

## **Emergenza incendi: mappatura (mancata) delle aree incendiate, richiesta incessante di nuove leggi, scarsa applicazione delle leggi vigenti ed altro...**

*A cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

Catasto dei suoli, mappatura delle aree incendiate. Fiumi di parole e di inchiostro (e purtroppo anche tante chiacchiere in libertà) sono state spese in queste ultime settimane, di fronte al verificarsi di roghi dolosi dagli effetti devastanti, atti di terrorismo ambientale che si sono risolti in disastrose perdite, comprese quelle di vite umane.

Abbiamo assistito allo spettacolo, non troppo edificante per la verità, che servirebbero leggi più severe per colpire i piromani. Dimenticando, ma forse sarebbe più corretto dire ignorando, un paio di cose: la prima, ad esempio, che nel caso di specie, gli atti di terrorismo ambientale – perché di questo si tratta – non sono stati perpetrati da soggetti affetti da una patologia, bensì, più pedestremente, da delinquenti incendiari, portatori un chiaro, preciso e pervicace disegno criminoso.

La seconda, è che la legislazione italiana in materia di incendi, la legge quadro 21 novembre 2000 n.353, è una della più avanzate di Europa. Se solo venisse applicata.

Prima di analizzare in dettaglio quali sono state le novità introdotte dal legislatore del 2000, assieme alla cause per le quali, oggi, ci troviamo di fronte al perpetrarsi delle stragi di boschi, e in qualche caso anche di vite umane, sembra utile tracciare un breve excursus normativo.

In primo luogo, è bene ricordare come con la legge 1° marzo 1975 n.47, che conteneva norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi, il legislatore, di fronte al dilagare del fenomeno degli incendi dolosi, avesse ripristinato il carattere di illecito penale delle infrazioni alla legge forestale 30 dicembre 1923 n.3267, senza condizioni.

Parimenti, il legislatore del 1975, aveva espressamente previsto l'obbligo, da parte delle Regioni, di predisporre piani per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi, stabilendo, al contempo, come nelle zone colpite dovesse essere comunque “vietato l'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo”.

Peraltro, visti i ritardi nella predisposizione dei piani da parte delle Regioni, il legislatore era intervenuto nuovamente attraverso il varo del DL n.332/93, convertito nella legge n.428/93, con cui venne stabilito il divieto di edificazione in tutte le aree boschive distrutte o danneggiate dal fuoco anche nelle more del varo dei piani.

La ratio sottesa alla norma era assolutamente chiara, tesa com'era a scoraggiare il proliferarsi degli incendi dolosi finalizzati alla speculazione edilizia, atteso che le aree percorse dal fuoco, se boscate, risultavano gravate da vincolo di inedificabilità assoluta, o comunque da un divieto decennale di cambio di destinazione d'uso.

Al contempo, il legislatore del 1993, aveva altresì gravato i Sindaci dell'obbligo di trasmettere, con cadenza annuale, al Ministero dell'Ambiente, "una planimetria, in scala adeguata, del territorio comunale percorso dal fuoco". Si comprende pertanto dove riposava il punto debole del sistema. Bastava che i Comuni non inviassero i dati al Ministero per rendere, di fatto, il vincolo di cui sopra affatto inoperante.

