contestualmente all'elaborazione delle prime definizioni di gestione forestale sostenibile in sede paneuropea¹¹, emerge anche il primo espresso riferimento agli incendi boschivi: la Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla desertificazione, infatti, nella parte dedicata alle foreste, suggerisce agli Stati climaticamente più vulnerabili di adottare specifici programmi antincendio¹².

Nel 2000, nell'ambito di un più ampio quadro di cooperazione internazionale volto allo sviluppo della politica forestale – noto come Accordo Internazionale sulle Foreste (*International Arrangement on Forests*, IAF) – è stato istituito, dalle Nazioni Unite, il Forum sulle Foreste (*United Nations Forum on Forests*, UNFF)¹³, ovverosia un organismo sussidiario, permanente, a partecipazione universale, avente l'obiettivo di promuovere specificamente la gestione sostenibile delle foreste.

Fra i principali traguardi a cui ha contribuito il Forum va segnalata la promozione di iniziative per sensibilizzare la collettività circa l'importanza di tali ecosistemi (fra queste, la proclamazione del 2011 quale «anno internazionale delle foreste»¹⁴ e del 21 marzo di ogni anno quale «giornata internazionale delle

¹¹ Si fa riferimento, in particolare, alle Conferenze *Forest Europe*, o Conferenze Ministeriali paneuropee sulla protezione delle foreste in Europa (*Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*, MCPFE). Tali Conferenze – da ultimo si è tenuta la nona, in Germania, a Bonn, nell'ottobre 2024 – coinvolgono 46 Paesi, l'Unione europea, nonché importanti organizzazioni internazionali. Da tali Conferenze derivano atti di indirizzo che riguardano specificamente la gestione forestale sostenibile. Fra i vari traguardi associati alle Conferenze *Forest Europe* v'è proprio la prima definizione di «gestione forestale sostenibile»: nella risoluzione H1 di Helsinki del 1993, infatti, essa è definita come «la gestione e l'uso delle foreste e dei territori boscati in un modo e ad un tasso che mantenga la biodiversità, la produttività, capacità di rigenerazione, vitalità e la loro capacità di fornire, ora ed in futuro, le sue rilevanti funzioni ecologiche, economiche, e sociali, a livello locale, nazionale e globale, senza causare danno ad altri ecosistemi». In dottrina, cfr. G. TOFFANIN, *La gestione forestale sostenibile nel quadro dei vigenti accordi internazionali*, in *Italia Forestale e Montana*, n. 1/2000, p. 115.

¹² La Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla desertificazione (*United Nations Convention to Combat Desertification*, UNCCD), trattato internazionale che affronta il problema della desertificazione del suolo, prevede – all'art. 6, par. 1, lett. d) dell'allegato IV, recante «attuazione a livello regionale per il mediterraneo settentrionale» – che i Paesi situati nell'area del mediterraneo settentrionale, come l'Italia, caratterizzati da «perdite importanti della copertura forestale dovute a ripetuti incendi di foresta», debbano adottare programmi d'azione contenenti specifiche misure per la protezione contro gli incendi forestali.

¹³ Tale Forum sostituisce due organismi che lo avevano preceduto: il Panel Intergovernativo sulle Foreste (*Intergovernmental Panel on Forests*, IPF), creato nel 1995, e il Forum Intergovernativo sulle Foreste (*Intergovernmental Forum on Forests*, IFF), istituito nel 1997.

¹⁴ Cfr. Risoluzione 20 dicembre 2006, n. 61/193 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

foreste»¹⁵), nonché, soprattutto, l'elaborazione di atti di *soft law* che esprimono l'impegno politico degli Stati a raggiungere, entro una certa data assunta come riferimento, specifici obiettivi globali (*goals*) in materia forestale.

I suddetti obiettivi globali, individuati nel 2007 – tramite il cd. strumento delle Nazioni Unite sulle foreste (*United Nations Forest Instrument, UN Forest Instrument*)¹⁶ – e poi aggiornati nel 2017 – mediante il Piano strategico delle Nazioni Unite per le Foreste 2017-2030 (*United Nations Strategic Plan for Forests 2017-2030*)¹⁷ – sono 6, e in particolare: i) investire la perdita della copertura forestale in tutto il mondo attraverso la gestione forestale sostenibile; ii) migliorare i benefici (economici, sociali e ambientali) delle foreste; iii) aumentare in modo significativo la superficie delle foreste gestite in maniera sostenibile e la percentuale di prodotti forestali provenienti da tali foreste; iv) trovare nuove risorse finanziarie per l'attuazione di una gestione forestale sostenibile; v) promuovere quadri di *governance* per attuare una gestione forestale sostenibile; vi) rafforzare la cooperazione in materia forestale. Tali obiettivi richiedono anche l'attuazione di specifiche misure contro gli incendi forestali¹⁸ e dovranno essere raggiunti entro il 2030: per monitorare i progressi, viene pubblicato un rapporto delle Nazioni Unite, il *Global Forest Goals Report*, che fornisce una fotografia delle azioni intraprese da tutti gli Stati¹⁹.

Il Piano citato si ricollega – per l'orizzonte temporale del 2030 e la convergenza di intenti – ad almeno due atti di indirizzo politico particolarmente significativi a livello internazionale: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

¹⁵ Cfr. Risoluzione 21 dicembre 2012, n. 67/200 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tale giornata, che si celebra dal 2013, si incentra, ogni anno, su profili diversi: nel 2025 la stessa ha avuto come tema «Forests and Foods», focalizzandosi sul ruolo cruciale delle foreste nella sicurezza alimentare, nella nutrizione e nei mezzi di sussistenza.

¹⁶ Tale strumento, elaborato dall'UNFF, è stato approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 17 dicembre 2007, n. 62/98. Nonostante la sua originaria denominazione («non-legally binding instrument on all types of forests», e cioè «strumento legalmente non vincolante per tutti i tipi di foreste») sia stata modificata con la Risoluzione 22 dicembre 2015, n. 70/199 («*United Nations Forest Instrument*», ovverosia, più semplicemente, «strumento sulle foreste delle Nazioni Unite»), la sua natura rimane comunque non vincolante.

¹⁷ Gli obiettivi indicati nel 2007 dovevano essere inizialmente raggiunti entro il 2015. Successivamente, tuttavia, con il Piano strategico delle Nazioni Unite per le foreste 2017-2030, proposto dall'UNFF e approvato con la Risoluzione 27 aprile 2017, n. 71/285 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, gli obiettivi sono stati numericamente ampliati e la data ultima per il conseguimento è stata estesa al 2030.

¹⁸ Cfr. Introduzione, punto C, 11, nonché le misure collegate al primo obiettivo globale (punto K, ove si fa riferimento al controllo e alla gestione degli incendi forestali).

¹⁹ Si segnala che, ad oggi, tale rapporto stato pubblicato, una sola volta, nel 2021.

delle Nazioni Unite, che, come noto, individua obiettivi di sostenibilità da raggiungere entro il 2030, relativi anche alla conservazione, alla gestione e al ripristino delle foreste degradate²⁰; il Quadro per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030, che ha stabilito priorità e obiettivi per la gestione dei disastri fino al 2030, valorizzando anche l'esigenza di investire per aumentare la resilienza degli ecosistemi²¹.

A differenza del diritto internazionale, che fornisce una cornice utile per inquadrare le regole unionali e nazionali, ma che, procedendo per obiettivi globali di sostenibilità²², risulta ancora privo di strumenti giuridicamente vincolanti, il diritto dell'Unione europea ha un impatto certamente più diretto sulle strategie messe in atto dai 27 Stati membri.

Inoltre, il diritto unionale non si limita a disciplinare le foreste in generale, ma dedica specifica attenzione agli incendi. Già i primi atti comunitari in materia forestale, risalenti alla metà degli anni Ottanta, affrontavano la protezione di questi ecosistemi dal rischio di incendi²³. Tale aspetto è stato

²⁰ Cfr. l'obiettivo n. 15, relativo alla «vita sulla Terra», e i seguenti traguardi: 15.1 (garantire la conservazione delle foreste), 15.2 (promuovere la gestione sostenibile di tutti i tipi di foreste, fermare la deforestazione, promuovere il ripristino delle foreste degradate), 15.5. (adottare misure urgenti e significative per arrestare la perdita di biodiversità) e 15.9, lett. b) (mobilitare risorse significative per finanziare la gestione sostenibile delle foreste). In dottrina, su tale Agenda, cfr. M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 9/2019, pp. 1-21. Circa il collegamento fra Piano e Agenda, cfr. A. BORRO, *Le foreste, un polmone da salvaguardare*, in *Dirittoambientale.eu*, 9 dicembre 2021.

²¹ Nell'ambito della Strategia delle Nazioni Unite per la riduzione dei disastri (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*, UNISDR), elaborata nel 1999, è stato adottato il Quadro per la riduzione del rischio di disastri 2015-2030 (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*), un documento strategico, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Sendai, in Giappone, il 18 marzo 2015, che stabilisce priorità e obiettivi per la gestione dei disastri fino al 2030. In particolare, tale Quadro individua 4 priorità fondamentali ((i) comprendere il rischio di disastro, incluse minacce naturali e antropiche; (ii) rafforzare la *governance* del rischio di disastri per una gestione più efficace; (iii) investire nella riduzione del rischio di disastri per aumentare la resilienza; (iv) migliorare la preparazione ai disastri per una risposta efficace e una migliore ricostruzione post-disastro) e 7 obiettivi globali (fra cui il rafforzamento delle strategie nazionali per la prevenzione e gestione dei rischi).

²² Sul punto, cfr. A. GRATANI, *La foresta: il polmone verde della terra. Ancora incerta la tutela*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2018, p. 5 ss.

²³ L'azione comunitaria in materia di incendi boschivi si sviluppa, originariamente, su due fronti: a) la protezione delle foreste contro gli incendi (regolamento 86/3592/CEE, del 17 novembre 1986); b) la protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico (regolamento 86/3582/CEE, del 17 novembre 1986). In dottrina, per un'analisi dei contenuti dei diversi regolamenti comunitari citati, cfr. di nuovo, A. GRATANI, *L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste*, in *Riv. giur. amb.*, nn. 3-4/1999, p. 493 ss., che chiarisce come, originariamente, gli atti in materia di

successivamente regolato da numerose altre norme, adottate dagli anni Novanta fino ad oggi, dando vita a un sistema articolato di regole dalla natura eterogenea.

Tutte queste previsioni, per sistematicità, possono essere suddivise in tre gruppi.

Nel primo gruppo vi sono le misure di protezione civile. Dopo diversi interventi (relativi a programmi d'azione²⁴, meccanismi²⁵, strumenti finanziari²⁶) si è giunti, nell'attuale contesto euro-unitario, al «meccanismo unionale di protezione civile», disciplinato dalla decisione 1313/2013/UE²⁷. Si tratta, in particolare, di un meccanismo di solidarietà, basato sulla cooperazione e sul coordinamento fra autorità nazionali ed europee, avente l'obiettivo di rendere operativamente più efficace – non esclusivamente, ma soprattutto – la delicata fase di estinzione degli incendi²⁸.

In via generale, il meccanismo unionale di protezione civile può essere attivato quando una crisi supera le capacità di risposta di un singolo Stato, come può avvenire, appunto, nel caso degli incendi forestali. In queste situazioni, lo Stato colpito può richiedere assistenza attivando il Centro europeo di Coordinamento della Risposta all'Emergenza (*Emergency Response Coordination Centre*, ERCC)²⁹. Ricevuta la richiesta, l'ERCC informa gli altri Stati membri, che, aggiornati sull'andamento dell'emergenza e sotto il suo coordinamento, possono decidere di fornire assistenza attraverso attrezzature antincendio, personale qualificato e velivoli per lo spegnimento³⁰.

foreste venissero adottati nell'esercizio della competenza comunitaria in materia di agricoltura: «a livello comunitario, la tutela delle foreste, benché persegua obiettivi strettamente connessi con la tutela ambientale in senso proprio (salvaguardia degli habitat naturali e degli uccelli selvatici, della flora e della fauna, della silvicoltura, lotta contro l'inquinamento atmosferico, conservazione delle zone protette, dei paesaggi panoramici, ecc.) viene contemplata nel campo della politica agricola».

