

Deliberazione n. 18/2011/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

I e II Collegio

nell'adunanza del 6 dicembre 2011

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 25/2009/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2010;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, c. 6,

della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi (Parlamento – Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotti, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

vista la relazione dei Consiglieri istruttori, dott.ssa Anna Maria Rita Lentini e dott.ssa Maria Teresa Polverino, concernente gli esiti dell'indagine condotta sugli *"Interventi del Corpo Forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi"*;

vista l'ordinanza in data 14 novembre 2011 con la quale venivano convocati il I e II Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per il giorno 6 dicembre 2011;

vista la nota n. 9016 del 15 novembre 2011 con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione alle seguenti Amministrazioni:

- Presidenza Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale – Ufficio per i controllo interno; Ufficio Centrale di bilancio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Gabinetto del Ministro - Organismo indipendente di valutazione della performance - Ufficio Centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;

- Corpo Forestale dello Stato – Ispettorato Generale;

- Ministero dell'economia e delle Finanze - Gabinetto del Ministro – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

uditi i relatori Cons. Anna Maria Rita Lentini e Cons. Maria Teresa Polverino;

uditi in rappresentanza delle Amministrazioni convocate:

- per il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali - Organismo indipendente di valutazione - Dott. Vito Domenico Sciancalepore; per l'Ufficio Centrale di Bilancio – Dr.ssa Laura Belmonte –Direttore Generale - e dott. Giuseppe Colosimo Tolone – Dirigente Ufficio II;

- per il Corpo Forestale dello Stato – Ing. Cesare Patrone, Capo del Corpo Forestale dello Stato; Ing. Bernardino Abruzzese – Dirigente

Divisione 9^; Ing. Fabrizio Bardanzellu – Dirigente del Servizio 1° - Ing. Mauro Capone Dirigente Divisione 3^ e l'Ing. Daniele Tittoni.

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la Relazione concernente "*Interventi del Corpo Forestale dello Stato per la lotta agli incendi boschivi*".

INVIA

la presente deliberazione e l'unita relazione – ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale;
- alle Amministrazioni convocate citate in premessa.

TRASMETTE

ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 – la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le Amministrazioni

interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Le Amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, come modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

Il Presidente
(Dott. Giorgio CLEMENTE)

I RELATORI
Cons. Anna Maria Rita Lentini

Cons. Maria Teresa Polverino

Depositata in Segreteria il 20 DIC.2011
IL DIRIGENTE
(Dott.ssa Cesira CASALANGUIDA)



Corte dei conti

*Sezione centrale di controllo sulla gestione
delle amministrazioni dello Stato*

INTERVENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO PER LA LOTTA
CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI

MAGISTRATI ISTRUTTORI: ANNA MARIA RITA LENTINI
MARIA TERESA POLVERINO

Hanno collaborato:
Barbara Pucci

INDICE

	<i>Sintesi</i>	<i>pag.</i>	<i>4</i>
1.	<i>Premessa</i>	<i>pag.</i>	<i>7</i>
2.	<i>Quadro normativo in materia di incendi boschivi</i>	<i>pag.</i>	<i>9</i>
3.	<i>Il Corpo forestale dello Stato</i>	<i>pag.</i>	<i>13</i>
3.a.	<i>Disciplina generale e competenze nella lotta contro gli incendi boschivi</i>	<i>pag.</i>	<i>13</i>
3.b.	<i>Organizzazione e funzioni del Corpo</i>	<i>pag.</i>	<i>14</i>
4.	<i>Le direttive annuali del Ministro sull'attività amministrativa e le relazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi</i>	<i>pag.</i>	<i>20</i>
5.	<i>L'accordo quadro con le regioni e contenuto delle singole convenzioni</i>	<i>pag.</i>	<i>25</i>
6.	<i>Le precedenti indagini della Corte</i>	<i>pag.</i>	<i>28</i>
7.	<i>La situazione contabile dei fondi destinati alla lotta contro gli incendi</i>	<i>pag.</i>	<i>32</i>
8.	<i>L'impiego delle risorse</i>	<i>pag.</i>	<i>46</i>
9.	<i>La situazione degli incendi dal 2008 al 2010 – analisi della frequenza e delle superfici interessate</i>	<i>pag.</i>	<i>51</i>
10	<i>I risultati dell'attività investigativa</i>	<i>pag.</i>	<i>58</i>
	<i>Conclusioni e raccomandazioni</i>	<i>pag.</i>	<i>61</i>
	<i>Appendice</i>	<i>pag.</i>	<i>67</i>

ACRONIMI PRESENTI NEL TESTO

COA	Centro Operativo Aereo
COAB	Centro Operativo Antincendio Boschivo
COAU	Centro Operativo Aereo Unificato
CON	Centrale Operativa Nazionale
COR	Centrali Operative Regionali
DOS	Direttore Operazioni Spegnimento
NIAB	Nucleo Investigativo Antincendio Boschivo
NICAF	Nucleo Investigativo Centrale di Polizia Ambientale e Forestale
NIPAF	Nucleo Investigativo Provinciale di Polizia Ambientale e Forestale
NOS	Nuclei Operativi Speciali
ROS	Responsabile Operazioni Soccorso
SIM	Sistema Informativo della Montagna
SOUP	Sale Operative Unificate Permanenti

SINTESI

L'indagine è finalizzata a verificare l'attività A.I.B. (Anti Incendio Boschivo) del Corpo forestale dello Stato, in particolare nell'arco temporale del triennio 2008-2010, con aggiornamenti all'attualità ove possibile.

Gli incendi boschivi continuano a rappresentare un preoccupante fenomeno, sia dal punto di vista ecologico, con un aumento del rischio frane e smottamenti di cui abbiamo anche recenti drammatici esempi, sia per le conseguenze economiche.

I dati provvisori al 30 novembre 2011 evidenziano un aumento di circa il 73% del numero degli incendi boschivi, rispetto allo stesso periodo del 2010, e del 23% delle superfici percorse dal fuoco.

Alla stessa data, si sono registrati 8.419 incendi boschivi, per una superficie totale di 57.230 ettari, di cui 32.070 riferiti a superficie boscata e 25.160 di superficie non boscata. Operando un confronto con i dati dell'ultimo triennio, il 2011 registra complessivamente un aumento rilevante degli incendi (+50%), associato ad una lieve diminuzione della superficie totale percorsa dal fuoco (-4%), che è l'effetto di un aumento della superficie boscata del 20% a fronte di una riduzione della superficie non boscata del 24%.

La regione più colpita dai roghi è stata la Campania con 1491 incendi, seguita dalla Calabria con 1425, dalla Sicilia con 1097 e dalla Sardegna con 988. La Calabria è stata la regione con la più alta superficie boscata andata in fumo (8.634,94 ettari), seguita dal Lazio (4.358,10 ettari), dalla Campania (4.297,77 ettari) e dalla Sardegna (3.574,32 ettari).