Non a caso, dieci anni dopo l'intervento legislativo del 1975, i "territori coperti da bosco" – nell'accezione che andremo tra poco a specificare – furono sottoposto a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art.1 lett.g) della legge 8 agosto 1985 n.431 (cd. Legge Galasso). Come ebbe modo di precisare in numerosissime occasioni la Suprema Corte, da un lato, in relazione alla definizione e alla qualificazione dei "territori coperti da foreste e boschi" rilevante ai fini dell'applicazione delle legge, non si doversero intendere, come da più parti si era tentato di sostenere, unicamente i boschi in senso naturalistico, atteso che, al contrario, il territorio boscato dovesse essere inteso come un ecosistema completo, dovendosi considerare parte dello stesso anche la fauna o la microfauna che nel territorio boscato stesso trovava condizioni di vita. Dall'altro lato, sempre la Suprema Corte si era curata in più occasioni di precisare come sui territori boscati, assoggettati a vincolo, ancorché danneggiati dal fuoco, fossero consentiti unicamente il taglio culturale, opere di forestazione e bonifica, antincendio e conservazione, e solo nel caso in cui gli stessi fossero stati previsti e precedentemente autorizzati, dovendosi, in difetto, ritenere affatto configurata la fattispecie di reato di cui all'art. 1-sexies della succitata legge Galasso.

Successivamente, con il varo del TU D.lgs. n.490/99 veniva sì reiterato il vincolo, ma senza prevedere un divieto di edificabilità assoluta. Al contrario, era stato disegnato un meccanismo secondo cui, per l'edificazione, era necessario acquisire un doppio provvedimento autorizzatorio, sia dall'Ente gestore del vincolo, per quanto concerneva i profili ambientali, sia dal Comune, per quanto atteneva i profili concessori.

Peraltro, il sistema si era da subito rivelato fallace per due ordini di ragioni.

In primo luogo, come si è visto, in assenza delle mappature dei Comuni, pur obbligati a provvedere in tal senso con cadenza annuale entro il mese di ottobre, il vincolo di inedificabilità era evidentemente destinato a rimanere lettera morta, non essendo possibile farlo valere in sede di rilascio (o meglio diniego) del provvedimento di concessione edilizia.

In secondo luogo, va evidenziato come molto spesso si sia verificato non solo che gli enti interessati abbiano rilasciato provvedimenti autorizzatori e concessori, per così dire, “a pioggia”, ma che addirittura i Comuni, grazie al meccanismo delle sub-deleghe conferite loro dalle Regioni, siano diventati, in buona sostanza, controllori di se stessi, andando ad azzerare le procedure del vincolo.

Nel tentativo di arginare il sempre più pressante problema degli incendi, quasi sempre di natura dolosa, e avuto conto della circostanza che, in ogni caso, laddove il vincolo ordinario era oggettivamente superabile dal nulla-osta, il vincolo di inedificabilità imposto dalla vincolistica post-incendio aveva invece natura assoluta ed insuperabile, il legislatore del 2000 varava la legge quadro 21 novembre 2000 n.353.

Dopo aver recepito, all'art. 2, gli insegnamenti della Suprema Corte per quanto atteneva il concetto di incendio boschivo, da intendersi in senso ampio, vale a dire come un fuoco suscettibile di espandersi non solo sulle aree boscate, cespugliate e/o erborate, ma anche su eventuali strutture antropizzate ovvero su terreni incolti o coltivati limitrofi, il legislatore del 2000, col varo della legge quadro, andava a compiere due importantissime operazioni.

In primo luogo, veniva disegnata, all'art.11, una nuova fattispecie delittuosa, avente natura autonoma, rubricata “incendio boschivo”, che ha portato all'inserimento, nel vigente codice penale, dell'art.423-bis, che a sua volta, al primo e al secondo comma, si ripartisce in due distinte fattispecie delittuose,

quella dolosa e quella colposa, sia sotto il profilo soggettivo, come è facilmente intuibile, sia sotto il profilo oggettivo, ed in cui, relativamente alla prima ipotesi, si intendeva andare a sanzionare, con pene che prevedono la reclusione da un minimo di quattro a un massimo di dieci anni, tutti quei comportamenti, posti in essere da singoli soggetti ovvero in forma associata, direttamente finalizzati alla distruzione delle aree boschive.

Appare quindi evidente che nelle intenzioni del legislatore del 2000, la nuova fattispecie delittuosa, nel sistema normativo, dovesse rientrare nel novero non solo dei delitti, ma di quelli puniti con pene decisamente severe.

