



Contrasto degli incendi boschivi e misure urgenti di protezione civile

D.L. 120/2021 / A.C. 3341

Dossier n° 130 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

3 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3341
D.L.	120/2021
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, recante disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	14
testo originario:	9
testo approvato dal Senato:	14
Date:	
emanazione:	8 settembre 2021
pubblicazione in G.U.:	9 settembre 2021
approvazione del Senato:	28 ottobre 2021
presentazione:	29 ottobre 2021
assegnazione:	29 ottobre 2021
scadenza:	8 novembre 2021
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge; originariamente constava di 9 articoli suddivisi in 28 commi; dopo l'esame presso il Senato consta di **14 articoli** suddivisi in **42 commi**.

L'**articolo 1** disciplina un nuovo strumento di programmazione - statale - a fini di coordinamento, relativo alla previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi. Esso è volto sia all'aggiornamento tecnologico sia all'accrescimento della capacità operativa e consiste in un **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**. Tale Piano nazionale è predisposto sulla scorta di una specifica, articolata rilevazione condotta dal Dipartimento della protezione civile (**comma 1**), il quale può avvalersi di un Comitato tecnico (**comma 2**). Specifica previsione concerne la **prima applicazione**, onde adottare (entro il 10 ottobre 2021) un primo "**Piano nazionale speditivo**" (**comma 4**). Al **Senato** sono state introdotte diverse modifiche volte a prevedere: **incentivi premiali**, per il conseguimento di una diminuzione significativa delle aree percorse da incendi, misure volte al **potenziamento della vigilanza aerea antincendio**, l'intesa in **Conferenza unificata** per l'approvazione del Piano nazionale speditivo, una **direttiva** del Presidente del Consiglio dei ministri riguardante un **Sistema Aereo di Vigilanza Antincendio (SAVA)**, **convenzioni** delle regioni e delle province autonome con avio club e aero club locali e **misure di semplificazione** dei procedimenti di autorizzazione delle strutture connesse ad aeroporti nazionali, aviosuperfici, elisuperfici e idrosuperfici.

L'**articolo 1-bis**, introdotto al Senato, riduce a cinque settimane (invece dei tre mesi previsti) la durata del corso di formazione per l'accesso al ruolo di capi squadra (e conseguentemente, di capi reparto) del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, con decorrenza 1° gennaio 2020.

L'**articolo 1-ter**, introdotto al Senato, dispone sulla proroga della graduatoria del **concorso pubblico** nella qualifica di **vigile del fuoco**. Nello specifico, si proroga fino al 31 dicembre 2022 la validità della graduatoria del concorso a 250 posti nella qualifica di vigile del fuoco del Corpo nazionale dei vigili del fuoco,

approvata con decreto ministeriale n. 237 del 14 novembre 2018.

L'**articolo 2** stanziava 40 milioni per l'acquisto di mezzi operativi e di attrezzature per la lotta attiva agli incendi boschivi. Le risorse sono finalizzate all'**acquisizione di mezzi operativi, terrestri e aerei, e di attrezzature per la lotta attiva agli incendi boschivi**, ulteriori rispetto alla vigente programmazione. Il **comma 3** demanda al Dipartimento della protezione civile il monitoraggio delle attività, anche ai fini del relativo coordinamento con le misure previste nel Piano nazionale di cui all'articolo 1.