²⁴ Cfr. le decisioni 98/22/CE, del 19 dicembre 1997 e 99/847/CE, del 9 dicembre 1999.

²⁵ Cfr. la decisione 2001/792/CE, del 23 ottobre 2001.

²⁶ Cfr. la decisione 2007/162/CE, del 5 marzo 2007.

²⁷ Cfr. decisione n. 2013/1313/UE, del 17 dicembre 2013. Tale meccanismo è stato modificato, prima, dalla decisione 2019/420/UE, del 13 marzo 2019 – per le cui innovazioni si rinvia al testo – e, da ultimo, dal regolamento 2021/836/UE, del 20 maggio 2021, che, in risposta alla crisi pandemica da Covid-19, ne ha esteso l'ambito di applicazione anche alle emergenze sanitarie.

²⁸ Come afferma l'art. 1 della decisione citata, infatti, «il meccanismo unionale di protezione civile è destinato a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e a facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile, al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di [...] risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo» (art. 1, par. 1). E ancora: «il meccanismo unionale promuove la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 1, par. 3).

²⁹ Cfr. art. 7.

³⁰ Cfr. art. 15.

Tale meccanismo è stato rafforzato dalla decisione 2019/420/UE al fine di fronteggiare più efficacemente la minaccia degli incendi boschivi. Come si legge nella parte motivazionale di tale decisione: «le catastrofi naturali [...] si fanno sempre più frequenti, estreme e complesse, aggravate per di più dalle conseguenze dei cambiamenti climatici»³¹; «la recente esperienza ha dimostrato che le offerte volontarie di assistenza reciproca, coordinate e agevolate dal meccanismo unionale, non sempre bastano a garantire la disponibilità di risorse sufficienti per rispondere in maniera soddisfacente [...]. Tale constatazione è ancor più valida nei casi in cui gli Stati membri sono colpiti contemporaneamente da catastrofi sia ricorrenti che inaspettate, sia naturali che provocate dall'uomo, e in cui la capacità collettiva si dimostra insufficiente»³²; «poiché negli ultimi anni l'Unione si è trovata di fronte a incendi boschivi particolarmente intensi e diffusi, che hanno dimostrato significative carenze operative [...] è opportuno adottare misure supplementari a livello di Unione»³³. Alla luce di tali considerazioni, l'Unione ha dunque deciso, all'insegna della solidarietà, di rafforzare la risposta collettiva alle catastrofi mediante la costituzione di una riserva strategica di risorse unionali (riserva *rescEU*)³⁴, comprensiva, ad esempio, di aerei ed elicotteri antincendio.

Procedendo con l'analisi delle ulteriori misure, si rilevano, in un secondo gruppo, quelle rientranti nel complesso sistema unionale di sostegno economico. Detto sistema – che sostiene le misure forestali già dagli anni Ottanta del secolo scorso³⁵– si basa, oggi, principalmente, su due tipi di fondi:

- in primo luogo, vi sono i fondi che, in via ordinaria, sostengono le misure nazionali forestali di prevenzione, gestione e ripristino. Fra questi si annoverano: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) disciplinato dal regolamento 2021/2115/UE³⁶; il Fondo Europeo di Sviluppo

³¹ Cfr. considerando n. 3.

³² Cfr. considerando n. 4.

³³ Cfr. considerando n. 5

³⁴ Cfr. art. 12.

³⁵ Il primo modello di sostegno economico si rinviene nel regolamento 86/3592/CEE, del 17 novembre 1986, successivamente sostituito dal regolamento 92/2158/CEE, del 23 luglio 1992.

³⁶ Fin dal 1988 le misure forestali di prevenzione e ripristino sono state ricondotte alla produttività dell'agricoltura, e cioè allo sviluppo rurale, sicché il sostegno economico, in particolare a vantaggio di soggetti pubblici o privati (es. proprietari di aree all'interno di boschi), è derivato dai fondi correlati alla PAC e, dunque, in un primo momento, dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG) (regolamenti 88/2052/CEE; 88/4256/CEE; regolamento 89/1610/CEE; 92/2080/CEE; 99/1257/CE).

Regionale (FESR) e il Fondo di coesione, disciplinati dal regolamento 2021/1058/UE³⁷; il Programma LIFE, istituito dal regolamento 2021/783/UE³⁸;
- in secondo luogo, vi sono i fondi straordinari collegati all'emergenza. Fra questi, in particolare, va menzionato il Fondo di Solidarietà dell'Unione europea (FSUE), previsto dal regolamento 2012/2022/CE³⁹, avente il fine di sostenere economicamente le misure di ripristino adottate dagli Stati colpiti da gravi catastrofi naturali.

Il FEAOG, creato nel 1962, è stato sostituito dal FEASR, istituito nel 2005. Quest'ultimo fondo – come stabilito dal regolamento 2021/2115/UE, del 2 dicembre 2021 – in linea di continuità con il passato, sostiene economicamente le misure forestali di prevenzione e di ripristino. Tuttavia, le misure forestali nazionali, per essere sostenute economicamente, devono perseguire certi obiettivi (fra questi, mitigazione e adattamento climatico) (art. 6) ed essere conformi al principio della gestione sostenibile (considerando n. 73).

³⁷ Secondo il regolamento 2021/1058/UE, del 24 giugno 2021, la maggior parte dei finanziamenti della politica di coesione europea è concentrata nei Paesi europei meno sviluppati al fine di colmare i divari fra i diversi Stati membri. Per il periodo 2021-2027, tale politica persegue 5 obiettivi strategici, e il 2°, in particolare, è dedicato a «Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio». Per conseguire tale obiettivo vengono finanziate – tramite due fondi, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di coesione – misure per proteggere la natura e la biodiversità, per ripristinare gli ecosistemi, per adottare soluzioni basate sulla natura ai fini di adattamento ai cambiamenti climatici, nonché per ridurre il rischio di catastrofi (considerando n. 15; art. 3, comma 1, lett. b)). Con il fine di rafforzare il supporto unionale agli Stati membri colpiti da catastrofi come gli incendi, il regolamento citato è stato di recente modificato dal recentissimo regolamento RESTORE, adottato in data 17 dicembre 2024 (sul punto cfr. il comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea, *Via libera definitivo del Consiglio al pacchetto di misure volte ad assistere gli Stati membri colpiti da calamità naturali*, 18 dicembre 2024).

³⁸ Tale Programma, istituito in forza del regolamento 2021/783/UE, del 29 aprile 2021, contribuisce agli obiettivi del *Green Deal* europeo ed è dedicato all'azione per l'ambiente e il clima per il periodo 2021-2027. All'interno di tale programma assumono rilevanza, in particolare, due sottoprogrammi: il primo, relativo a «natura e biodiversità», che consente di finanziare misure volte – fra l'altro – a migliorare la resilienza delle foreste contro gli incendi, nonché a sperimentare nuovi approcci di gestione, comprese le pratiche di silvicoltura più vicine alla natura; il secondo, dedicato a «mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici», che sostiene invece – fra le altre – misure di adattamento delle foreste, ivi comprese quelle di rimboschimento e ricostituzione delle stesse (art. 4).

³⁹ Il regolamento 2012/2022/CE, del 11 novembre 2012, ha istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), che è volto ad assicurare assistenza (economica) agli Stati membri colpiti da gravi catastrofi naturali. L'assistenza, fornita su richiesta dello Stato membro (art. 2), è concessa sottoforma di un contributo finanziario, che integra parte delle spese sostenute dallo Stato per attuare alcune operazioni essenziali di ripristino delle zone danneggiate (art. 3). Il contributo viene erogato sulla base di una decisione della Commissione (art. 4), che vigila anche sul corretto uso del sostegno economico (art. 11). Si segnala che tale fondo è stato rafforzato dal regolamento 2014/661/UE, del 15 maggio 2014 e, da ultimo, dal regolamento 2020/461/UE, del 30 marzo 2020, che ha esteso il sostegno anche ai casi di emergenza di natura sanitaria.

Nel terzo gruppo di misure, infine, vi sono quelle volte alla creazione di sistemi di monitoraggio, informazione e comunicazione circa lo stato delle foreste e degli incendi boschivi, che svolgono un ruolo strumentale rispetto all'attività degli Stati. Ogni misura nazionale, del resto, richiede preliminarmente la raccolta di dati, lo scambio di informazioni fra Stati membri e Commissione, nonché la loro elaborazione per assumere decisioni, valutarne l'efficacia e adattarle nel tempo.

A tal proposito, assume centralità il già citato sistema EFFIS⁴⁰. Gestito dalla Commissione, EFFIS utilizza i dati satellitari forniti dal programma *Copernicus* per raccogliere in tempo reale informazioni relative agli incendi boschivi (come localizzazione, estensione e intensità) e, tramite l'elaborazione e la diffusione di tali dati, supporta le autorità nazionali (ma invero anche gli organismi europei, come l'ERCC) nella prevenzione, lotta attiva e ripristino delle aree colpite.

Alle regole sinteticamente descritte si aggiungono, infine, gli indirizzi contenuti nelle (terze e attuali) strategie europee che sono state adottate in materia di biodiversità (nel 2020)⁴¹ e foreste (nel 2021)⁴². Inserite nell'ambito del *Green*

⁴⁰ Tale sistema, già creato nel 1998, è stato istituzionalizzato, inizialmente, come parte integrante del sistema *Forest Focus*, (istituito dal regolamento 2003/2152/CE, del 17 novembre 2003). L'abrogazione del sistema *Forest Focus*, avvenuta con regolamento 2007/614/CE, del 23 maggio 2007, non ha tuttavia determinato la fine di EFFIS, che si è anzi evoluto come principale sistema di monitoraggio, informazione e comunicazione degli incendi boschivi. Al contempo, si segnala che non risulta più operativo, proprio dal 2003 – e cioè con la creazione del sistema *Forest Focus* – il primo sistema comunitario EFICS (*European Forestry Information and Communication System*), che era stato istituito con il regolamento 89/1615/CEE, del 29 maggio 1989. In merito al sistema EFFIS, va anche segnalata la recente proposta di regolamento UE relativo a un «Quadro di monitoraggio per la resilienza delle foreste europee», adottata in data 22 novembre 2023, adottata per rafforzare il sistema di monitoraggio specialmente alla luce dell'evoluzione tecnologica.

⁴¹ Si fa riferimento alla terza strategia europea in materia di biodiversità (comunicazione della Commissione, adottata in data 20 maggio 2020, dal titolo «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita»). Tale strategia è stata preceduta dalla prima strategia comunitaria sulla biodiversità (comunicazione della Commissione, adottata in data 4 febbraio 1998, avente ad oggetto la «Strategia per la biodiversità biologica») e dalla seconda strategia europea in materia (comunicazione della Commissione, adottata in data 3 maggio 2011, dal titolo «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020»). Sull'attuale strategia in materia di biodiversità, cfr. M.V. FERRONI, *La perdita di biodiversità, gli strumenti di tutela ed il Codice dell'ambiente*, cit., p. 121 ss.