L'indagine non ha evidenziato rilievi significativi nella gestione dell'attività A.I.B. del Corpo forestale dello Stato, di cui va riconosciuta l'elevata professionalità, ma sono emerse, piuttosto, criticità di sistema nell'impiego delle risorse umane e materiali destinate all'A.I.B.

La frantumazione delle competenze, con una pluralità di soggetti istituzionalmente coinvolti nella gestione del fenomeno incendio, induce a raccomandare il perseguimento di una sempre migliore coordinazione degli interventi sia sul piano programmatico che sul piano più precisamente operativo; al riguardo si è fatto riferimento alle convenzioni, regolatrici dei rapporti del Corpo con le regioni, di cui è auspicabile una maggiore sincronia di stipulazione e una maggiore omogeneità e chiarezza di contenuto relativamente alle modalità di esercizio delle rispettive competenze, nonché alla convenzione con la Presidenza del Consiglio, particolarmente per quanto riguarda l'impiego dei mezzi aerei.

Poiché la lotta agli incendi boschivi è svolta in via non esclusiva dal Corpo forestale, è risultata difficile l'individuazione esatta di quanta parte delle risorse sia da ricondursi esclusivamente a tale finalità e quanta ne resti esclusa; in merito si

raccomanda di proseguire nell'iniziativa adottata dal 2010 di incrementare i piani gestionali dei capitoli al fine di meglio articolare le voci al loro interno per consentire un'analitica ricostruzione della destinazione degli importi all'attività AIB.

Dalla lettura dei dati di bilancio si è osservato, peraltro, che l'entità delle risorse destinate, nel triennio 2008-2010, ai diversi capitoli dedicati alla lotta agli incendi boschivi, si è progressivamente ridotta. In apparente contraddizione, si è rilevata una significativa formazione di residui per lo più riconducibile a tempi lunghi per la riassegnazione delle entrate, nonché ai tempi e tipologie di spese sostenute.

Nell'ambito dell'attività di AIB, parte considerevole dell'operatività del Corpo è impiegata nella gestione della prevenzione degli incendi effettuata anche mediante campagne di comunicazione nonché attraverso il potenziamento dell'attività investigativa. L'origine dolosa in generale è quella che assume i valori più significativi: 3169 incendi nel 2008 (65,2% del totale), 2582 nel 2009 (pari al 67,2%) e 1920 nel 2010 (pari al 67,9% su un totale di 4884). Al 30 novembre 2011, risultano denunciate a piede libero per il reato di incendio boschivo 403 persone e 9 sono state trattate in arresto in flagranza di reato.

E' da rilevare, inoltre, che il catasto delle aree percorse dal fuoco da realizzarsi a cura dei Comuni (nei 90 giorni dall'approvazione dei piani regionali), che poteva avere un importante effetto di deterrenza dei roghi di matrice dolosa, è rimasto per lo più inattuato nonostante la comunicazione dell'evento sia sempre fatta, nei casi di intervento del Corpo forestale. Attualmente su di un totale di 8.094 comuni soltanto 1496 si sono accreditati per poter utilizzare i dati relativi agli incendi forniti dal Corpo forestale attraverso il SIM (Sistema Informativo della Montagna).

Il rafforzamento del coordinamento va perseguito a legislazione vigente ma deve porsi l'interrogativo se, in particolare in un momento di riduzione delle risorse disponibili, che non può ritenersi transitorio ma strutturale, non sia il caso di ripensare la complessiva organizzazione del sistema AIB, attraverso una semplificazione delle strutture, in modo da renderle più funzionali e meno costose.

Si potrebbe pensare ad un accentramento nel Corpo forestale dello Stato della responsabilità e direzione dell'antincendio boschivo, dell'attivazione dell'intervento dei mezzi aerei, se necessari, e nella formazione e direzione dei cd. volontari, attese le sue specifiche competenze in materia.

Sarebbe, altresì, opportuno comunque cointeressare tutti gli attori dell'attività antincendio alla prevenzione e conservazione delle aree correlando parte dei compensi (o l'attribuzione di incentivi) alla riduzione degli incendi rispetto alle serie storiche precedenti. Non appare, invece, conveniente correlare i pagamenti esclusivamente all'attività di spegnimento, per evitare tentazioni speculative da parte di chi lucra da quell'attività.

Il legislatore si è già collocato opportunamente su questa direttrice con la norma di cui all'art.12, commi 2 e 3 della legge n.353/2000, in materia di riparto dei fondi alle regioni che, per quota parte, segue il criterio della proporzionalità inversa tra superficie forestale e superficie percorsa dal fuoco. Ciò per favorire quelle regioni che abbiano attuato con successo una politica di prevenzione, invertendo la tendenza registrata negli anni precedenti alla legge-quadro, che dimensionava l'assegnazione delle risorse al numero degli incendi sviluppatisi e ai conseguenti investimenti nello spegnimento e nel rimboschimento.

Ciò non esclude, peraltro, l'opportunità di dare spazio, nei criteri di riparto, anche ai fattori di rischio nell'innescio e nella propagazione degli incendi, come segnalato da alcune regioni meridionali, e ciò senza abbandonare il criterio premiale voluto dal legislatore con il citato art. 12 della legge n. 353/2000, che deve continuare a rappresentare la via maestra pur con i contemperamenti di cui si è detto.

1. PREMESSA

L'incendio boschivo e l'incendio di interfaccia

Ogni anno, in Italia, ad opera diretta o indiretta dell'uomo, si ripropone il triste fenomeno degli incendi a causa del quale vanno perduti diversi ettari di territorio, ciò malgrado il dispendio di forze, impegno e risorse da parte delle istituzioni deputate ad agire.

L'incendio è un evento caratterizzato da grande dinamicità, in grado di evolvere rapidamente, nel tempo e nello spazio, e di determinare situazioni di grande rischio.

Si parla di incendio boschivo quando l'incendio investe il bosco provocando, con la combustione, danni diretti alla massa legnosa. L'incendio però provoca anche danni indiretti rilevanti alle funzioni boschive quali la difesa idrogeologica, la produzione di ossigeno, la conservazione naturalistica, il richiamo turistico, le possibilità di lavoro per numerose categorie produttive.

Diversamente, si parla di incendio non boschivo per identificare gli incendi che pur producendo danni all'ambiente rurale e al territorio, si estendono su aree diverse da quelle forestali.