L'**articolo 3** introduce misure finalizzate a garantire il tempestivo **aggiornamento del catasto dei soprassuoli percorsi dal fuoco**, integrando quanto già disposto dall'[articolo 10 della Legge n. 353 del 2000](#), prevedendo a tal fine un potere sostitutivo in capo alle Regioni. A tal fine, il **comma 1** dispone che gli aggiornamenti annuali degli elenchi dei soprassuoli percorsi dal fuoco nel quinquennio precedente - rilevati annualmente dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri e dai Corpi Forestali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e resi tempestivamente disponibili alle Regioni e ai Comuni interessati su supporto digitale - siano contestualmente pubblicati in apposita **sezione sui rispettivi siti istituzionali**. Il **comma 3** riconosce il **potere sostitutivo delle Regioni**, laddove gli **elenchi** definitivi dei soprassuoli percorsi dal fuoco nel quinquennio precedente e delle relative perimetrazioni, di cui al citato [art. 10, co. 2, L. n. 353 del 2000](#), **non siano approvati dai comuni** entro il termine dei 90 giorni complessivamente previsti dalla data di approvazione della revisione annuale del piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi (di cui all'[art. 3 della medesima L. n. 353 del 2000](#)). In tale eventualità, ossia quando i predetti elenchi siano adottati in via sostitutiva dalle Regioni, la disposizione in esame prevede la conseguente applicazione dei correlati **obblighi di pubblicità**. Si prevede, in particolare, che la pubblicazione finalizzata all'acquisizione di eventuali osservazioni, venga effettuata sul sito istituzionale della Regione. **Al Senato**, è stata approvata una modifica in base alla quale gli organi preposti sono tenuti a rilevare le aree percorse dal fuoco entro 60 giorni dall'estinzione dell'incendio, nonché a rendere disponibili i conseguenti aggiornamenti al 1° aprile di ogni anno su supporto digitale, prevedendo che il termine di applicazione dei relativi divieti decorra dalla data di pubblicazione degli aggiornamenti sui siti istituzionali; è stata, altresì, approvata dal **Senato** una modifica in base alla quale si demanda alla legge regionale di disporre le misure per l'attuazione delle azioni sostitutive in caso di inerzia dei comuni nella pubblicazione degli elenchi definitivi dei soprassuoli percorsi dal fuoco nel quinquennio precedente e delle relative perimetrazioni.

L'**articolo 4** reca misure finalizzate al rafforzamento delle **attività di previsione e prevenzione degli incendi boschivi**, mediante misure di **potenziamento dei piani regionali (comma 1)** nonché stanziando fondi specifici nell'ambito della **Strategia Nazionale per le Aree Interne** per il finanziamento di interventi volti a prevenire gli incendi boschivi nelle aree interne del Paese in cui il rischio di incendio è elevato (**comma 2**) e nei Comuni localizzati nelle Isole minori (**comma 3**). La norma dispone, inoltre, al **comma 4**, che nei Piani Operativi Nazionali attuativi dei fondi strutturali 2021-2027 si tenga conto dell'esigenza di dotare il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, le forze armate e le forze dell'ordine di **dispositivi di videosorveglianza utili alla rilevazione dei focolai**. In particolare, il **comma 1** prevede che le **revisioni annuali dei piani regionali** per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli **incendi boschivi** siano trasmessi, entro trenta giorni dalla loro adozione, al Dipartimento della protezione civile per essere esaminati dal **Comitato tecnico** disciplinato dall'**articolo 1, comma 2, del presente decreto-legge**. Il Comitato può formulare **raccomandazioni** in materia di **prevenzione degli incendi boschivi**. Le raccomandazioni possono riguardare:

- gli **interventi** e le **opere** da approntare ai fini della prevenzione degli incendi boschivi;
- le **convenzioni** stipulate tra le Regioni e le Province autonome ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ai sensi dell'[accordo-quadro del 4 maggio 2017](#), tra il Governo e le Regioni, in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi;
- l'impiego del **volontariato organizzato di protezione civile** specificamente qualificato.

Il **comma 2** dispone che, nell'ambito della **Strategia Nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne del Paese (SNAI)**, una quota delle **risorse non impegnate** autorizzate dall'articolo 1, comma 314, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), nell'importo di **20 milioni** per l'anno **2021** e di **40 milioni** per ciascuno degli anni **2022 e 2023** a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (di cui alla legge 16 aprile 1987 n. 183), venga destinata al finanziamento di interventi volti a **prevenire gli incendi boschivi nelle aree interne** del Paese in cui il rischio di incendio è elevato, anche con riguardo alle **aree naturali protette** di cui all'articolo 8 della legge n. 353/2000 (legge quadro in materia di incendi boschivi). La disposizione si applica tenendo conto di quanto previsto dalle **classificazioni di carattere regionale**, elaborate nell'ambito dei **Piani antincendio boschivi approvati dalle Regioni**, ai sensi dell'articolo 3 della legge 21 novembre 2000, n. 353, e nel rispetto delle competenze previste dall'articolo 4, comma 5, della medesima legge. **Al Senato** è stata approvata una modifica in base alla quale le Regioni possano adeguare i propri piani operativi, ai fini della revisione annuale, sulla base di quanto espresso dal Comitato tecnico (disciplinato dall'articolo 1, comma 2, del presente decreto-legge). Il **Senato** ha previsto inoltre che l'approvazione del progetto definitivo delle **opere** da realizzare nei **piani antincendio** regionali equivalga a

dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori.