⁴² Cfr. la terza strategia sulle foreste (comunicazione della Commissione, adottata in data 16 luglio 2021, dal titolo «Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030»). Analogamente, tale strategia è stata preceduta dalla prima (comunicazione della Commissione, adottata in data 18 novembre 1998, relativa alla «Strategia forestale dell'Unione europea») e dalla seconda strategia europea sulle foreste (comunicazione della Commissione, adottata in data 20 settembre 2013, dal titolo «Una

Deal europeo⁴³ – che, come noto, pone l'obiettivo ultimo di rendere il territorio unionale climaticamente neutro entro il 2050 – le citate strategie pongono obiettivi da raggiungere entro il 2030 e ruotano, rispetto al tema degli incendi boschivi, attorno ad un unico fulcro: la gestione sostenibile delle foreste⁴⁴. Detta gestione implica, in particolare, secondo tali strategie, l'adozione di misure di prevenzione e ripristino degli ecosistemi preferibilmente basate sulle soluzioni basate sulla natura (*nature based-solutions*, NBS), al fine di rendere le foreste più estese, sane e diversificate, resilienti agli incendi, in grado di mitigare e adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici. Sotto tale profilo, naturalmente, assumono un ruolo preponderante i trattamenti selvicolturali antincendio.

Sulla base della Strategia europea sulle foreste è stato adottato, peraltro, il regolamento 2023/1115/UE del 31 maggio 2023 (noto come regolamento *Deforestation free* o *European Union Deforestation Regulation*, EUDR). Tale atto mira a contrastare la deforestazione introducendo il divieto di importazione, vendita nel territorio dell'Unione, nonché esportazione al di fuori di essa, di soia, olio di palma, cacao, caffè, carne bovina, legno e derivati, ovverosia prodotti la cui produzione è spesso legata a terreni deforestati. Il collegamento con gli incendi, benché indiretto, non sembra trascurabile: infatti, riducendo la domanda di prodotti legati a pratiche agricole non sostenibili, il regolamento potrebbe auspicabilmente avere un effetto dissuasivo, in particolare riducendo gli incendi dolosi finalizzati alla conversione delle foreste in terreni

nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»). In dottrina, sulla terza strategia, cfr. D. BEVILACQUA, *La nuova strategia europea per le foreste: un modello di regolazione del GND*, in *RGA Online*, n. 24/2021, pp. 1-7.

⁴³ Cfr. comunicazione della Commissione, adottata in data 11 dicembre 2019, dal titolo «il *Green Deal* europeo». In dottrina, cfr. fra tutti, A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 1/2021, p. 4 ss.

⁴⁴ Nella strategia europea sulla biodiversità emerge, in particolare, che «le foreste sono estremamente importanti per la biodiversità», e che, pertanto, occorre garantire «foreste estese, sane e resilienti». Detta strategia stabilisce importanti indirizzi relativi alla prevenzione («è auspicabile mantenere e sviluppare ulteriormente le pratiche rispettose della biodiversità, come ad esempio la selvicoltura vicino alla natura») e al ripristino delle foreste danneggiate (menzionando, ad esempio, «l'impianto di alberi a sostegno [...] del ripristino degli ecosistemi») (punto 2.2.4.). Nella strategia europea sulle foreste si valorizza la gestione forestale sostenibile ai fini dell'adattamento climatico tramite adeguate misure preventive e di ripristino («pratiche di gestione forestale che preservano e ripristinano la biodiversità portano a foreste più resilienti in grado di svolgere le loro funzioni») (punto 3.2.). In relazione al ripristino sostenibile degli ecosistemi danneggiati si menziona, in particolare, l'azione di «piantare almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030, nel pieno rispetto dei principi ecologici» (punto 3.3.).

agricoli o da pascolo⁴⁵.

Alla luce di quanto descritto, dunque, emerge: da un lato, un quadro di regole composito, delineato tramite atti di diritto derivato giuridicamente vincolanti (regolamenti e talora decisioni), che prevedono diversi strumenti, tutti oggetto di recente rafforzamento, dalla natura eterogenea, spaziando da misure di protezione civile a quelle di sostegno economico, fino a quelle relative ai sistemi di monitoraggio, informazione e comunicazione; dall'altro lato, un insieme di indirizzi politici contenuti in recenti strategie (racchiuse in comunicazioni), che ricalcano chiaramente quanto promosso in sede internazionale e che valorizzano, di nuovo, la gestione forestale sostenibile.

3. La risposta del diritto al fenomeno degli incendi forestali: la dimensione nazionale

Nella dimensione nazionale, la disciplina sugli incendi boschivi è risultata particolarmente frammentata per tutto il corso del XX secolo. La stessa, originariamente costituita da regole diffuse in più testi normativi (peraltro non direttamente riguardanti gli incendi boschivi⁴⁶), è stata riordinata mediante atti legislativi specificamente dedicati agli incendi boschivi, prima, nel 1975⁴⁷ e, da

⁴⁵ Cfr. considerando n. 3 del regolamento. In dottrina, cfr. F.M. BUCCI-S. PELLEGRINI, *L'Unione europea è sempre più verde: il regolamento EUDR*, in *L'Iva*, nn. 11-12/2024, pp. 30-34.

⁴⁶ Tali previsioni erano contenute in atti relativi a: le bonifiche delle paludi e dei terreni paludosi (r.d. 8 maggio 1904, n. 368, il cui art. 133, comma 1, lett. g) annoverava «l'abbruciamento di stoppie» fra le pratiche vietate); i boschi (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, il cui art. 9 prevedeva il divieto di pascolo nei boschi distrutti dagli incendi e il cui regolamento di esecuzione – art. 19, comma 1, lett. i) e l) del r.d. 16 maggio 1926, n. 1126 – attribuiva alle Province il ruolo di prevedere misure di prevenzione, lotta attiva e ripristino contro gli incendi; la materia penale (r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e cioè il Codice Rocco, che ha configurato fattispecie di reato potenzialmente correlate agli incendi boschivi, e in particolare gli artt. 423, 424 e 449 c.p.); la pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.), il cui art. 59, commi 1 e 2, ha previsto l'obbligo di rispettare le previsioni dei regolamenti locali nell'attività di abbruciamento dei materiali vegetali nei boschi, a pena di sanzione amministrativa.

⁴⁷ La legge 1° marzo 1975, n. 47, recante «Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi», poi abrogata nel 2000, aveva già attribuito un ruolo preminente, nell'ambito del governo degli incendi boschivi, alle (neo-istituite) Regioni, a cui, infatti, gli artt. artt. 50, 66, 69 e 71, lett. f) del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 avevano trasferito le attribuzioni statali in materia di foreste, comprese quelle relative agli incendi boschivi (seppur con l'eccezione dell'«organizzazione e gestione del servizio aereo di spegnimento degli incendi», che è rimasta di competenza statale). Fra i contenuti più importanti di tale normativa – data la loro perdurante rilevanza – si segnala: la previsione di Piani regionali antincendio (Piani AIB) (artt. 1-3); il coinvolgimento di corpi operativi statali (Corpo Forestale dello Stato e, in via eventuale, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) nella fase

ultimo, nel 2000, tramite la legge quadro 21 novembre 2000, n. 353, che, benché interessata da diverse modifiche nel corso del tempo, costituisce tuttora la principale normativa di riferimento.

Diversi sono i punti di forza di tale disciplina: l'oggettiva organicità (fino ad allora minata, invece, come pure aveva stigmatizzato la Corte Costituzionale⁴⁸, dall'eccessiva proliferazione di interventi normativi, sia regionali⁴⁹, che statali, adottati, questi ultimi, nel corso di emergenze estive collegate agli incendi⁵⁰); la valorizzazione del bosco in termini ecosistemici e non solo produttivistici (dato che viene qualificato come «bene insostituibile per la qualità della vita»⁵¹); la definizione, all'insegna della certezza del diritto, di «incendio boschivo» (da intendersi quale «fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree»⁵²); la configurazione di un sistema di competenze in cui il ruolo predominante spetta alle Regioni, enti che possono meglio gestire il rischio di incendi specialmente considerando la diversità dei territori italiani (in termini

di lotta attiva contro gli incendi (art. 7); il divieto di modificare la destinazione d'uso (rispetto a quella in atto prima dell'incendio) e l'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo in relazione alle zone boscate comprese nei Piani i cui soprassuoli boschivi fossero stati oggetto di distruzione o danneggiamento a causa del fuoco (art. 9).

⁴⁸ Come aveva rilevato la Corte Costituzionale (Corte cost., sent. 12 maggio 1995, n. 157), «il problema della lotta agli incendi, per la molteplicità di riferimenti normativi, per la pluralità e convergenza di competenze e, soprattutto, per la gravità dell'interesse sotteso, esige un'opera legislativa che riconduca a sistema le svariate attribuzioni oggi esistenti, secondo un disegno organico».

⁴⁹ Secondo l'art. 117 della Costituzione, nella versione originaria, la materia «agricoltura e foreste» rientrava fra le materie di competenza concorrente, ove le Regioni legiferavano nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. Fra le Regioni che avevano legiferato fra il 1975 e il 2000 si annoverano, in ordine cronologico: la Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Campania, il Veneto, il Friuli Venezia-Giulia, la Valle d'Aosta, l'Umbria, la Calabria, il Piemonte, la Basilicata, la Liguria, la Puglia, il Molise.

⁵⁰ Fra tali normative, recanti disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, cfr. d.l. 30 agosto 1993, n. 332, conv., con modificazioni, in legge 29 ottobre 1993, n. 428; d.l. 15 giugno 1994 n. 377, conv., con modificazioni, in legge 8 agosto 1994, n. 497; d.l. 10 luglio 1995 n. 275, conv. in legge 8 agosto 1995, n. 339; d.l. 19 maggio 1997, n. 130, conv., con modificazioni, in legge 16 luglio 1997, n. 228.

⁵¹ Cfr. art. 1.

⁵² Cfr. art. 2, comma 1. Come rileva M.L. BELLOTTI, *Limitazioni e divieti nelle aree percorse da incendi boschivi e i recenti orientamenti della giurisprudenza*, in *Contr. e Impr.*, nn. 4-5/2012, p. 1071, tale definizione presuppone un fuoco di notevole virulenza e in potenziale espansione, che prescinde dall'origine (naturale o antropica, dolosa o colposa) e che incide su aree boscate, terreni destinati a pascolo, ma anche su strutture e infrastrutture antropizzate.

di condizioni climatiche ed esposizione al rischio) e la conseguente fisionomia, anch'essa diversificata, del fenomeno.

In merito a tale ultimo profilo, la legge quadro dispone, in particolare, che le Regioni (o Province autonome), sulla base degli indirizzi statali elaborati dal Consiglio dei Ministri – nel dettaglio, contenuti nel d.m. 20 dicembre 2001, recante le «Linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi» – debbano adottare (e aggiornare annualmente⁵³) un apposito Piano, tramite cui vengono esercitate le funzioni di previsione, prevenzione e lotta attiva (non a caso, si fa riferimento al «Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi», anche detto Piano antincendi boschivi o Piano AIB)⁵⁴.

Tali funzioni, integrate e complementari, mirano ad assicurare una gestione completa del fenomeno degli incendi boschivi.

La prima funzione è la «previsione», che è finalizzata a identificare le situazioni di rischio (si tratta, infatti, dell'attività di «individuazione – all'interno del Piano – delle aree e dei periodi a rischio di incendio boschivo», tenendo conto degli «indici di pericolosità»⁵⁵); si tratta di un'attività strumentale rispetto a quelle successive, posto che queste, in mancanza di un'adeguata previsione, rischierebbero di risultare meno tempestive ed efficaci.