L'abbandono della coltivazione di molti terreni e di pascoli da parte delle popolazioni ed il conseguente abbandono delle zone rurali e montane¹ ha favorito da un lato l'incontrollato proliferare di vegetazione spontanea determinando, negli ultimi 20 anni, l'incremento della superficie forestale di boschi ed arbusteti per circa due milioni di ettari; dall'altro ha reso più esposta alla combustione tale superficie per effetto della mancanza dell'azione di garanzia e messa in sicurezza primaria, assicurata un tempo dagli stessi agricoltori, esercitata attraverso le opere di prevenzione quali viali tagliafuoco, strade, punti d'acqua ecc. A ciò deve aggiungersi il contributo di fattori naturali quali le variazioni climatiche, che con il costante aumento delle temperature e l'elevata siccità hanno prodotto un allungamento dei periodi favorevoli allo sviluppo degli incendi.

L'aumento della superficie forestale impone particolare attenzione poiché ha avuto luogo a ridosso di zone antropizzate, talvolta inglobandole, o a causa della costruzione di abitati direttamente all'interno di boschi spesso in zone fortemente turistiche. Gli incendi insorti in questi territori, definiti di "*interfaccia*", si presentano

¹ I dati EUROSTAT (Report 2 dicembre 2010 – FIRST estimate) registrano, in Italia, un calo del numero degli occupati nel settore agricolo, che sono diminuiti in 10 anni, dal 2000 al 2009, del 16%, con fortissima presenza di agricoltori *over* 65, sia pure con tendenza lievemente decrescente, che però non favorisce la componente *under* 35 che continua ad avere un andamento negativo. Le politiche comunitarie e nazionali dirette a favorire il ricambio generazionale non sono riuscite a determinare un'inversione di tendenza nonostante i cospicui investimenti pari a circa 180 ml di euro l'anno (v. delibera di questa Sezione n. 9 del 20 luglio 2011 riguardante i fondi per l'imprenditoria giovanile in agricoltura).

con sempre maggiore frequenza e stanno determinando seri problemi di protezione civile.

Si parla di *incendio di interfaccia* quindi quando l'incendio sconfina nel territorio urbanizzato. E' stato definito come un *"Fuoco di vegetazione che si diffonde o può diffondersi su linee, superfici o zone ove costruzioni o altre strutture create dall'uomo si incontrano o si compenetrano con aree vegetate creando condizioni di pericolosità particolari."*².

La distinzione è necessaria perché da essa derivano le diverse attribuzioni di competenze al Corpo forestale dello Stato, al Corpo dei Vigili del Fuoco ed alla protezione civile ed eventualmente, ove necessario, alle altre forze di polizia.

Spesso però il mutare degli incendi, proprio per effetto della loro rapida diffusione, da boschivi a incendi di interfaccia, impone la necessità di rapido coordinamento delle attività tra gli operatori coinvolti ai diversi livelli, locali, regionali e nazionali.

L'attività del Corpo forestale dello Stato e della Protezione civile, sia nella fase di prevenzione che in quella di pattugliamento, monitoraggio e lotta attiva si avvale del contributo di personale volontario sia di antincendio che di protezione civile.

² Definizione tratta dal *"Manuale per Corsi di II Livello sulle procedure Antincendio Boschivo"* realizzato dalla Provincia di Savona in collaborazione con il Corpo Forestale dello Stato, Vigili del Fuoco e Organizzazioni di Volontariato, su impulso della Prefettura U.T.G. di Savona

2. QUADRO NORMATIVO

Le foreste, già appartenenti al demanio dello Stato, furono trasferite alle Regioni nel 1970³ e con esse parte delle competenze in materia, pur mantenendosi in capo allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni stesse.⁴

Ai fini della conservazione e difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale, quale bene insostituibile per la qualità della vita tutelato dall'art. 11 della Costituzione, la legge quadro 21 novembre 2000, n. 353, modificativa e sostitutiva di tutto il precedente assetto normativo sulla materia, coinvolge in primo luogo tutti gli enti competenti che devono coordinarsi in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi.⁵

Per *previsione* si intende l'attività di individuazione delle aree, dei periodi di rischio, degli indici di pericolosità di incendio boschivo,⁶ per *prevenzione* le attività mirate a ridurre le cause ed il potenziale innesco di incendi nonché gli interventi finalizzati alla mitigazione dei danni conseguenti;⁷ infine per *lotta attiva*⁸ le attività di ricognizione sorveglianza ed avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi aerei e terrestri.

L'art. 2 della nuova normativa definisce "incendio boschivo" *"un fuoco con suscettibilità ad espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture ed infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti, e pascoli limitrofi a dette aree"*

La legge quadro 353/2000 nasce dalla mutata ottica in base alla quale per la conservazione del patrimonio boschivo sia più utile una maggiore attenzione alle attività di previsione e prevenzione piuttosto che all'adozione di provvedimenti legati alla gestione dell'emergenza. Con essa alle Regioni si affida la maggior parte dei compiti in materia di lotta agli incendi boschivi, con esclusione della gestione dei

³ L. 16/5/1970, n. 281, artt. 11 e 17 e D.P.R. 15/1/1972, n. 11, artt. 8 e 11.

⁴ L'art. 8 del D.P.R. 11/1972 prevede che l'esercizio della funzione di indirizzo deve riguardare criteri uniformi di amministrazione delle foreste che presentino una unitarietà tecnica ed appartengano a regioni contigue, e che i programmi degli interventi in materia di agricoltura e foreste e le successive modificazioni dovranno essere comunicati dalle regioni al Ministro per l'agricoltura e le foreste, ai fini della formulazione di proposte per il coordinamento delle attività tra le regioni e di quelle delle regioni con quelle di competenza dello Stato, anche in relazione alla predisposizione dei programmi economici nazionali.

⁵ Fino ad allora prevalentemente basato sui principi contenuti nella l. 1/3/1975, n. 47 "Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi" La difesa del patrimonio boschivo era regolata dalla legge 1 marzo 1975, n. 47, che per la prima volta dettava norme organiche in materia e sollecitava la predisposizione di piani regionali, da elaborarsi a cura dei competenti organi regionali con l'ausilio di personale tecnico del Corpo forestale dello Stato e del Corpo dei vigili del fuoco, finalizzati alla difesa e conservazione del patrimonio la cui approvazione era di competenza del Ministro per l'agricoltura e le foreste.

Le iniziali operazioni di avvistamento, circoscrizione e spegnimento erano affidate alle stazioni forestali locali, alle stazioni dei carabinieri ed ai comuni.

⁶ L. 353/2000 art. 4, c. 1.

⁷ L. 353/2000 art. 4, c. 2.

⁸ L. 353/2000 art. 7, c. 1.

mezzi aerei coordinata dal Dipartimento della protezione civile. Solo in caso di inadempienza delle regioni ad esse subentra il Ministro dell'interno delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri⁹ il quale dovrà avvalersi, nell'ambito delle rispettive competenze, dell'ausilio del Dipartimento della protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato che dovrà predisporre le attività per lo spegnimento degli incendi boschivi.