Non è un caso, infatti, che, per quanto attiene la fattispecie dolosa, si tratti di un delitto la cui cognizione spetta al tribunale in composizione collegiale e sottoposto al vaglio dell'udienza preliminare.

Coerentemente, livello processuale, sempre per quanto attiene la fattispecie di cui al comma 1 dell'art.423-bis c.p., ai sensi dell'art.380 c.p.p. questo delitto rientri tra quelli per cui è consentito l'arresto in flagranza persino per la sola ipotesi tentata.; parimenti, in caso di cessata flagranza, sono consentiti il fermo di indiziato di delitto ad opera della PG, ai sensi dell'art.384 c.p.p., nonché l'adozione di misure cautelari personali.

Inoltre, significativamente, in disparte la nuova formulazione del reato specifico di incendio boschivo, risulta altresì essere stato ripristinato il comma 3 del successivo art.424, afferente l'ipotesi specifica del danneggiamento seguito da incendio boschivo.

In secondo luogo, per quanto attiene la principale problematica in commento, all'art.10 veniva disegnato, come indicato dalla stessa rubrica, un articolato sistema di divieti, prescrizioni e sanzioni, di natura amministrativa, teso ad imporre una serie di inibizioni sui territori percorsi da fiamme, a cominciare dal divieto di mutamento di destinazione d'uso non solo delle aree boscate, ma anche dei pascoli i cui soprassuoli fossero stati percorsi dal fuoco, per quindici anni a far data dalla verifica dell'incendio e il divieto di porre in essere, sulle medesime superfici, l'attività venatoria e di natura edilizia, finalizzata a scopi abitativi ovvero all'insediamento di stabilimenti produttivi, per dieci anni.

Parimenti, un altro punto nevralgico contenuto nella previsione di cui all'art.10, si rinviene, al comma 2, nell'articolato che prevede l'obbligo, per i Comuni, entro novanta giorni dall'approvazione del piano regionale, di censire le aree percorse dal fuoco nell'ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal CFS e prevedendo l'aggiornamento del catasto con cadenza annuale.

Ed ancora, sulla GU n. 52 del 3 marzo 2006, veniva pubblicata un'importante ed articolata Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la n.2677 del 7 dicembre 2005, esplicitiva previsioni di cui all'art.32 del DL n.269/03 in materia di condono edilizio.

In particolare, al punto 7 del provvedimento in commento, il Ministero ribadiva la non condonabilità degli immobili realizzati su aree boscate o su pascolo, i cui soprassuoli fossero stati percorsi dal fuoco nell'ultimo decennio, prevedendo altresì - proprio in considerazione della circostanza che la maggior parte degli incendi che ogni estate devastano il nostro territorio ha origine dolosa e quindi, sostanzialmente, criminale - che tra le ipotesi di inapplicabilità della sanatoria, si annoverasse una causa tipica di esclusione soggettiva per le opere eseguite dal proprietario, o avente causa, condannato con sentenza definitiva per i delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale o da terzi per suo conto.

Ma allora, dove sono il cuore del problema e soprattutto, la sua soluzione?

Catasto. Mappature. Censimenti. Sono questi i concetti chiave di una legge ben ingegnata ma, ad oggi, disastrosamente poco applicata.

Oltre il 60 % degli incendi sono dolosi. Da sempre, come si è visto, distrugge il bosco il pastore che vuole espandere le aree destinate a pascolo, lo speculatore che vuole edificare, il cacciatore che mira cacciare nelle aree notoriamente più ricche di fauna.

La ratio sottesa alla legge quadro del 2000, era proprio quella di eliminare alla radice qualsiasi chance di profitto derivante dalla distruzione di un'area boscata.