La seconda funzione è la «prevenzione», anch'essa antecedente all'insacco. La prevenzione sta ad indicare la programmazione – nel Piano – di misure per ridurre il rischio d'insacco di incendi, nonché per minimizzare le condizioni che ne potrebbero potenzialmente favorire la propagazione (si tratta, infatti, di «azioni mirate a ridurre le cause e il potenziale insacco d'incendio, nonché interventi finalizzati alla mitigazione dei danni conseguenti»⁵⁶).

⁵³ Su tale aggiornamento annuale è intervenuto l'art. 4, commi 1 e 1-bis del d.l. n. 120/2021, in particolare prevedendo che le revisioni di tali Piani, entro 30 giorni dall'approvazione, devono essere trasmesse al Comitato Tecnico (di cui all'art. 1, comma 2), che, mediante un parere non vincolante, si esprime su diversi punti, fra cui l'adeguatezza degli interventi di prevenzione.

⁵⁴ Cfr. art. 3, comma 1. Alle tre funzioni principali indicate nel testo vanno aggiunte, a fini di completezza, quelle di «formazione» ed «educazione ambientale» (art. 5: promozione di iniziative nelle scuole e organizzazione di corsi tecnico-pratici volti alla preparazione di soggetti per le attività di previsione, prevenzione e lotta attiva), nonché «informazione» (art. 6: informazione rivolta alla popolazione in merito alle cause d'insacco di incendi e alle norme comportamentali da rispettare in situazioni di pericolo). Le relative misure sono anch'esse incluse all'interno del Piano AIB.

⁵⁵ Cfr. art. 4, commi 1 e 3.

⁵⁶ Cfr. art. 4, commi 2 e 3. La prevenzione presuppone, peraltro, anche una componente di previsione (sul campo) per ottenere una valutazione più accurata dei rischi (infatti, per la prevenzione sono utilizzate, in maniera integrata, «tecnologie per il monitoraggio del territorio» e

La terza funzione è la «lotta attiva», che include, a sua volta, «ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento» dell'incendio⁵⁷, ovverosia tutte attività che si inseriscono, dopo l'innescio del fuoco, nella gestione dell'emergenza.

Tutte le tre funzioni descritte trovano la propria sintesi nel contenuto⁵⁸ del succitato Piano, che deve obbligatoriamente includere: elementi di previsione (ad esempio, le cause e i fattori predisponenti gli incendi, le aree percorse dal fuoco nell'anno precedente, le aree e i periodi a rischio di incendio boschivo), misure di prevenzione (ad esempio, gli interventi selvicolturali di pulizia e la manutenzione del bosco, incluso il trattamento dei materiali che possono fungere da combustibile⁵⁹, nonché l'indicazione delle regole di comportamento la cui violazione – a seconda dei casi, di un divieto o di un obbligo – può determinare potenzialmente l'innescio di incendio nelle aree e nei periodi a rischio), nonché di programmazione della lotta attiva (ad esempio, l'indicazione delle procedure, della dislocazione sul territorio dei mezzi antincendio, nonché di altri dati fondamentali per elaborare la corretta strategia d'intervento, come la localizzazione delle vie d'accesso per consentire di raggiungere rapidamente i focolai, dei sentieri spartifuoco privi di vegetazione creati per bloccare la propagazione del fuoco, delle fonti di approvvigionamento idrico necessarie per alimentare le operazioni di spegnimento degli incendi). Tale Piano deve contenere, infine, anche una sezione apposita in riferimento alle aree boscate che rientrano all'interno delle aree protette (Parchi e Riserve, nazionali e regionali, così come previsto dalla legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394), contenente misure specifiche di previsione e prevenzione che vengono proposte dagli enti gestori delle aree protette⁶⁰.

«rilievi diretti di campo eseguiti da tecnici esperti», con il fine di «individuare gli effettivi livelli di rischio»).

⁵⁷ Cfr. art. 7, comma 1. In particolare: la ricognizione consiste nell'individuazione di obiettivi prioritari da difendere nei periodi di maggiore pericolo; la sorveglianza implica il monitoraggio intensivo e continuo di tali obiettivi; l'avvistamento indica l'individuazione del focolaio; l'allarme consiste nella segnalazione dell'incendio alla Regione; lo spegnimento implica le attività (svolte con mezzi di terra e aerei) volte a disinnescare il fuoco e mitigare i danni (cfr. punto 20 del d.m. 20 dicembre 2001).

⁵⁸ Cfr. art. 3, comma 3.

⁵⁹ Cfr. art. 3, comma 3, lett. f) e 4, commi 2, 2-bis e 3. Fra le operazioni selvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco rientrano, come specificato, anche gli «interventi di trattamento dei combustibili mediante tecniche selvicolturali, inclusa la tecnica del fuoco prescritto» (positivizzati, invero, con il d.l. n. 120/2021, citato più avanti nel testo).

⁶⁰ Cfr. art. 8.

Il Piano AIB, inoltre, deve essere sottoposto a VAS in due casi: i) laddove si tratti di un piano che, sempre definendo il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione di certi progetti, non sia assimilabile – sulla base di un'attenta valutazione relativa ai contenuti – ai piani di gestione forestale o agli strumenti ad essi equivalenti, come recentemente chiarito dal Consiglio di Stato⁶¹; ii) qualora abbia possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti della Rete Natura 2000 (in particolare, ZPS e SIC) e sia stato per tale ragione sottoposto a VINCA, ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357⁶².

Passando ora all'attuazione del Piano, essa è regolata dalle previsioni contenute nelle leggi regionali e spetta a soggetti diversi, a seconda del tipo di misura. In particolare: le misure di previsione e prevenzione vengono attuate dagli enti locali e dagli enti gestori delle aree protette⁶³; le misure che riguardano le attività di lotta attiva vengono attuate dalle Regioni⁶⁴ e, in via sussidiaria, dallo Stato, che interviene in funzione di supporto integrativo.

⁶¹ In merito all'eventuale sottoposizione del Piano AIB alla VAS si è pronunciato, di recente, il Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. I, parere 30 giugno 2022, n. 133). La questione giuridica è complessa nella misura in cui il quadro normativo non risulta così chiaro. Il Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), infatti, da un lato, sottopone a VAS i piani relativi ai settori forestali che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del Codice (art. 6, comma 2, lett. a)), dall'altro, ne esclude l'applicazione quando si tratti di piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati (art. 6, comma 4, lett. c-bis)). Di conseguenza, occorre sempre valutare se il Piano AIB controverso sia assimilabile, sul piano dei contenuti, al piano di gestione forestale o strumenti equivalenti, disciplinati dall'art. 6, comma 6 TUFF e dagli artt. 4-5 del d.m. 28 ottobre 2021. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato, soprattutto in considerazione delle specificità del Piano AIB controverso adottato dalla Regione Toscana ai sensi dell'art. 74-bis, comma 2 della legge reg. Toscana 21 marzo 2000, n. 39, ha affermato, in particolare, che detto Piano «costituisce uno strumento equivalente al piano di gestione forestale, in quanto contiene gli interventi selvicolturali e le opere necessarie alla prevenzione AIB, ed è redatto secondo i criteri della gestione forestale sostenibile». Di conseguenza, alla luce di tale assimilazione, ha ritenuto che detto Piano non dovesse essere sottoposto a VAS.

⁶² Ciò si deduce dall'art. 6, comma 2, lett. b), del Codice dell'Ambiente, come rilevato anche da 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 *RQDA*, n. 1/2022, pp. 316-317.

⁶³ Cfr. art. 4, comma 5 e art. 8, comma 3.

⁶⁴ Tale competenza risulta coerente con le disposizioni del Codice di Protezione civile (d.lgs. n. 1/2018), che, all'art. 11, comma 1, lett. m), nel definire le funzioni regionali nell'ambito del servizio nazionale di protezione civile, annovera lo spegnimento degli incendi boschivi.

Di regola⁶⁵, infatti, la Regione (tramite la propria Sala Operativa Unificata Permanente, SOUP⁶⁶) attiva operativamente e coordina le squadre di terra (in cui convergono, oltre le risorse e i mezzi regionali, quelle dei corpi operativi statali – in particolare, quelle del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVF) – nonché i volontari⁶⁷) e, qualora l'intervento da terra non sia sufficiente, anche i propri mezzi aerei regionali (in genere, elicotteri). Se anche questi ultimi non sono sufficienti, la Regione (tramite la SOUP) può richiedere allo Stato (Dipartimento della Protezione Civile) di intervenire con la propria flotta aerea (aeromobili ed elicotteri) e, in tale evenienza, spetta allo stesso (il Dipartimento citato, tramite il Centro Operativo Aereo Unificato, COAU) valutare la richiesta regionale e, in caso positivo, coordinare l'intervento.

Sulla base di tale quadro normativo, pertanto, spettavano allo Stato, essenzialmente, due funzioni (trascurando ipotesi eccezionali e patologiche⁶⁸): da un lato, un ruolo di indirizzo nei confronti dei Piani AIB regionali; dall'altro, un ruolo di supporto alle Regioni nella lotta attiva, intervenendo in caso di necessità – in applicazione del principio di sussidiarietà verticale – attraverso il concorso nelle attività di spegnimento mediante l'impiego della propria flotta aerea.

Oltre a quanto detto, poi, la legge quadro contempla un severo regime vincolistico sui soprassuoli delle zone boscate percorse dal fuoco. Tale regime, modificato nel tempo⁶⁹, è associato a un ricco catalogo di divieti⁷⁰ e a un articolato

⁶⁵ Cfr. art. 7, commi 2-5.

⁶⁶ Tali Sale, configurate dalle Regioni secondo modelli diversi, vengono istituite dalle Regioni e, nello svolgimento delle funzioni citate nel testo (avvio operativo, coordinamento delle squadre di terra e aeree, richiesta di intervento della flotta aerea statale), operano in maniera continuativa nei periodi a rischio (art. 7, comma 3).

⁶⁷ In particolare, sulla base di quanto disposto dall'art. 7, comma 3, le risorse e i mezzi regionali possono essere integrati da: mezzi e personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVF) (e, prima del d.lgs. n. 177/2016, anche del Corpo Forestale dello Stato (CFS)), sulla base di specifici accordi di programma; volontari addestrati; risorse e mezzi delle Forze di Polizia dello Stato, solo in caso di riconosciuta e urgente necessità.

⁶⁸ Si allude all'ipotesi eccezionale e patologica di inerzia regionale nell'adozione del Piano AIB. Cfr. art. 3, comma 4, secondo cui lo Stato (tramite, oggi, il Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare) programma le «attività di emergenza per lo spegnimento degli incendi boschivi». Laddove si realizzi tale ipotesi sostitutiva, l'avvio e il coordinamento delle risorse umane e dei mezzi disponibili sul territorio spetta alle Prefetture, avvalendosi dei corpi operativi statali (CNVF e, prima del d.lgs. n. 177/2016, anche CFS) (punto 22 del d.m. 20 dicembre 2001).

⁶⁹ In particolare, nel 2003 (art. 4, comma 173, della legge 24 dicembre 2003, n. 350), nel 2017 (art. 9-*sexies*, co. 1 e 2, del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, conv., con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123) e nel 2021 (d.l. n. 120/2021, richiamato nel testo).

⁷⁰ Cfr. art. 10, comma 1. In dottrina, su tali divieti, cfr. F. PASSALACQUA, *Sui vincoli nelle aree percorse dal fuoco*, in *Riv. giur. urb.*, nn. 2-3/2004, p. 222-250. Al fine di rendere operativi tali

sistema sanzionatorio (amministrativo e penale)⁷¹. Fra i suddetti divieti (a cui si accompagnano, talora, anche eccezioni, nonché eccezioni alle eccezioni) rientrano, a titolo esemplificativo: il divieto di modificare la destinazione d'uso rispetto a quella preesistente all'incendio (almeno per 15 anni); il divieto di costruzione di insediamenti civili e produttivi (per 10 anni)⁷²; il divieto di pascolo e caccia (per 10 anni); il divieto di raccolta dei prodotti del sottobosco (3 anni). Tale sistema di divieti e sanzioni, limitando l'uso delle aree interessate dall'incendio, svolge un'immediata funzione di deterrenza rispetto alle speculazioni edilizie e all'innescio doloso di incendi e, al contempo, prevenendo il degrado ambientale, mira a recuperare la funzionalità ecosistemica dei boschi (posto che, dopo l'incendio, la zona boscata risulta particolarmente vulnerabile e ha bisogno di ricostituire la propria piena funzionalità).