Secondo il dettato della nuova legge la previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi è realizzata attraverso piani regionali, redatti in conformità alle direttive e alle linee guida emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'attività di lotta agli incendi delle regioni, sia nella fase della previsione che in quella di lotta a terra, è assicurata anche con la collaborazione di risorse materiali ed umane del Corpo forestale dello Stato, del Corpo dei vigili del fuoco¹⁰ e della Protezione civile e sulla base di accordi di programma stipulati tra le amministrazioni.

Gli interventi con i mezzi aerei sono coordinati dal Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) istituito presso la Protezione civile.

L'articolazione delle specifiche competenze sarà illustrata in prosieguo di trattazione.

Ai fini di assicurare l'efficacia degli interventi a terra con quelli aerei le regioni possono avvalersi della collaborazione dei Centri Operativi Antincendio Boschivo (COAB) del Corpo forestale dello Stato.^{11 12}

La legge quadro prevede che il piano regionale sia sottoposto a revisione periodica e vi debba essere inserita una mappatura delle aree percorse dal fuoco nell'anno precedente che deve essere annualmente aggiornata anche con dati derivanti dal Sistema informativo della montagna (SIM) del Corpo forestale dello Stato.

Con D.M. 20 dicembre 2001 sono state impartite *"le linee guida relative ai piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi"* cui le regioni a statuto ordinario dovevano

⁹ Inizialmente era competente il Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile cui è subentrato il Presidente del Consiglio o, il ministro dell'Interno se da lui delegato a norma dell'art. 3 del D.L.7/9/2001, n.343 convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001,n. 401, art.5. relativa a *"disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile"*

¹⁰ I Rapporti tra il Corpo Forestale ed il Corpo dei vigili del fuoco sono stati regolati dall'accordo quadro pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 39 del 21.10.2008.

¹¹ L. 353/2000, art., 7, c. 5.

¹² All'interno dei piani regionali (art.8 della legge 353/2000) è inserita una sezione dedicata alle aree protette ed ai parchi e riserve naturali dello Stato contenente appositi piani redatti dal Ministero dell'ambiente¹² d'intesa con le regioni interessate e con il Corpo forestale dello Stato. Il piano Regionale deve contenere al suo interno anche il modello organizzativo cui fare riferimento con precisa indicazione delle forze e delle strutture utilizzate nonché di eventuali altri accordi promossi dalla Regione con amministrazioni pubbliche. L'elenco delle zone ritenute esposte a maggior rischio per gli obiettivi di maggior rilievo da difendere è inviato al COAU che ne dovrà tener conto ai fini della priorità degli interventi da adottare.

Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissi, le Regioni si avvalgono, oltre che del proprio personale, anche di quello delle organizzazioni di volontariato, dei Vigili del fuoco, del Corpo Forestale nonché delle forze armate e di polizia a seconda delle urgenze e necessità.

attenersi nella redazione dei piani regionali. Il decreto prevede (art.9) la possibilità per le regioni di ricorrere, nella redazione dei piani, ai dati forniti dal Corpo sulle aree percorse dal fuoco, derivati dal data base del Sistema Informativo della Montagna (SIM).^{13 14}

Infine, con la legge 6 febbraio 2004, n. 36, è stato emanato il "nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato" nel quale è stata riaffermata la struttura di "Forza di polizia ad ordinamento civile" e ribaditi i compiti di polizia ambientale e forestale, di pubblica sicurezza e di protezione civile attribuiti al Corpo.

In data 16 aprile 2008, è stato siglato l'accordo tra il Corpo forestale dello Stato e il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi del quale, al fine di *"evitare confusioni di ruolo"* ed eliminare *"le numerose carenze e disfunzioni dell'organizzazione del contrasto al fenomeno"*, è affidata al Corpo Forestale la competenza ad intervenire ed a coordinare le operazioni di spegnimento a terra nel caso di incendio boschivo ed al Corpo dei vigili del Fuoco la competenza nel caso di incendi che interessino zone antropizzate. Qualora gli incendi per estensione e/o pericolosità interessino sia i boschi che i centri abitati richiedendo contemporaneamente l'intervento di entrambi, il Direttore delle operazioni di spegnimento del Corpo forestale dello Stato (DOS) e il Responsabile delle operazioni di soccorso del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco (ROS) si dovranno coordinare tra loro per ottimizzare e razionalizzare gli interventi di spegnimento.

Al fine di completare il quadro normativo è necessario far riferimento alle norme che disciplinano il riparto delle risorse alle regioni.

Ai sensi dell'art. 12, commi 2 e 3 della legge n. 353/2000, lo Stato trasferisce alle regioni fondi ripartiti al 50% proporzionalmente al patrimonio boschivo rilevato dall'inventario forestale nazionale, costituito presso il Corpo forestale dello Stato, e al 50% suddiviso in quote inversamente proporzionali al rapporto tra superficie percorsa dal fuoco e superficie regionale boscata totale prendendo a riferimento il dato medio del quinquennio precedente. Alla predetta ripartizione provvede il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di una proposta elaborata dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio, previamente

¹³ In esso è attribuita particolare rilevanza all'attività di previsione e prevenzione finalizzata alla graduale riduzione degli incendi nelle aree boscate e la previsione di incentivi resi disponibili dallo Stato per quelle Regioni che destinano particolari risorse, umane ed economiche, a tali attività in luogo di quella puramente emergenziale.

¹⁴ Al fine di dotare le amministrazioni coinvolte nella lotta attiva agli incendi boschivi, dei mezzi aerei necessari a fronteggiare l'emergenza incendi nonché a garantire loro priorità d'impiego, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2002, è stato disposto che agli aerei impiegati sotto il coordinamento della protezione civile l'aviazione civile dovesse assicurare priorità nel decollo e nell'atterraggio assimilandoli agli aerei di Stato. Inoltre, per migliorare la capacità operativa della protezione civile e dello stesso Corpo forestale per una più efficace e tempestiva azione di contrasto agli incendi, è stato consentito il ricorso a trattativa privata per l'acquisizione di ulteriori aeromobili ritenuti più idonei "all'assolvimento dei compiti d'istituto"¹⁴ Inoltre per consentire le comunicazioni tra le squadre a terra con i velivoli antincendio è stato consentito l'acquisto, sempre a trattativa privata, di apparati rice-trasmittenti e dei relativi accessori necessari alla comunicazione terra-bordo.

inoltrata anche alla Conferenza Stato-Regioni. A titolo esemplificativo, è allegata alla relazione la tabella di ripartizione fondi, per l'anno 2010, che evidenzia gli effetti dei due criteri di riparto nella quantificazione delle risorse.