L'**articolo 5** introduce una serie di **modifiche alla legge 21 novembre 2000, n. 353**, recante la legge-quadro in materia di incendi boschivi. In particolare, con il **comma 1** si introduce la nuova definizione di **incendio di interfaccia urbano-rurale**, con cui si intende quella tipologia di incendi boschivi che interessano zone o aree nelle quali sussiste una interconnessione tra strutture antropiche e aree naturali (**lett. a**)); si stabilisce che il **Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi** individui, tra l'altro, le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto, gli inadempimenti determinanti anche solo potenzialmente l'innescio di incendio e le operazioni di incendi di interfaccia urbano-rurale (**lett. b**)); si includono nelle attività di previsione del rischio di incendi boschivi anche le **aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto**, inserendo tale tecnica tra gli interventi colturali previsti nell'ambito dell'attività di prevenzione degli incendi (**lett. c**)); si introduce nella lotta attiva contro gli incendi boschivi l'uso delle attrezzature manuali e la **tecnica del controfuoco**, e compensi incentivanti in misura proporzionale (invece che come precedentemente previsto "in rapporto") ai risultati conseguiti in termini di riduzione delle aree percorse dal fuoco (**lett. d**)); viene introdotto, inoltre, il **divieto per tre anni della raccolta dei prodotti del sottobosco nei soprassuoli percorsi dal fuoco** (**lett. e**)); si prevede poi **la facoltà per i Comuni di avvalersi di ISPRA**, mediante il Sistema nazionale di Protezione dell'Ambiente, o da altri soggetti muniti delle necessarie capacità tecniche, per il censimento delle aree colpite da incendi (**lett. e**)); si prevede **la confisca degli animali nel caso di trasgressione al divieto di pascolo nelle aree colpite da incendi** (**lett. e**)). I **commi 2 e 3** prevedono, rispettivamente, obblighi di comunicazione e di informazione in relazione al numero e alla localizzazione delle denunce effettuate per le trasgressioni ai divieti previsti dall'articolo 10 della legge 353/2000 e per le condanne riportate per il reato di incendio boschivo di cui all'articolo 423- *bis* del [codice penale](#), oltre che alle risultanze delle attività di monitoraggio previste all'articolo 2, comma 3, del presente decreto-legge. Il **Senato ha modificato in più punti l'art. 5** nelle parti riguardanti la **definizione di incendio in zone di interfaccia urbano-rurale**, gli **interventi colturali** per la prevenzione degli incendi, i **piani antincendio boschivo**, le attività di censimento del **catasto dei soprassuoli**, le **sanzioni amministrative**.

L'**articolo 6** interviene sul **delitto di incendio boschivo**, previsto dall'[art. 423-bis del codice penale](#), per introdurre una **circostanza aggravante** - quando i fatti siano commessi da coloro che svolgono compiti di prevenzione incendi - e due **circostanze attenuanti**, per coloro che collaborano con le autorità e si impegnano a contenere le conseguenze dell'incendio. La disposizione prevede inoltre, in caso di condanna, l'applicabilità delle pene accessorie del divieto di contrattare con pubblica amministrazione, dell'estinzione dell'eventuale rapporto di lavoro pubblico e dell'interdizione dall'assunzione di incarichi legati alla prevenzione incendi, oltre che la confisca obbligatoria, anche per equivalente, dei profitti del reato. Durante l'esame al Senato è stata soppressa l'aggravante prevista dal testo iniziale e sono state introdotte ulteriori modifiche alle fattispecie di **incendio boschivo**, nonché in merito all'estensione delle aggravanti previste per i **delitti di incendio** e danneggiamento seguito da incendio anche per i fatti commessi nei confronti di aziende agricole.

L'**articolo 7** reca misure ulteriori urgenti **in materia di protezione civile**. I **commi 1 e 2** ridefiniscono le modalità di svolgimento delle attività istituzionali dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (**INGV**), prevedendo accordi pluriennali attuati mediante convenzioni di durata almeno biennale tra l'INGV e il Dipartimento della protezione civile e recando la copertura degli oneri previsti. Il **comma 3** proroga di circa due anni (dal 31 dicembre 2021 al 31 ottobre 2023) il termine di durata dei contratti a tempo determinato e delle altre forme di lavoro flessibile previste per l'accelerazione e l'attuazione degli investimenti in materia di contrasto al dissesto idrogeologico, indicando altresì l'entità dei conseguenti oneri finanziari ed i mezzi per farvi fronte. Con una modifica introdotta al **Senato** si inserisce la previsione secondo la quale, in caso di risoluzione anticipata dei contratti di lavoro indicati, è consentita la stipula di nuovi contratti al solo fine di sostituire il personale cessato e, comunque, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate rispettivamente a ciascuna amministrazione. Ulteriore modifica concerne il trattamento dei materiali vulcanici.