Alla legge quadro hanno fatto seguito diversi interventi normativi, che, letti complessivamente, hanno ricondotto il governo degli incendi boschivi

divieti, i Comuni devono censire in apposito catasto i soprassuoli percorsi dal fuoco negli ultimi 5 anni, tramite un procedimento che garantisce il contraddittorio con gli interessati. Cfr. sul punto, art. 10, comma 2, secondo cui l'elenco dei predetti soprassuoli deve essere esposto per 30 giorni all'albo pretorio comunale, per eventuali osservazioni. Decorso tale termine, i Comuni valutano le osservazioni presentate ed approvano, entro i successivi 60 giorni, gli elenchi definitivi e le relative perimetrazioni. Peraltro, si segnala che l'art. 3, commi 1 e 2 del d.l. n. 120/2021 ha previsto che il CUFAA e i Corpi Forestali delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano), entro 45 giorni dall'estinzione dell'incendio, devono rilevare le aree percorse dal fuoco e, non oltre il 1° aprile di ogni anno, devono rendere i conseguenti aggiornamenti alle Regioni e ai Comuni interessati, contestualmente pubblicando detti aggiornamenti in apposite sezioni dei propri siti istituzionali. Relativamente a tali soprassuoli si applicano, dalla data di pubblicazione degli aggiornamenti, e in via transitoria (fino all'attuazione, da parte dei Comuni, dei propri adempimenti relativi al catasto), i divieti e le sanzioni di cui all'art. 10 della legge quadro. Per alcuni rilievi critici in relazione al risultato finale derivante dall'intervento di riforma, cfr. R. STUPAZZINI, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi*, cit., p. 336. Tale attività ha natura dichiarativa ed è obbligatoria (in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2018, n. 1741; 1° luglio 2005, n. 3674): infatti, come ha previsto l'art. 3, comma 3 del d.l. n. 120/2021, in caso di inerzia comunale, si applicano le misure per l'attivazione di interventi sostitutivi (regolate con legge regionale).

⁷¹ Cfr. artt. 10-11, che delineano un sistema che include, per quanto concerne i reati, anche quello di «incendio boschivo» (art. 423-bis c.p.), introdotto dalla legge quadro.

⁷² Tale divieto contempla un'eccezione: lo stesso, infatti, non si può estendere agli interventi costruttivi che sarebbero stati consentiti dagli strumenti urbanistici prima dell'incendio. Tale eccezione, oggi positivizzata (infatti, il divieto non vale per «i casi in cui detta realizzazione sia stata prevista in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data»), riprende la precedente giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 1998, n. 1048 e 5 maggio 1995, n. 832). In sostanza, il divieto non è automatico: non basta il solo fatto che l'area sia stata incendiata per denegare un permesso di costruire, dovendosi valutare, caso per caso, se quella costruzione sarebbe stata consentita prima del verificarsi dell'incendio.

all'ordinamento di protezione civile⁷³, contestualmente rafforzando sia la funzione di indirizzo statale⁷⁴, sia quella di contribuzione – in via sussidiaria – alla lotta attiva contro gli incendi boschivi.

Tale contribuzione sussidiaria in fase di lotta attiva è stata rafforzata, in particolare, da un lato, razionalizzando le attribuzioni dei corpi operativi statali operanti in fase di lotta attiva, dall'altro, introducendo nuovi strumenti pianificazione statale al fine di rendere più efficace la strategia di risposta operativa contro gli incendi boschivi.

Sotto il profilo della razionalizzazione, allora, va menzionato il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177⁷⁵, che, proprio al fine di evitare inutili sovrapposizioni di competenze – e, dunque, conformemente al principio del buon andamento – ha disposto l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato (CFS) nell'Arma dei

⁷³ Cfr. art. 2, comma 1 e art. 16, comma 1 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) e, in dottrina, A. PAIRE, *Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa. Profili evolutivi del "sistema" tra Costituzione, potere di pianificazione, governo del territorio e responsabilità*, Torino, 2023. Ciò determina conseguenze sul piano giuridico (in tal senso, R. STUPAZZINI, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi*, cit., p. 294-298), come ad esempio: la riconduzione delle funzioni di indirizzo statale previste in materia di incendi boschivi alle più ampie funzioni di indirizzo previste dal suddetto Codice (art. 5, comma 2 e 8, comma 1, lett. a), relativi, rispettivamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Dipartimento della Protezione Civile); l'eventuale alterazione dell'assetto organizzativo in caso di deliberazione dello stato di emergenza, ai sensi dell'art. 24 del summenzionato Codice.

⁷⁴ Cfr. ad esempio, l'art. 1, comma 1 del d.l. 31 maggio 2005, n. 90, conv. con modificazioni, in legge 26 luglio 2005, n. 152, che ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito – poi delegato al Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare, ai sensi dell'art. 2 del d.p.c.m. 12 novembre 2022 – di individuare i tempi di svolgimento delle attività di lotta attiva contro gli incendi boschivi al fine di garantire il funzionale espletamento delle attività aeree di spegnimento con la flotta statale antincendio. Nella prassi, il Ministro citato non si limita a indicare i tempi della campagna AIB, ma detta anche «raccomandazioni tecniche» finalizzate ad individuare una linea di indirizzo unitaria nelle risposte operative. Sul punto, R. STUPAZZINI, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi*, cit., p. 293.

⁷⁵ Tale intervento normativo (poi modificato dal d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 228) è stato adottato al fine di semplificare la struttura della Forze di Polizia in ragione delle notevoli aree di sovrapposizione competenziale, così come richiesto dall'art. 8, comma 1, lett. a) della legge delega 7 agosto 2015, n. 124. L'intervento normativo citato è stato criticato in dottrina (fra tutti, cfr. A. ABRAMI, *La soppressione del Corpo Forestale dello Stato e le ragioni del bilancio*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1/2016, p. 120-122), specie per i problemi collegati alla preparazione del CNVF rispetto alla lotta attiva contro gli incendi boschivi (molto diversi rispetto a quelli urbani e d'interfaccia, su cui tale Corpo ha tradizionalmente competenza) e alla scarsa dislocazione dello stesso Corpo sul territorio, sebbene sia stato accolto con favore sia dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, parere, Sez. I, parere del 12 maggio 2016, n. 1183), che dalla Corte Costituzionale (Corte cost., sent. 23 maggio 2018, n. 105).

Carabinieri⁷⁶. Le funzioni svolte dal corpo soppresso sono state conseguentemente attribuite: al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVF), per quanto concerne le competenze in materia di lotta attiva⁷⁷ e, dunque, il concorso nello spegnimento con mezzi aerei; all'Arma dei Carabinieri (e, in particolare, al neoistituito Comando Unità Forestali, Ambientali, Agroalimentari, CUFAA, i cd. Carabinieri Forestali), per quanto concerne il monitoraggio del territorio, nonché la prevenzione e repressione delle violazioni in materia di incendi boschivi⁷⁸.

Per quanto concerne, invece, l'introduzione di nuovi strumenti pianificazione statale, va richiamato il d.l. 8 settembre 2021, n. 120, conv., con modificazioni, in legge 8 novembre 2021, n. 155. Detto intervento – adottato durante la crisi degli incendi boschivi registrata nell'estate del 2021⁷⁹, ragion per cui contiene misure per fronteggiare tempestivamente l'emergenza⁸⁰ – ha previsto, in un'ottica di sistema, appunto, l'adozione di un Piano statale: il «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»⁸¹. Detto piano, avente cadenza triennale (con eventuale aggiornamento annuale), ha l'obiettivo di garantire che le risorse e i mezzi a disposizione per la lotta attiva siano adeguati rispetto all'evoluzione tecnologica e ai cambiamenti nel fenomeno degli incendi boschivi. L'adozione

⁷⁶ Cfr. art. 7, comma 1. Si segnala, tuttavia, che tale assorbimento non è avvenuto nell'ambito delle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, ove continuano ad operare, dunque, i relativi Corpi Forestali.

⁷⁷ Cfr. art. 9, comma 1, così come modificato dal d.lgs. n. 228/2017.

⁷⁸ Cfr. art. 7, comma 2, lett. g) e p).

⁷⁹ Tale intervento normativo, infatti, è stato adottato, nel settembre 2021, al fine di ottimizzare le azioni che possono essere messe in campo dalle amministrazioni interessate, considerando «l'eccezionalità del numero e dell'estensione degli incendi boschivi e di interfaccia che hanno colpito, a partire dall'ultima decade del mese di luglio, ampie porzioni del territorio nazionale, anche in conseguenza di condizioni meteorologiche eccezionali, provocando la perdita di vite umane, gravi pericoli per le popolazioni interessate, la distruzione di decine di migliaia di ettari di superfici boscate, anche ricadenti in aree protette nazionali e regionali, gravissimi danni ai territori e alle attività economiche colpiti». In dottrina, cfr. G. LOFARO, *Note amministrativistiche in tema di prevenzione e contrasto agli incendi boschivi tra emergenze e cambiamenti climatici*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2023, p. 38 ss.

⁸⁰ Cfr. artt. 1-bis e 1-ter, relativi all'adeguamento delle risorse umane e materiali del CNVF.

⁸¹ Cfr. art. 1, comma 3. Tale Piano deve essere adottato, con d.p.c.m., di concerto con i Ministri interessati, in sede di Conferenza Unificata. Sulla base di tale Piano, peraltro, sono definiti gli indirizzi le procedure operative e di coordinamento «allo scopo di potenziare la capacità di risposta operativa nelle attività aeree di lotta attiva contro gli incendi boschivi a livello nazionale» (art. 1, comma 4-bis).

del Piano si basa su una valutazione preliminare (anch'essa triennale) svolta dal Dipartimento della Protezione Civile, che analizza l'adeguatezza delle capacità operative con particolare attenzione al potenziamento dei mezzi aerei⁸².

Le diverse riforme citate, pur degne di attenzione, non sembrano comunque aver alterato sostanzialmente il governo degli incendi boschivi, retto ancora, dal punto di vista soggettivo, dalle Regioni (e Province autonome), e caratterizzato, ancora, dal punto di vista oggettivo, dalle funzioni di previsione, prevenzione e lotta attiva.

Dette funzioni, in particolare, nel sistema testé delineato, vengono poste tutte sullo stesso piano. Manca, cioè, nell'addentellato normativo preso in esame, una regola o semplicemente un indirizzo che manifesti una preferenza fra di esse.

Tuttavia, si giunge a considerazioni diverse se si esaminano i più recenti sviluppi del diritto forestale.

Sotto tale profilo, il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 – e cioè il Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali (TUFF)⁸³ – tende – conformemente a quanto osservato, del resto, in sede internazionale e unionale – a valorizzare la gestione forestale sostenibile e, per tale via, inevitabilmente, attribuire priorità alla prevenzione piuttosto che alla lotta attiva.