La ratio della norma, come precisa la stessa Amministrazione, era di favorire quelle regioni che avessero attuato con successo una politica di prevenzione, invertendo la tendenza registrata negli anni precedenti alla legge-quadro, che correlava l'assegnazione delle risorse al numero degli incendi sviluppatasi e ai conseguenti investimenti nello spegnimento e nel rimboschimento.

Peraltro, l'Amministrazione segnala che con riferimento alla quota parte dei fondi ripartiti secondo il criterio della proporzionalità inversa tra superficie forestale e superficie percorsa dal fuoco, "la modalità di ripartizione produce una notevole concentrazione delle risorse verso quelle regioni dove, in presenza di un patrimonio forestale di elevata estensione territoriale percentuale, si verificano tuttavia pochi e limitati eventi di incendio, non solo in ragione di una più efficiente organizzazione di contrasto e prevenzione, ma anche soprattutto grazie ad una concomitanza di fattori climatici predisponenti molto più favorevoli."

La Regione Siciliana ha sollevato il problema della necessità della valutazione degli indicatori del rischio incendi nella ripartizione dei fondi. Al fine di elaborare una proposta di revisione dei criteri di riparto è stato istituito un gruppo di lavoro interregionale in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni.¹⁵

Appare condivisibile la prospettazione della Regione Siciliana e dunque auspicabile una modifica normativa in materia di riparto fondi che tenga conto dei fattori di rischio nell'innescare e nella propagazione degli incendi e ciò senza abbandonare il criterio premiale voluto dal legislatore con il citato art. 12 della legge n. 353/2000, che deve continuare a rappresentare la via maestra pur con i temperamenti di cui si è detto.

¹⁵ Nota della Regione Siciliana Presidenza Dipartimento della Protezione Civile prot. N. 18387 del 2.5.2011

3. IL CORPO FORESTALE DELLO STATO.

3.a. Disciplina generale e competenze nella lotta contro gli incendi boschivi

Il Corpo è posto alle dirette dipendenze del Ministro per le politiche agricole e forestali, con organizzazione ed organico propri distinti da quelli del Ministero, è dipendente funzionalmente dal Ministro dell'interno per attività inerenti l'ordine pubblico, pubblica sicurezza, pubblico soccorso e protezione civile nonché collabora con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per la prevenzione e repressione dei reati ambientali.

La legge 6 febbraio 2004, n. 36 attribuisce al Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile, strutturata gerarchicamente, al cui vertice è preposto un dirigente generale con la qualifica di capo del Corpo Forestale.

L'attuale struttura del Corpo è organizzata secondo quanto disposto con il DM 12/1/2005 che individua le unità dirigenziali centrali e periferiche e le loro specifiche competenze. *"Il Corpo forestale dello Stato è presente nelle quindici Regioni a statuto ordinario: la struttura organizzativa è costituita dall'Ispettorato generale, da 15 Comandi Regionali e 83 Comandi Provinciali istituiti nelle regioni a statuto ordinario, da circa 1.100 Comandi Stazione e da ulteriori 100 uffici e articolazioni territoriali (Coordinamenti Territoriali per l'Ambiente, Uffici per la Biodiversità, Servizi doganali CITES)".*^{16 17}

Il coordinamento delle strutture antincendio regionali con quelle statali e locali è assicurato dalle *Sale Operative Unificate Permanenti (SOUP)* regionali, se istituite, nelle quali sono presenti i rappresentanti del Corpo, o dalle Centrali Operative Regionali (COR) del Corpo forestale dello Stato. Le COR sono strutture del CFS istituite a livello di Comando Regionale e rappresentano lo strumento attraverso cui il Corpo gestisce l'operatività dei propri Reparti Territoriali nell'ordinario e nell'emergenza e si occupano dell'intera gamma delle attività di competenza istituzionale del CFS.

Le SOUP e le COR, che possono essere coincidenti o meno in una unica sala operativa in ossequio agli accordi siglati nelle Convenzioni, coordinano tutta l'attività operativa AIB in ambito regionale, in costante raccordo operativo con la Centrale

¹⁶ Nota del Corpo Forestale dello Stato del 4/2/2011 prot. 23/Ris

¹⁷ Le regioni a statuto speciale hanno ciascuna un proprio Corpo forestale. Nella Regione Siciliana, il Corpo forestale nasce con l.r. 24/1972, nella Regione Sardegna, con l.r. 26/1985, nella Valle d'Aosta, con l.r. 12/2002, nel Friuli Venezia Giulia, con l.r. 36/1969. Nella Regione autonoma TAA, la materia è di competenza delle province autonome: Trento ha istituito il Corpo forestale con legge provinciale n. 7/1997 e Bolzano con la legge provinciale n.21 del. 21.10.1996, che attribuisce le operazioni di spegnimento al rappresentante dell'autorità forestale, un provinciale, che si coordina con il comandante operativo dei vigili del fuoco competente per territorio.

Operativa Nazionale e con le altre Centrali Operative dei diversi soggetti in campo (Dipartimento Protezione Civile, Vigile del Fuoco, Forze di Polizia, 118, ecc...)

Il coordinamento delle operazioni a terra è affidato alla figura del DOS, Direttore Operazioni di Spegnimento. Il coordinamento della flotta aerea dello Stato, nello spegnimento dagli incendi, invece, è effettuato dal Dipartimento della Protezione Civile attraverso il Centro Operativo Aereo Unificato (COAU), presso il quale, unitamente al personale dell'Aeronautica Militare, presta servizio parte del personale del Corpo Forestale.

3.b. Organizzazione e funzioni del Corpo.¹⁸

I comandi regionali (in numero di 15 sul territorio nazionale, uno per ogni regione a statuto ordinario) curano i rapporti istituzionali in ambito regionale, vigilano sulla corretta attuazione degli accordi contenuti nella convenzione; pianificano ed organizzano l'attività di contrasto agli incendi boschivi con la collaborazione dei propri 15 Centri Operativi Antincendi Boschivi (COAB) ed assicurano il coordinamento degli interventi operativi per il tramite della Centrale Operativa Regionale (COR) e della Sala Operativa Unificata Permanente (SOUP) della regione, se in questa attivata, cui assicurano la presenza di personale del Corpo, coordinano l'attività investigativa con il supporto del Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (N.I.A.B.).

I comandi provinciali,¹⁹ (83 sul territorio nazionale istituiti anch'essi nelle regioni a statuto ordinario) in relazione agli incendi boschivi, attuano i contenuti degli accordi con le Regioni, inviano personale preposto al ruolo di Direttore delle operazioni di spegnimento, curano il coordinamento degli interventi nella lotta agli incendi con le strutture territoriali avvalendosi delle strutture dei NOS,²⁰ delle pattuglie 1515 e dei comandi stazione e di tutte le altre strutture territoriali ivi comprese quelle temporaneamente individuate (NOS temporanei), inoltre coordinano l'attività investigativa sui reati connessi agli incendi, raccolgono i dati delle aree percorse dal fuoco.