Ma per poter ottenere questo risultato, stante che la mappatura era (e continua evidentemente ad essere) la preconditione per poter imporre concretamente il vincolo, era indispensabile che i Comuni, annualmente, censissero il territorio, con un catasto delle aree attraversate dal fuoco. In cui, per l'appunto, per almeno quindici anni, i boschi non avrebbero potuto avere, per espressa previsione

legislativa, una destinazione diversa da quella precedente la verifica dell'incendio; per dieci anni l'esercizio della caccia e del pascolo sarebbe stato inibito, né vi si sarebbe potuto edificare.

Dove è stata posta in essere, la cd. strategia del catasto i suoi frutti li ha prodotti. In Toscana, ad esempio, una Regione dove tradizionalmente era frequentissima la verifica di attività criminose incendiarie, il numero degli incendi negli ultimi tre anni si è dimezzato. Nelle Marche, i Comuni percorsi dal fuoco sono appena il 4%, mentre in Trentino non si sono verificati incendi. In tutte queste Regioni, almeno sotto il profilo delle mappature, l'applicazione della legge, da parte dei Comuni, è stata soddisfacente.

Non è un caso, invece, che gli incendi continuino a verificarsi, a ritmo impressionante, proprio laddove i Comuni sono stati totalmente inadempienti. Sotto questo profilo, il caso della Sicilia, nei giorni scorsi tragico teatro della strage di Patti, in cui nessun Comune, ad oggi, ha provveduto ad istituire il catasto, e dove tutt'altro che casualmente l'abusivismo edilizio pare dilagare senza freni, è a dir poco emblematico.

A livello nazionale, la percentuale dei Comuni che hanno ultimato il catasto non supera il 24% (fonte: "La Repubblica" 26.8.07). Si comprende quindi che per poter spezzare il giro di affari criminale che si sviluppa intorno al fenomeno degli incendi dolosi, prima di pensare a cambiare la legge, bisognerebbe almeno provare ad applicarla.

C'è poi un secondo elemento, su cui nei giorni scorsi, sulle pagine di questo sito, ha ampiamente riferito il Dott. Santoloci, ma su cui, in ragione della sua nevralgica importanza sotto il profilo pratico, non sembra ozioso ritornare a spendere qualche cenno.

Il delitto di incendio boschivo, nonostante l'aspro trattamento sanzionatorio riservatogli dal legislatore, quantomeno per quanto concerne la fattispecie dolosa, è ancora considerato un reato di serie B, per cui i giudici, salvo rare eccezioni, in caso di condanna sono ancora disposti a concedere il minimo edittale, nonostante le devastazioni cui ogni anno siano puntualmente costretti ad assistere e nonostante, soprattutto, che sia sempre più chiaro che il dilagare del fenomeno non sia evidentemente da ascrivere all'azione pochi insani di mente. I piromani, per l'appunto.

Ecco allora come il precetto, e, a cascata, la sanzione, disegnati dal legislatore vengano in concreto completamente svuotati.

Il giudice condanna il reo a quattro anni di reclusione. L'incendiario, sapendo di non avere alcuna possibilità di ottenere una sentenza di assoluzione, rinuncia al dibattimento ed opta per un rito alternativo, il rito abbreviato ad esempio. Che a norma di codice prevede uno sconto di un terzo di pena. Si scende così a 32 mesi. Il giudice, su richiesta della difesa, è spesso disposto a concedere le anche attenuanti generiche, in un contesto in cui, evidentemente, il reo non sarebbe meritevole di alcuno sconto ulteriore. Trentadue mesi di reclusione meno un terzo e si arriva sotto i ventiquattro mesi. Se il condannato ha ancora il beneficio della sospensione condizionale da spendere, pur avendo commesso un delitto efferato, non sconterà un giorno di carcere.

Ed allora, torniamo alla domanda iniziale. Prima di cambiare la legge, non sarebbe il caso di cominciare ad applicarla, possibilmente con un approccio, anche e soprattutto culturale, diverso?

Valentina Stefutti

*Pubblicato il 29 agosto 2007*