Infatti – ripercorrendo l'impostazione del TUFF – detta gestione si associa alla multifunzionalità del bosco⁸⁴, che richiede di valorizzare, accanto alla prospettiva produttiva, anche quella ecologica⁸⁵: mentre «la visione classica aveva un obiettivo, una prospettiva, un prodotto, era sostenuta dalla teoria

⁸² Cfr. art. 1, comma 1. Ai sensi del successivo comma 2, il Dipartimento della Protezione Civile può avvalersi, a tal fine, di un apposito Comitato Tecnico, dalla composizione mista, politica e tecnica.

⁸³ In dottrina, cfr. A. GRAVINA, *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione*, in *Dir. eco.*, n. 3/2019, pp. 545-576.

⁸⁴ Secondo il TUFF, per gestione forestale sostenibile si intende l'«insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi» (art. 3, lett. b)). Cfr. da ultimo, A. CROSETTI, *Paesaggio, ambiente e gestione forestale sostenibile*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6/2022, p. 463 ss.

⁸⁵ Cfr. art. 2 del TUFF, che, fra le finalità dell'intervento normativo, contempla gli scopi sia di tipo conservativo-ambientale, sia di tipo economico-produttivo. Cfr. A. ABRAMI, *Il decreto forestale n. 34 del 2018: una legge sul bosco o sulla produzione di legname*, in *RGA Online*, n. 16/2020, pp. 1-6.

dell'effetto scia – secondo cui – se ottimizziamo una funzione (quella produttiva) tutte le altre vengono di conseguenza»⁸⁶, oggi si considera il bosco non come un insieme di alberi da sfruttare, bensì quale ecosistema complesso associato a molteplici funzioni. La multifunzionalità del bosco, però, e dunque il conseguimento della gestione auspicata, richiede proprio di proteggere la foresta promuovendo, in via prioritaria, azioni di prevenzione⁸⁷.

Tale impostazione è chiaramente espressa anche nella Strategia Forestale Nazionale⁸⁸ del 10 febbraio 2022. Quest'ultima, infatti, mediante un approccio che enfatizza il legame fra foreste, biodiversità (come noto inserita anche in Costituzione proprio nello stesso anno⁸⁹) e cambiamento climatico, riconosce l'importanza di adottare misure di prevenzione, sul presupposto che le foreste, quando ben gestite, sane e ricche di biodiversità, sono in grado di contribuire alla mitigazione del riscaldamento globale, al contempo risultando meno vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico e agli incendi⁹⁰.

4. La comune convergenza verso la gestione forestale sostenibile e la preponderanza della prevenzione, alla luce dei mega-incendi

L'esame multilivello che è stato condotto ha evidenziato, oltre alle regole, una comune convergenza verso la gestione forestale sostenibile e il crescente riconoscimento della prevenzione quale funzione più importante del governo degli incendi boschivi.

Tale punto di convergenza costituisce una diretta conseguenza della crisi

⁸⁶ Così, M. BORGHETTI-S. NOCENTINI, *New theories in silviculture*, in in O. CIANCIO-S. NOCENTINI (a cura di), *Il bosco. Bene indispensabile per un presente vivibile e un futuro possibile*, Firenze, 2019, p. 241.

⁸⁷ Cfr. art. 2, comma 1, lett. d).

⁸⁸ Tale Strategia è stata adottata in attuazione dell'art. 6, comma 3 del TUFF. In dottrina, cfr. M. FLICK, *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2022, pp. 301-356.

⁸⁹ Sulla riforma dell'art. 9 Cost. ad opera della legge cost. 18 febbraio 2022, n. 1, cfr. fra i tanti, M. DELSIGNORE-A. MARRA-M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pp. 1-38.

⁹⁰ Si legge: «nel contesto climatico [...] globale, coerentemente agli impegni internazionali e alle politiche dell'UE, si avverte in Italia l'urgenza di attivare politiche [...] che devono essere finalizzate ad aumentare in primo luogo la resilienza delle foreste, la loro capacità di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici [...] attraverso un miglioramento nella prevenzione – ma anche – promuovendo azioni di [...] rigenerazione naturale [...] delle aree danneggiate e degradate» (p. 19).

climatica in atto.

Negli ultimi anni, del resto, la perdita di ampie superfici boschive è sempre più spesso legata a eventi meteorologici estremi che sono conseguenza del cambiamento climatico. In particolare, diventano sempre più frequenti i cd. mega-incendi⁹¹: fenomeni di intensità eccezionale, difficili da domare, che durano maggiormente, si sviluppano su vaste aree e causano danni ingenti alla biodiversità. Le previsioni indicano che questi eventi aumenteranno del 14% entro il 2030, del 30% entro il 2050 e addirittura del 50% entro la fine del secolo⁹².

Di fronte a incendi diversi dal passato, sempre più intensi e difficili da controllare, anche le strategie di contrasto devono inevitabilmente adattarsi. Poiché i fattori climatici non possono essere modificati nel breve termine, risulta essenziale valorizzare, allora, la prevenzione, affrontando il problema degli incendi prima che si manifesti.

L'approccio basato sulla prevenzione, che implica un radicale cambio di prospettiva per un Paese come l'Italia in cui la lotta attiva ha sempre avuto – sul piano della prassi – il ruolo principale⁹³, appare perfettamente in linea anche con l'idea che, rispetto a tutti i rischi naturali, sia necessario imparare a convivere, approntando una strategia di contrasto basata sull'ordinarietà e non sulla straordinarietà⁹⁴.

La prevenzione, in particolare, ha due scopi: il primo – meno rilevante ai

⁹¹ Sul punto, cfr. G. BOVIO-V. LEONE-C. RICALDONE-D. SPANO, *Selvicoltura e incendi*, in O. CIANCIO-S. NOCENTINI (a cura di), *Il bosco. Bene indispensabile per un presente vivibile e un futuro possibile*, cit., pp. 183-184, che affermano che il contesto storico attuale si caratterizza nettamente per l'insorgenza di tali eventi, di cui delineano le caratteristiche tecniche.

⁹² Report UNEP, *Spreading like wildfire: the rising threat of extraordinary Landscape Fires. A rapid response Assessment*, 2022.

⁹³ Cfr. V. LEONE-R. LOVREGGIO, *Scenari di pianificazione antincendio*, in A.A.V.V. (a cura di), *Incendi e complessità ecosistemica. Dalla pianificazione forestale al recupero ambientale*, 2004, p. 141, secondo i quali, in Italia, la prevenzione è sempre stata «sostanzialmente assente» e si è sempre data prevalenza, nella prassi, alla lotta attiva, riscontrandosi una «logica di attesa, preordinata ad attuare iniziative di contrasto sull'intervento [già] in atto». Sull'esigenza di dover cambiare approccio alla luce del crescente aumento di mega-incendi, cfr. G. BOVIO-V. LEONE-C. RICALDONE-D. SPANO, *Selvicoltura e incendi*, cit., pp. 188-189: «l'attuale tendenza sul territorio nazionale – specificamente, l'approccio concentrato sulla lotta attiva e sulla gestione emergenziale dell'evento calamitoso – risulta sempre più inadeguato [...] per questa generazione di incendi». E ancora: «per far fronte ai cosiddetti *megafires*, che date le loro caratteristiche di velocità di propagazione e intensità superano la capacità di contenimento delle squadre antincendio, emerge la necessità di promuovere la prevenzione degli incendi boschivi».

⁹⁴ Sul punto, in dottrina, P.M. VIPIANA, *Approccio precauzionale, responsabilità, posizione dei tecnici e "burocrazia difensiva" nella gestione dei rischi naturali*, in *Dir. eco.*, n. 3/2022, pp. 351-352.

fini della presente trattazione – è quello di agevolare la lotta attiva, a terra o aerea (per esempio, tramite sentieri di viabilità forestale, ma anche punti d'acqua per il rifornimento idrico, viali tagliafuoco, ecc.); il secondo – più significativo – è quello di rendere il territorio meno infiammabile, così da prevenire gli incendi o contenerne i danni, rispettivamente evitando gli inneschi o limitando la propagazione o l'intensità del fuoco. In relazione a tale seconda finalità assumono centralità i trattamenti selvicolturali antincendio, oggetto di problematiche giuridiche che verranno esaminate nel successivo paragrafo.

5. I trattamenti di selvicoltura preventiva antincendio fra autorizzazione paesaggistica, VINCA e nulla osta previsto per gli interventi nelle aree protette

Le pratiche selvicolturali rappresentano uno strumento di gestione forestale sostenibile⁹⁵ e includono, secondo l'art. 3, comma 2, lett. c) del TUFF, anche gli interventi volti alla prevenzione di incendi, ovverosia – con rinvio all'art. 4, commi 2 e 2-bis della legge quadro n. 353/2000 – le operazioni di pulizia e manutenzione del bosco, incluso il trattamento dei materiali che possono fungere da combustibile.

Gli interventi selvicolturali antincendio sono stati interessati da alcune significative problematiche giuridiche che meritano di essere esaminate: gli stessi, infatti, benché finalizzati a rendere più sane, diversificate e resilienti le foreste (ad esempio, mediante la rimozione della necromassa combustibile, il taglio di rami secchi, ecc.), possono potenzialmente presentare un'incidenza negativa sul paesaggio e sulla biodiversità.

Relativamente all'impatto sul paesaggio, la questione controversa concerne, in particolare, la soggezione di tali trattamenti all'autorizzazione paesaggistica⁹⁶.

⁹⁵ In tal senso, art. 7, comma 1 TUFF. Tuttavia, alcune operazioni sono oggetto di divieto. Fra queste: il taglio raso, dato che comporta la rimozione completa della copertura forestale, danneggiando gravemente gli ecosistemi forestali e compromettendo la loro resilienza agli incendi (art. 7, comma 5); le pratiche di sostituzione di specie forestali autoctone con specie esotiche, posto che queste ultime risultano generalmente più infiammabili, aumentando il rischio di propagazione del fuoco (art. 7, comma 7).

⁹⁶ Sull'autorizzazione paesaggistica, cfr. fra i più recenti contributi, A. PIRRI VALENTINI, *La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica all'insorgere di nuovi interessi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2024, pp. 657-668; G. TORELLI, *L'autorizzazione paesaggistica: interventi esclusi e regime semplificato*, in M. REHO-F. MAGNI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella transizione: attori, istituzioni e strumenti*, Bologna, 2024, pp. 101-118.

Sul punto si è pronunciato, in sede consultiva, nel 2020, il Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. I, parere 20 giugno 2020, n. 1233). Secondo il parere richiamato, al fine di risolvere l'interrogativo in esame occorre prendere in considerazione l'art. 149, comma 1 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che – nella versione allora vigente – in deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica per realizzare interventi di modifica all'interno di aree soggette al relativo vincolo (di cui all'art. 146, comma 1), disponeva che tale provvedimento non fosse necessario:

- per alcuni interventi “minori” (indicati alle lettere a) e b)), effettuati nell'ambito di tutti i boschi sottoposti a vincolo paesaggistico;

- per alcuni interventi “maggiori” (indicati alla lettera c), a cui vanno ad aggiungersi, in base a quanto disposto dall'art. 7, comma 13 del TUFF, i tagli e trattamenti selvicolturali) attuati – si noti bene – nell'ambito di boschi vincolati sulla base di provvedimento (in quanto dichiarati “di notevole interesse pubblico”).

Di conseguenza, era allora essenziale distinguere i boschi soggetti a vincolo paesaggistico *ex lege* (disciplinati dagli artt. 142, comma 1, lett. g)) da quelli sottoposti ad esso in via provvedimentale (ai sensi degli artt. 136 ss.).

In relazione ai primi (boschi vincolati per legge), la tutela paesaggistica risultava inferiore, essendo esenti dall'autorizzazione paesaggistica tutti gli interventi indicati all'art. 149, comma 1 del Codice, e cioè, sia quelli minori, che quelli maggiori. Relativamente ai secondi (boschi dichiarati di notevole interesse pubblico in via provvedimentale), la tutela paesaggistica appariva rafforzata, giacché l'esenzione valeva solo per gli interventi minori e non per quelli maggiori, che, di conseguenza, richiedevano autorizzazione paesaggistica.