Inoltre il Corpo dispone di reparti "ippomontati" utilizzati per la sorveglianza dei boschi.

L'introduzione del reato di incendio boschivo,²¹ che ha inasprito le pene per le condotte illecite volontarie e per alcune colpose, fornisce al Corpo un ulteriore strumento per contrastare con maggiore efficacia il fenomeno.

¹⁸ Decreto del Capo del corpo 29/5/2008 relativo alla riorganizzazione delle attività del corpo; DCC 28/5/2008 relativo all'organizzazione del servizio 1515, della CON e della COR; DCC 17/7/2009 relativo alla soppressione delle UOT ed istituzione dei NOS.

¹⁹ D.C.C. 29/5/2008, art. 3.

²⁰ istituiti con decreto del Capo del corpo forestale dello Stato del 17/7/2009 n. 2532/09 che ne individua le competenze. Essi hanno sostituito le unità operative territoriali (UOT)

²¹ L. n. 353/2000, art. 4, c.2.

Attesa la complessa e articolata organizzazione deputata all'attività AIB appare utile sintetizzare e organicamente rappresentare tutti i centri di responsabilità coinvolti nella gestione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi

Amministrazione	Competenze	Strutture operative
Regioni	Attività legislativa. Redazione <i>Piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi</i> ai sensi della legge quadro sugli incendi boschivi; Pianificazione delle procedure e modalità di allertamento del proprio sistema di protezione civile; Attività di sensibilizzazione e stimolo agli enti locali ed autorità locali per la riduzione del rischio di innesco. Prevenzione, monitoraggio e sorveglianza delle condizioni di pericolosità e rischio degli incendi boschivi e di interfaccia; Lotta attiva agli incendi boschivi e di interfaccia e di gestione dell'emergenza; Assicurano il coordinamento fra il livello regionale e quello locale delle proprie strutture antincendio, nonché quello tecnico operativo delle operazioni di soccorso; assicurano il collegamento continuo con le strutture del CNVVF, del CFS, del volontariato e del personale delle Forze armate.	SOUP (<i>sale operative unificate permanenti</i>) <i>Centri operativi regionali (COR)</i>

Ufficio territoriale di governo	Coordina le risorse umane e dei mezzi disponibili sul territorio avvalendosi del CFS e del CNVVF in base a piani di gestione dell'emergenza predisposti.	Prefetto, sindaco
Dipartimento della protezione civile	Si definisce come una <i>macchina di intervento in emergenza</i>. Elabora a livello nazionale e locale i "piani di emergenza" Gestisce il sistema di allertamento nazionale unitamente alle Regioni attraverso la rete dei <i>Centri funzionali</i> e definisce in sede locale sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa per fronteggiare, coordinandosi con il Prefetto, eventi calamitosi anche per l'aspetto dell'ordine e della sicurezza pubblica²² Garantisce e coordina sul territorio nazionale gli interventi di spegnimento con i mezzi aerei e concorre con la propria flotta aerea alla lotta attiva agli incendi²³. Coordina con le Regioni gli interventi delle strutture operative e dei mezzi aerei in particolare. Effettua il monitoraggio dei parametri meteo e vegetazionali determinanti le ideali condizioni all'insorgere ed alla propagazione del fuoco; è in permanente contatto con strutture operative locali. Il Dipartimento della Protezione Civile definisce le procedure operative che riguardano: la richiesta, da parte delle Regioni, per il tramite delle Sale Operative Unificate Permanenti o Centri Operativi Regionali(SOUP/COR), del concorso della flotta aerea dello Stato; i criteri per l'assegnazione di vettori e la condotta delle operazioni aeree da parte del COAU.	Centro operativo Aereo Unificato (COAU)

²² L. 7/9/2001, n. 343, convertito con modificazioni dall'art. 1 della L. 9/11/2001, n. 401, art. 4 bis.

²³ Al fine di mantenere costantemente aggiornata ed efficiente la flotta aerea destinata alla lotta attiva agli incendi boschivi il d.l.31/5/2005, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 26/7/2005, n. 152, stabiliva, all'art.1,c. 2, che il *Dipartimento per la protezione civile(...)* poteva *acquisire(...)* la disponibilità, in via di somma urgenza, della necessaria strumentazione, anche avviando ogni utile sperimentazione di mezzi materiali e di forme organizzative ed addestrative. Tale norma è stata abrogata dal d.lgs 12/4/2003, n. 163 con decorrenza 2 luglio 2006. Con O.P.C.M 15/6/2006, n. 3443, art. 7, è stata assegnata la somma di 2 milioni di euro al Fondo per la protezione civile, finalizzata al potenziamento della capacità operativa della componente aerea del CFS impegnata nella lotta agli incendi boschivi nonché alle ulteriori azioni in materia di interventi di protezione civile per situazioni di emergenza. Nella stessa ordinanza si è stabilito che all'adeguamento tecnico e operativo della componente aerea del Dipartimento si sarebbe provveduto attraverso la stipula di un contratto di collaborazione con qualificato esperto del settore aereonautico.

Corpo forestale dello Stato	Attività di prevenzione, contrasto, spegnimento e repressione reati di incendio nei boschi. Direzione, in quasi tutte le regioni, con eccezione di quelle a statuto speciale, delle operazioni di contrasto a terra degli incendi sviluppatasi in territori limitatamente antropizzati caratterizzati da soprassuoli forestali dei quali è prevalente la salvaguardia della vegetazione dell'ambiente e del paesaggio. Il Direttore delle operazioni di spegnimento (<i>Dos</i>) assume il coordinamento delle operazioni antincendio boschivo di aerocooperazione. Coordinamento flussi di informazione con la COAU e con le COR Monitoraggio aree percorse dal fuoco. Attività di informazione del cittadino.	Nucleo Investigativo Centrale di Polizia Ambientale e forestale (NICAF). Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (NIAB) Nuclei Investigativi Polizia Ambientale e Forestale (NIPAF) Centro Operativo Aereo (COA) Comandi Regionali Comandi Provinciali Comandi stazione Centrale operativa Nazionale (CON) Centrale operativa regionale (COR²⁴) Centri operativi antincendio boschivo regionali (COAB) Nuclei operativi speciali (NOS)
Vigili del fuoco	Nei territori limitatamente interessati da incendi, assicura la gestione degli interventi a difesa delle popolazioni e degli insediamenti civili ed industriali dirigendo le relative operazioni di spegnimento in accordo con il direttore delle operazioni di spegnimento (<i>Dos</i>) del CFS Nel caso di incendi con situazioni di interfaccia quindi caratterizzati da interconnessione tra territori boschivi e zone antropizzate, risultando prevalente la salvaguardia di vite umane e di infrastrutture civili, la direzione delle operazioni di spegnimento nonché il coordinamento delle operazioni di contrasto a terra è affidata al CNVVF In casi di particolare gravità il Responsabile delle operazioni di soccorso (<i>Ros</i>) dei VVFF si coordina con il <i>Dos</i> del CFS nel comune scopo della difesa primaria delle persone e dei beni e dell'ambiente	