L'**articolo 7-bis, introdotto al Senato**, prevede che, per gli **addetti agricoli e forestali** assunti dalle amministrazioni pubbliche con contratti di diritto privato, per l'esecuzione di talune tipologie di lavori ivi indicati, si applichino i relativi contratti o accordi collettivi nazionale, regionali e provinciali.

L'**articolo 7-ter, introdotto al Senato**, autorizza le Regioni a individuare, nell'ambito dello stesso bacino idrografico e limitatamente ai terreni di proprietà del demanio regionale, **superfici nude ovvero terreni saldi da sottoporre a rimboschimento compensativo** delle **superfici bruciate**, fermi restando i divieti e le prescrizioni previste dalla legge. Si consente inoltre alle Regioni di avvalersi, al fine di individuare i siti più idonei, del contributo scientifico di università ed enti di ricerca utilizzando tutti i sistemi di rilevazione e analisi a loro disposizione.

L'**articolo 8** reca la copertura finanziaria del provvedimento e in particolare destina **150 milioni** di euro

disponibili nell'ambito del **PNRR, Missione 2, componente 4** alle misure di lotta contro gli incendi boschivi e per la realizzazione di un **sistema avanzato e integrato di monitoraggio del territorio**. Con una modifica introdotta al **Senato**, si prevede che si assuma quale ambito prioritario di intervento l'insieme delle **aree protette nazionali** e regionali, dei siti della rete Natura 2000, nonché delle **aree classificate ad elevato rischio idrogeologico** nelle vigenti pianificazioni.

L'**articolo 8-bis**, introdotto dal **Senato**, prevede che le disposizioni del D.L. in esame si applichino alle **regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano** compatibilmente con le norme dei **rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione**.

L'**articolo 9** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e altri requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, originariamente composto da 9 articoli, per un totale di 28 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 14 articoli, per un totale di 42 commi; esso appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla **ratio unitaria** dell'introduzione di misure per il contrasto degli incendi boschivi; a questa finalità sono peraltro ricondotti nel preambolo anche gli interventi di rafforzamento della capacità operativa del Servizio nazionale di protezione civile; *si valuti l'opportunità di approfondire la coerenza con tale ratio unitaria delle disposizioni* di cui all'articolo 1, commi 4-*quater* (misure per la semplificazione per il potenziamento delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici; andrebbe in particolare chiarito, ai fini dell'approfondimento richiesto, se tale potenziamento sia finalizzato al contrasto degli incendi o possa anche prescindere da tale finalità) e 4-*quinqüies* (proroga del termine per la concessione ai comuni di contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio); all'articolo 1-*ter* (proroga della validità della graduatoria di uno specifico concorso pubblico per vigili del fuoco); all'articolo 7, comma 3-*bis* (inclusione dei materiali vulcanici tra quelli non compresi nelle attività di gestione dei rifiuti);

Con riferimento al rispetto del requisito **dell'immediata applicazione** delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 42 commi, 6 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, viene prevista l'adozione di 2 DPCM e di 5 provvedimenti di altra natura; in due casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle conferenze.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni appaiono suscettibili di approfondimento con riferimento al sistema delle fonti; in particolare:

- il comma 4-*quater* dell'articolo 1 prevede che con DPCM possano essere adottate **misure di semplificazione** per il potenziamento delle aviosuperfici, delle elisuperfici e delle idrosuperfici; *al riguardo, si rileva che, qualora si intenda che tali misure di semplificazione possano essere introdotte anche con riferimento a discipline di rango legislativo, potrebbe prefigurarsi un modello di delegificazione non conforme a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;*

Il citato articolo 17, comma 2, prevede che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

- il comma 3 dell'articolo 3 prevede che **con legge regionale** siano disposte le misure per l'attuazione delle azioni sostitutive in caso di inerzia dei comuni nella pubblicazione degli elenchi definitivi dei soprassuoli percorsi dal fuoco nel quinquennio precedente; *al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la congruità dell'individuazione, da parte della legge statale dello specifico strumento normativo (cioè la legge regionale) con la quale la regione è chiamata ad intervenire;*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo che prevede la possibilità per il Piano nazionale di prevenzione degli incendi boschivi di prevedere un sistema di incentivi premiali in presenza di una **diminuzione significativa** delle aree percorse dagli incendi; *in particolare,*

andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio il concetto di "diminuzione significativa"