I tagli e i trattamenti selvicolturali, di conseguenza – come chiariva il Consiglio di Stato nel 2020 – in quanto interventi di maggiore impatto sul paesaggio, non dovevano essere autorizzati nei boschi vincolati per legge, mentre risultavano sottoposti a regime autorizzatorio nei boschi vincolati sulla base di provvedimenti⁹⁷.

Alla luce di tale impostazione, pertanto, il Consiglio di Stato aveva ritenuto illegittima la previsione del Piano AIB che prevedeva, in relazione a un

⁹⁷ In tale ultima evenienza, peraltro, l'art. 7, comma 12 del TUFF ha disposto che detti interventi debbano anche essere previsti dai piani paesaggistici regionali e risultare paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento che ha disposto il vincolo.

bosco vincolato sulla base di un provvedimento, che anche gli interventi maggiori (nel caso di specie, il taglio selvicolturale dei pini) non dovessero essere sottoposti ad autorizzazione. Testualmente: il taglio dei pini «non può logicamente ammettersi, senza un previo controllo puntuale di compatibilità esercitato in concreto dagli organi a ciò preposti, nel caso di boschi e foreste dichiarati di notevole interesse pubblico e paesaggistico con apposito provvedimento motivato»: infatti, «è coesenziale al vincolo [paesaggistico] il controllo preventivo tecnico-discrezionale di compatibilità dei tagli proposti rispetto alla consistenza e alla fisionomia paesaggisticamente percepibile del bene protetto, come accertata e dichiarata nel provvedimento di vincolo».

L'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice, tuttavia, è stato modificato, di recente, dall'art. 5-*bis* del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, conv. con modificazioni, in legge 9 ottobre 2023, n. 36.

Tale modifica ha equiparato il regime autorizzatorio degli interventi di minore e maggiore impatto, che sono esenti, tutti, oggi, da autorizzazione paesaggistica, in tutti i boschi vincolati, indipendentemente dalla fonte del vincolo. Così facendo, il legislatore ha finito per ampliare il campo di applicazione dell'esenzione, estendendolo anche agli interventi maggiori – come appunto i tagli e i trattamenti selvicolturali – nell'ambito dei boschi vincolati per provvedimento⁹⁸.

Con riferimento, invece, all'impatto dei trattamenti selvicolturali antincendio sulla biodiversità, una questione controversa concerne la soggezione degli stessi, qualora effettuati all'interno dei siti della rete Natura 2000 (ZPS, ZSC, SIC), alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA)⁹⁹.

Detta valutazione, come noto, è disciplinata dall'art. 6, comma 3 della direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992 (direttiva habitat) e, a livello nazionale, dall'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, ed è finalizzata a valutare, prima

⁹⁸ La disposizione richiamata prevede, infatti, che, all'art. 149, comma 1, lett. c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le parole «indicati dall'articolo 142, comma 1, lett. g)» sono sostituite dalle seguenti «indicati agli articoli 136 e 142, comma 1, lett. g)». Su tale riforma, cfr. M. MODUGNO-T. RONCHETTI, *Deroga all'autorizzazione paesaggistica per i boschi vincolati*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 3/2024, p. 171 ss.

⁹⁹ Sulla VINCA, cfr. in generale, L. BELVISO, *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla gestione forestale slovacca: nuovi chiarimenti sulle misure di conservazione e sulla valutazione d'incidenza all'interno delle ZPS*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2022, p. 895 ss.; M. D'ANGELOSANTE, *Le attuali "dimensioni" della valutazione di incidenza ambientale come strumento per ampliare i confini della rete natura 2000*, in *RQDA*, n. 3/2012, pp. 19-49.

dell'approvazione, se determinati piani o progetti possano avere un'incidenza significativa e negativa su un sito della rete Natura 2000, ovverosia se siano in grado di compromettere gli obiettivi di conservazione del sito medesimo.

La problematica in esame è stata recentemente affrontata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che si è pronunciata su rinvio pregiudiziale di un Tribunale amministrativo distrettuale della Lettonia¹⁰⁰.

Il Giudice europeo ha preso in considerazione, in particolare, l'art. 6, comma 3 sopracitato, che, come noto, dispone che, per i siti della rete Natura 2000, ogni misura nazionale inquadrabile come piano o progetto, non direttamente connessa e necessaria per la gestione del sito, ma che possa avere un'incidenza significativa sullo stesso, debba essere autorizzata dalle autorità nazionali competenti, preliminarmente alla sua realizzazione, all'esito di un'opportuna valutazione – appunto, la VINCA – volta a scongiurare il rischio che tale misura possa arrecare un pregiudizio all'integrità del sito.

Tale previsione disciplina, puntualmente, la prima fase di verifica preliminare (*screening*) dell'istituto, ove le autorità competenti dei Paesi membri sono tenute a valutare se la misura nazionale debba essere sottoposta a VINCA, accertando: in primo luogo, che si tratti di un piano o di un progetto, in secondo luogo, che lo stesso non sia direttamente connesso e necessario per la gestione del sito, infine, che possa avere un'incidenza significativa su di esso.

Nella fattispecie in questione la Corte ha ritenuto che i tagli di alberi realizzati in una zona forestale qualificata come ZSC integrino positivamente tutti i requisiti dello *screening*, costituendo gli stessi un progetto¹⁰¹, non direttamente connesso e necessario per la gestione del sito e suscettibile di avere un'incidenza significativa sullo stesso. La sottoposizione alla VINCA, peraltro – come chiarisce la Corte – non viene meno per il solo fatto che le attività in questione siano inserite dalla normativa lettone all'interno della strategia nazionale di prevenzione degli incendi boschivi, posto che, diversamente, si rischierebbe di compromettere l'integrità stessa del sito protetto¹⁰².

Sempre con riferimento al possibile impatto dei trattamenti selvicolturali

¹⁰⁰ Corte giust. UE, Sez. IX, 7 dicembre 2023, Causa C – 434/22.

¹⁰¹ Secondo la Corte, in particolare, «la nozione di progetto ai sensi della direttiva habitat comprende quella di progetto ai sensi della direttiva 2011/92/UE, del 13 dicembre 2011 (direttiva VIA)» e le attività di abbattimento di alberi risultano riconducibili agli «interventi sull'ambiente naturale» di cui all'art. 1, par. 2, lett. a) di tale direttiva. Punto 37.

¹⁰² Punti 57-58.

antincendio sulla biodiversità, ci si potrebbe interrogare, infine, sulla sottoposizione di tali interventi al nulla osta dell'Ente Parco di cui all'art. 13, comma 1 della legge quadro n. 394/1991 sulle aree protette.

Quest'ultima disposizione, come noto, prevede che tutte le attività da effettuarsi all'interno dei Parchi Nazionali siano sottoposte al preventivo nulla osta dell'Ente Parco, che provvede a rilasciare il provvedimento autorizzatorio dopo aver verificato la conformità dell'intervento con le disposizioni contenute nel piano e nel regolamento del Parco.

La generalità della disposizione, che fa testualmente riferimento a tutti gli «interventi», «opere» o «impianti», induce a ritenere che anche i tagli e trattamenti selvicolturali debbano essere soggetti a regime autorizzatorio¹⁰³, così da assicurare la salvaguardia dei molteplici valori espressi dal Parco.

Tutte le tre diverse questioni appena esaminate appaiono problematiche, certamente, sotto il profilo degli interessi in gioco, giacché la tutela del paesaggio e della natura – di cui sono espressione i provvedimenti autorizzatori e di valutazione citati – tendono, in tale evenienza, a contrapporsi alla cura delle foreste, che può senz'altro esprimere l'interesse produttivo, ma che, oggi, proprio alla luce delle molteplici funzioni del bosco, è senz'altro espressione anche di interessi ambientali e paesaggistici. Tutto ciò, con la conseguenza che, in questi casi, i suddetti provvedimenti diventano espressione di un «adeguato – ma assai complesso – bilanciamento – fra – la conservazione della conformazione paesaggistica, il mantenimento dell'equilibrio ecosistemico e delle risorse del Parco, e la tutela della fauna e dell'habitat naturale delle Rete Natura 2000»¹⁰⁴.

Al contempo, le questioni esaminate rivelano anche un altro fattore di problematicità.

La previsione di oneri procedimentali, in particolare, dal punto di vista degli effetti, non è neutra rispetto alla stessa cura delle foreste. L'obbligo di sottoporre a valutazione o di richiedere una specifica autorizzazione per gli interventi selvicolturali antincendio, infatti, rischia di disincentivare i proprietari privati dei boschi a prendersene cura. E ciò, a ben vedere, appare particolarmente critico, specie se si considera che, in Italia, più del 60% delle foreste appartiene ai privati, i quali, già di per sé, mostrano poco interesse a realizzare interventi di

¹⁰³ In tal senso, anche R. STUPAZZINI, *Il governo degli incendi boschivi alla luce dei più recenti interventi normativi*, cit., p. 325.

¹⁰⁴ Così, ancora, *ibidem*.

selvicoltura preventiva, trattandosi di un'attività ad alti costi e bassi redditi¹⁰⁵. Da qui sorge l'esigenza di individuare strumenti efficaci per incentivare i privati a realizzare detti fondamentali interventi.

6. *Riflessioni conclusive*

L'analisi multilivello condotta sul fenomeno degli incendi boschivi ha evidenziato una progressiva convergenza verso un modello di gestione forestale sostenibile, che si fonda su una visione olistica della risorsa forestale. I boschi, infatti, non rappresentano solo una fonte di produzione di legname, ma svolgono una pluralità di funzioni essenziali, fornendo servizi ecosistemici vitali per la società.

La preservazione di tali servizi impone, come visto, una gestione attiva, capace di preservare l'integrità degli ecosistemi forestali, riducendone anche la vulnerabilità agli incendi. In questo quadro, è necessario, come detto, un cambiamento paradigmatico nella gestione degli incendi boschivi, con il progressivo spostamento dell'attenzione dalla lotta attiva alla prevenzione. Il mutato contesto climatico, infatti, caratterizzato da un incremento della frequenza e dell'intensità degli eventi estremi, ha determinato l'emergere dei mega-incendi, fenomeni di dimensioni e intensità tali da superare le capacità di contenimento degli attuali sistemi di spegnimento. A fronte di questa trasformazione, la prevenzione si configura come l'unica strategia efficace per ridurre il rischio e mitigare gli impatti, attraverso interventi volti a ridurre l'accumulo di materiale combustibile, favorire la diversificazione strutturale della vegetazione e migliorare la resilienza complessiva dell'ecosistema forestale.