In ambito nazionale e regionale, l'attività di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi è supportata da studi di settore compiuti in ambito sia nazionale che internazionale. In particolare si fa riferimento a due principali strumenti di valutazione previsionale:²⁵

L'EFFIS (European Forest Fire Information System) – Centro di Ricerca UE – Ispra (VA), un sistema di calcolo e previsione basato sul Canadian Forest Fire Weather Index Sistem il quale parte dal presupposto che la probabilità di innesco dipenda strettamente dallo stato di idratazione dei combustibili vegetali morti, che dipende, a sua volta, dall'andamento climatico. Il calcolo è effettuato sulla base di parametri meteorologici (temperatura dell'aria, umidità relativa, velocità del vento a 10 m dal

²⁴ Istituite con decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato 28/05/2008.

²⁵ Nota prot. 1394 del 2/11/2011 inviata dall'Ispettorato Generale del Corpo forestale dello Stato.

suolo e precipitazioni delle ultime 24 ore) misurati ad un'ora standard del pomeriggio (ore 13), considerati rappresentativi del picco giornaliero di pericolo.

RISICO²⁶ (Rischio incendi e coordinamento)-Dipartimento della Protezione Civile.

Un Centro Funzionale Centrale è predisposto al fine del monitoraggio, per la successiva emissione di un bollettino giornaliero,²⁷ che individua, per ogni provincia, i diversi livelli di pericolosità del territorio sulla base dei quali dovranno essere calibrati gli interventi, secondo tre indici distinti:

- pericolosità bassa: l'evento può essere fronteggiato con i soli mezzi ordinari e senza particolare dispiegamento di forze;
- pericolosità media: l'evento deve essere fronteggiato con una rapida ed efficiente risposta del sistema di lotta attiva;
- pericolosità alta: l'evento può raggiungere dimensioni tali da richiedere quasi certamente il concorso della flotta aerea statale.

L'attività di monitoraggio, prevenzione e spegnimento degli incendi è assicurata anche dall'utilizzo di una consistente flotta aerea composta da velivoli appartenenti al Corpo forestale dello Stato, al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, al Dipartimento della Protezione Civile, e alle Forze armate, coordinata dal Dipartimento per la protezione civile attraverso il Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) (situato presso le aree operative del Dipartimento). E' in corso un progetto riguardante l'attivazione di ulteriori postazioni presso le Centrali *Operative Regionali* (COR) e nelle zone maggiormente colpite.

La flotta aerea del Corpo è gestita dalla Divisione 4^ -Centro Operativo Aereo (COA) la cui base è stabilita presso l'aeroporto dell'Urbe di Roma. La struttura è a sua volta articolata in 7 basi fisse dislocate in diverse città salvo riposizionamento strategico, in relazione alle emergenze, secondo le indicazioni impartite dal Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) della Protezione civile. *Dispone di 21 elicotteri bimotore di cui 18 AB412 e 3 A109N, 4 elicotteri pesanti Erickson S64F e 8 elicotteri leggeri NH500 nonché di 1 aereo Piaggio "P180 Avanti I". Essi sono impiegati, per la lotta agli incendi boschivi, in attività di monitoraggio ambientale, attraverso l'uso di telecamere wescam* ²⁸ *su banda infrarossi, trasporto di DOS (direttore delle operazioni di spegnimento) e di altro personale specializzato per interventi sugli incendi boschivi.*²⁹ Attraverso la *Centrale Operativa Nazionale*,³⁰ (CON) con sede

²⁶ Il Dipartimento della Protezione civile ha messo a disposizione delle amministrazioni regionali il sistema previsionale di pericolosità potenziale degli incendi denominato RISICO dal 17 maggio 2011.

²⁷ La cui emanazione è stata disposta con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1/7/2011

²⁸ "Sistema di ripresa giro stabilizzato" Si tratta di telecamere, con sistemi elettroottici ed a infrarossi, posizionate all'esterno del velivolo dotate di potenti zoom che consentono di effettuare riprese di alta qualità caratterizzate da elevatissima stabilità dinamica con immagini ad alta definizione in grado di monitorare con un angolo largo per situazioni di attenzione e contemporaneamente zoomare su un soggetto per una ripresa più stretta. (dati estratti da pubblicazione on line Laboratorio Tevere) le immagini vengono trasmesse in tempo reale per telefonia fissa e mobile per consentirne l'immediata interpretazione (da sito wescam.com)

²⁹ Nota prot. 836 del 30/7/2010 del Corpo forestale dello Stato.

presso l'Ispettorato Generale di Roma del Corpo forestale dello Stato, le segnalazioni giungono alle 15 centrali operative regionali (COR), istituite presso le Regioni a statuto ordinario; in essa è prevista una postazione dedicata agli agenti del Nucleo Investigativo antincendio boschivo (NIAB).

Risulta evidente la complessità dell'organizzazione deputata all'attività AIB, con il coinvolgimento di numerosi centri di intervento, che richiede uno stretto coordinamento, il cui rafforzamento va certamente perseguito a legislazione vigente. Deve, tuttavia, porsi l'interrogativo se, in particolare in un momento di riduzione delle risorse disponibili, che non può ritenersi transitorio ma strutturale, non sia il caso di ripensare la complessiva organizzazione del sistema AIB attraverso una semplificazione delle strutture, per una maggiore funzionalità ed economicità.

Si potrebbe pensare ad un accentramento nel Corpo forestale dello Stato non solo della responsabilità e direzione dell'antincendio boschivo, ma anche dell'attivazione dell'intervento dei mezzi aerei se necessari e della formazione e direzione dei cd. volontari, attese le sue specifiche competenze in materia.

³⁰ Istituita con decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato il 28/5/2008, in occasione dell'istituzione del servizio di emergenza ambientale 1515 il quale costituisce un servizio di supporto logistico ed operativo alle attività svolte anche in ordine alla lotta agli incendi e ad emergenze di protezione civile.

4. LE DIRETTIVE ANNUALI DEL MINISTRO SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E LE RELAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ANNI 2008, 2009, 2010 E 2011

Nel corso degli anni 2008-2011, gli obiettivi indicati in Direttiva sono mutati; appare pertanto utile una trattazione separata.