In tale contesto, assume crescente interesse anche il concetto, già richiamato, di soluzioni basate sulla natura (NBS). A queste strategie, basate sull'uso dei processi ecologici per affrontare le sfide ambientali, la scienza riconosce oggi un ruolo importante nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché nell'inversione della perdita di biodiversità. Le NBS offrono, infatti, un approccio cd. integrato, *win-win*, capace di

¹⁰⁵ Sul punto, O. CIANCIO, *Storia, Scienza, Sapere. Le tre S della conoscenza in campo forestale*, in *L'Italia forestale e montana - Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, n. 3/2019, pp. 127-138 (in particolare, p. 135).

rispondere simultaneamente alla crisi climatica e alla perdita di biodiversità¹⁰⁶. Anche il diritto sembra che ne stia prendendo atto. Sono già numerosi, del resto, i riferimenti alle NBS presenti nel quadro delle politiche internazionali ed europee¹⁰⁷, ove tali soluzioni vengono indicate come strumenti essenziali per la riduzione del rischio di incendi e la tutela del patrimonio forestale¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sul punto, V. RASTELLI-L. CICCARESE, *Nature-Based Solutions o soluzioni basate sulla natura: concetto, definizioni e contesto internazionale*, in *Reticula*, n. 28/2021, p. 13, ove affermano che «fino ad oggi, a ogni livello istituzionale, si è teso ad usare approcci scollegati tra le politiche per affrontare le crisi del clima e della biodiversità basandosi su soluzioni specifiche e diversificate per ciascun problema. Ciò include, ad esempio, concentrarsi sulla riduzione delle emissioni di CO² per affrontare le cause del cambiamento climatico, sulle aree protette per affrontare la perdita di biodiversità, sulla lotta attiva per affrontare gli incendi boschivi. Questa mentalità si è dimostrata inefficace. I recenti sviluppi politici cercano invece di muoversi verso un'integrazione delle agende per affrontare le diverse sfide, alla ricerca di soluzioni sostenibili. In questo senso, un percorso promettente riguarda la valorizzazione di approcci che utilizzano la natura, a cui ci si riferisce generalmente con il termine di *nature-based solutions* (NBS)». Cfr. in dottrina, per un'applicazione in ambito giuridico, con riferimento a NBS da impiegare in aree contaminate tramite interventi di bonifica sostenibile dei suoli, L. BELVISO, *Il fitorisanamento fra nature based solutions, regole procedurali e sviluppo urbano sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4/2023, pp. 1079-1122.

¹⁰⁷ A livello internazionale, le stesse vengono valorizzate nell'Accordo di Parigi, adottato nell'ambito della COP 21 della Convenzione UNFCCC (art. 5, par. 2) e nell'Accordo di Kunming-Montréal, adottato il 19 dicembre 2022 nell'ambito della COP 15 della Convenzione CBD sulla biodiversità, che, fra i vari obiettivi, prevede il contrasto ai cambiamenti climatici attraverso soluzioni basate sulla natura. A livello europeo, analogamente, le stesse vengono valorizzate, ad esempio: nella Strategia europea per l'adattamento ai cambiamenti climatici (Commissione in data 24 febbraio 2021, dal titolo «Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici. La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici», punto 2.2.4., p. 13: «l'attuazione su scala più ampia di soluzioni basate sulla natura aumenterebbe la resilienza climatica e contribuirebbe alla realizzazione di molteplici obiettivi del *Green Deal*»; «l'Europa deve incentivare maggiori investimenti nelle soluzioni basate sulla natura per generare vantaggi in termini di adattamento, mitigazione, riduzione del rischio di catastrofi, biodiversità e salute»; nel regolamento sul clima 2021/1119/UE, del 30 giugno 2021 (considerando n. 32, ove si afferma che «le soluzioni basate sulla natura [...] possono favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento a essi e la protezione della biodiversità»; art. 5, par. 4, che evidenzia che, «nelle loro strategie nazionali di adattamento, gli Stati membri [...] promuovono soluzioni basate sulla natura»); nella strategia sulla biodiversità per il 2030 (punto 1: le NBS «saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici»); nel regolamento 2024/1991/UE, del 24 giugno 2024, anche nota come *Nature Restoration Law*, che, fra i vari obiettivi, persegue alcuni obiettivi, fra cui la creazione di foreste più resistenti al clima e l'impianto di almeno tre miliardi di alberi entro il 2030 a livello.

¹⁰⁸ Gli indirizzi contenuti in tali politiche recano con sé anche alcune criticità. Come sostenuto, di nuovo, da V. RASTELLI-L. CICCARESE, *Nature-Based Solutions o soluzioni basate sulla natura: concetto, definizioni e contesto internazionale*, cit., p. 24-25, nonostante le grandi potenzialità, le NBS «non offrono automaticamente benefici alla biodiversità e, in alcuni casi, la loro progettazione e attuazione inadeguate possono avere conseguenze molto negative». Tali Autori riportano l'esempio della forestazione. Infatti, in vari atti internazionali di indirizzo politico si suggerisce la piantumazione di ettari di foreste e/o trilioni di alberi per sfruttare il loro potenziale ai fini della

Parallelamente, l'efficacia delle strategie di prevenzione non può prescindere dagli investimenti e da un'adeguata considerazione della realtà economico-sociale del patrimonio forestale italiano, caratterizzato da un'elevata incidenza di proprietà privata.

Sotto il primo profilo, occorrerebbe investire maggiormente proprio nella prevenzione. Purtroppo, invece, secondo i dati, «negli ultimi decenni, la maggior parte degli investimenti nel campo dell'antincendio boschivo è stata indirizzata verso la soppressione senza effetti particolarmente evidenti sull'area bruciata e sul numero di incendi, specialmente durante le stagioni più severe»¹⁰⁹ (secondo il rapporto UNEP 2022, meno dell'1% della spesa pubblica per gli incendi è destinato alla prevenzione, mentre oltre il 50% è riservato alla lotta attiva¹¹⁰). Appare necessario, dunque, l'aumento della spesa pubblica per la prevenzione o, a parità di risorse, lo spostamento delle stesse dalla lotta attiva alla prevenzione. Tutto ciò, con un effetto a cascata potenziale virtuoso, posto che l'investimento in prevenzione potrebbe determinare, oltre a benefici ambientali, anche un risparmio per il bilancio dello Stato.

Sotto il secondo profilo, la scarsità di incentivi per i proprietari privati a investire nella gestione sostenibile del bosco rappresenta un ostacolo all'implementazione di trattamenti selvicolturali preventivi antincendio. In assenza di adeguate misure incentivanti, infatti, non può sottacersi il rischio che la prevenzione degli incendi rimanga una responsabilità prevalentemente pubblica, con una ridotta capacità di intervento sulle aree di proprietà privata.

In tale prospettiva, la legge quadro, a fronte del rischio di mancata cura del bosco, aveva già previsto – manifestando sul punto anche una certa modernità – non solo possibili interventi sostitutivi da parte delle Regioni con riferimento

mitigazione dei cambiamenti climatici. Questi indirizzi, però, non differenziano tra una foresta ricca di specie e una povera di specie, quale può essere il caso di una monocoltura forestale. Paradossalmente, quindi, si potrebbe assistere a una perdita netta di biodiversità dovuta alla forte spinta politica ad utilizzare le monocolture forestali per rispondere agli impegni previsti dagli accordi internazionali. Per questo motivo, è necessario che la comunità scientifica, i decisori politici e gli altri portatori di interesse coinvolti nella gestione delle risorse naturali lavorino congiuntamente per acquisire nuove conoscenze in relazione ai benefici e potenziali criticità collegate alle NBS.

¹⁰⁹ Così, G. BOVIO-V. LEONE-C. RICALDONE-D. SPANO, *Selvicoltura e incendi*, cit., p. 189.

¹¹⁰ Report UNEP, *Spreading like wildfire: the rising threat of extraordinary Landscape Fires. A rapid response Assessment*, 2022.

alle aree a più elevato rischio¹¹¹, ma anche strumenti per incentivare economicamente i privati ad effettuare interventi di pulizia e manutenzione mirati alla prevenzione degli incendi¹¹². Eppure, risulta oggi necessario rafforzare queste misure. In tale prospettiva, l'adozione di meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici (*Payment for Ecosystem Services*, PES) sembra poter rappresentare una virtuosa direzione da percorrere¹¹³, così come suggerito dalla Strategia Forestale nazionale¹¹⁴ e dal TUFF¹¹⁵. Integrare concretamente i PES nelle strategie di gestione forestale permetterebbe di valorizzare tutte le molteplici funzioni dei boschi, trasformando la prevenzione da un costo a un'opportunità tramite la garanzia di un ritorno economico a favore dei proprietari dei boschi. Il coinvolgimento anche dei privati nella gestione sostenibile e nella prevenzione antincendio, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, appare oggi più che mai essenziale, soprattutto in un contesto di cambiamenti climatici e crescente vulnerabilità ambientale.

¹¹¹ Cfr. art. 3, comma 3, lett. l). Tale intervento sostitutivo è stato confermato e disciplinato dall'art. 12, comma 1 del TUFF, che stabilisce che, ai fini del «contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale», le Regioni devono provvedere al «ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi, e promuovono il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti, anche nel caso vi siano edificazioni anch'esse in stato di abbandono».

¹¹² Cfr. art. 4, comma 3, che dispone che le Regioni possono concedere contributi ai proprietari di aree boscate per interventi di pulizia e manutenzione forestale, con priorità alla prevenzione degli incendi boschivi.

¹¹³ In dottrina, sul pagamento dei servizi ecosistemici, cfr. C. LEONE, *La biodiversità e la teorizzazione dei servizi ecosistemici*, cit., p. 90 ss.

¹¹⁴ Come riconosciuto nella Strategia europea sulle foreste per il 2030 (punto 3.4.), è «fondamentale il ruolo dei privati proprietari di aree forestali al fine di assicurare la gestione forestale sostenibile»: infatti, mentre nelle foreste di proprietà pubblica è sufficiente che gli Stati membri si adoperino maggiormente per la protezione e la ricostituzione delle foreste, per quelle di proprietà privata è essenziale anche remunerare i privati per la fornitura di servizi ecosistemici.

¹¹⁵ Cfr. art. 7, commi 7 e 8 del TUFF.

ABSTRACT

Luca Belviso – *Incendi e vulnerabilità forestale: la risposta del diritto, alla luce della crisi climatica, tra sostenibilità e selvicoltura preventiva*

Le foreste rappresentano ecosistemi particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, riscontrandosi un crescente aumento del rischio di incendi. Il presente contributo analizza la risposta del diritto a tale fenomeno, esaminando la disciplina degli incendi forestali nel quadro normativo internazionale, europeo e nazionale. In particolare, sembra emergere una convergenza verso la gestione forestale sostenibile, nonché la progressiva transizione dalla lotta attiva alla prevenzione, oggi considerata l'unico strumento efficace per affrontare il problema dei cd. mega-incendi. L'attuazione dei trattamenti di selvicoltura preventiva antincendio pone, tuttavia, rilevanti questioni giuridiche, legate all'eventuale sottoposizione a regimi autorizzatori e di valutazione ambientale. Nella parte conclusiva, infine, si metterà in luce la necessità di costruire sinergie tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione forestale, eventualmente tramite la creazione di nuovi strumenti incentivanti, al fine di affrontare in modo efficace i rischi collegati agli incendi e, più in generale, le sfide poste dal cambiamento climatico e dalla perdita di biodiversità.

PAROLE-CHIAVE: *incendi boschivi; cambiamento climatico; tutela della biodiversità; gestione forestale sostenibile; soluzioni basate sulla natura.*

Luca Belviso – *Fires and forest vulnerability: the legal response, in light of the climate crisis, between sustainability and preventive silviculture*

Forests are particularly vulnerable ecosystems to the effects of climate change, with a growing increase in the risk of wildfires. This contribution analyzes the response of law to this phenomenon, examining the regulation of forest fires within the international, European, and national legal frameworks. In particular, a convergence toward sustainable forest management seems to emerge, as well as the progressive shift from active firefighting to prevention, now considered the only effective tool to address the issue of so-called mega-fires. The implementation of preventive silvicultural treatments, however,

raises significant legal questions, related to potential subjection to permitting regimes and environmental assessments. In the concluding part, the need to build synergies among all parties involved in forest management will be highlighted, possibly through the creation of new incentive mechanisms, in order to effectively tackle the risks associated with wildfires and, more broadly, the challenges posed by climate change and biodiversity loss.

KEYWORDS: *wildfires; climate change; biodiversity conservation; sustainable forest management; nature-based solutions.*