Anno 2008

Nel corso del 2008, nell'ambito della missione "Soccorso civile", programma "interventi per soccorsi" sono stati ritenuti prioritari gli obiettivi:

1. riorganizzazione del servizio aereonavale ivi compresa la disciplina per l'esercizio dell'attività di volo e di navigazione (ob. 4.1.1.) ,
2. maggiore cooperazione Stato Regioni ai fini del miglioramento degli interventi di protezione civile, con particolare riguardo alla prevenzione degli incendi boschivi (ob. 4.1.2);
3. attività di comunicazione istituzionale (ob. 4.1.3);
4. dematerializzazione dei procedimenti e gestione informatica dei documenti (ob. 4.1.4);
5. potenziamento dell'attività investigativa per il contrasto agli incendi boschivi ob. 4.1.5).

La relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi definiti nella direttiva, elaborata dal Corpo Forestale dello Stato³¹ evidenzia che, l'obiettivo del potenziamento dell'attività investigativa è stato completamente raggiunto alle scadenze previste; la riorganizzazione del servizio aereo e le attività di comunicazione istituzionale sono stati quasi interamente raggiunti con leggeri scostamenti rispetto alle scadenze previste. Per il servizio aereonavale le prime due fasi sono state completate e le altre due realizzate al 70 e 50% del previsto. L'attività di comunicazione istituzionale, modificata nelle sue procedure di raccolta dati, ha visto completate tre fasi delle quattro previste, entro il primo semestre. Difficoltosa appare, invece, la realizzazione della dematerializzazione documentale il cui processo di completamento è previsto entro il 2013. Riguardo agli obiettivi prefissi, nella relazione si dichiarano completamente raggiunti quelli parziali previsti per il 2008.

Per quanto riguarda la cooperazione Stato Regioni, appare raggiunto solo quanto previsto alla scadenza dell'aprile 2008 mentre, da quella data in poi, si è ritenuto necessario ridefinire il programma di attuazione sul quale nel corso dell'anno non sembra che siano stati fatti progressi.

³¹ Trasmessa dal Corpo Forestale dello Stato con nota n. 608 del 10 maggio 2011.

Anno 2009

La priorità politica di interesse è la "Governance del territorio rurale" inserita all'interno del programma di Governo per rilanciare lo sviluppo, più sicurezza e i servizi ai cittadini.

La missione "Soccorso civile", programma "interventi per soccorsi", realizzativa della suddetta priorità ha, per l'anno 2009, due obiettivi fondamentali: il primo raccoglie in sé una pluralità di sub-obiettivi, peraltro contenuti nell'art. 2. c.1 lett. i) e o) della l. 36/2004, con riguardo al monitoraggio e controllo del territorio nella prevenzione del dissesto idrogeologico e al reclutamento, formazione e gestione del proprio personale; approvvigionamento e amministrazione delle risorse strumentali; divulgazione delle attività istituzionali ed educazione ambientale (ob. 4.1.1.; il secondo (ob. 4.1.2.) invece relativo all'attuazione del fascicolo territoriale³² presso tutte le strutture, centrali e periferiche del Corpo ed alla razionalizzazione del conferimento degli incarichi dirigenziali.

La realizzazione dell'obiettivo 4.1.2. riguarda quindi la predisposizione di un mezzo di consultazione attraverso uno *strumento completo di archiviazione, analisi e ricerca, redazione delle attività di indagine* finalizzato a consentire una veloce consultazione e circolarità di informazioni. Per la sua realizzazione sono previsti 4 diversi obiettivi operativi:

1. *adeguamento centrali operative;*
2. *fornitura mezzi e attrezzature;*
3. *acquisizione dispositivi di protezione individuale per incendi e polizia giudiziaria;*
4. *formazione del personale alla stesura del fascicolo territoriale.*

La realizzazione dell'obiettivo della razionalizzazione degli incarichi dirigenziali passa anch'essa attraverso 3 distinti passaggi :

1. *ricognizione delle realtà territoriali con rilevazione delle criticità,*
2. *attivazione dei provvedimenti relativi alla loro rimozione ed infine,*
3. *entro il mese di giugno 2009, completamento della razionalizzazione.*

La relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi per l'anno 2009,³³ evidenzia che, nel periodo giugno-dicembre 2009, tutti i comandi hanno utilizzato il fascicolo territoriale. Riguardo all'adeguamento delle centrali operative, il sistema radio ai

³² Si tratta di una nuova procedura di raccolta dei dati degli incendi boschivi adottata dal Corpo forestale dello Stato in sostituzione di quella denominata AIB/FN. Il Fascicolo Territoriale è una procedura completamente informatizzata, originata da un evento territoriale accertato e rilevante ai fini dei compiti istituzionali del Corpo forestale.

Tecnicamente è costituito da un contenitore elettronico di informazioni territoriali e alfanumeriche di natura diversa, quali eventi ambientali verificatisi in una specifica porzione di territorio come incendi, frane, valanghe, esistenza di impianti di smaltimento rifiuti.

Il Fascicolo Territoriale è parte integrante del Sistema Informativo della Montagna (SIM), realizzato dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, in attuazione di quanto disposto con L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 24, della legge sulla montagna. (CFS/Fascicolo Territoriale)

³³ Trasmessa dal Corpo Forestale dello Stato con nota n. 608 del 10 maggio 2011 e con successiva memoria prot. 1509, depositata il 28.11.2011.

diversi reparti nonché la fornitura di mezzi e attrezzature ai diversi reparti l'obiettivo è stato raggiunto soltanto per il 60%, per indisponibilità di fondi; la formazione del personale è completata, invece, per l'80%.

Anno 2010

Per l'anno in esame sono presenti le stesse priorità politiche dell'anno precedente ma "la governance del territorio rurale" contiene altre priorità. Nell'ambito della missione "soccorso civile" programma "interventi per soccorsi" risultano indicati 2 obiettivi strategici: *la razionalizzazione degli interventi di soccorso civile* (prog. 4.1.1) e *l'aumento della sicurezza attraverso l'impiego di presidi mobili* (prog. 4.1.2).

Il primo prevede la razionalizzazione degli interventi con particolare riferimento, in concorso con le regioni, alla lotta agli incendi boschivi ed allo spegnimento con mezzi aerei dello Stato, e la realizzazione dell'attività di prevenzione degli incendi boschivi, anche nell'ambito di una campagna di comunicazione. Il secondo obiettivo concerne la previsione di messa a regime di mezzi speciali mobili (centrale operativa e comando stazione e laboratorio) nelle regioni Campania, Basilicata, Puglia, e Calabria.

La relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi per l'anno in questione,³⁴ evidenzia i risultati dell'attività svolta in concorso con le regioni, le convenzioni stipulate e gli accordi di programma sottoscritti; si è provveduto all'acquisto di automezzi e di attrezzature tecnico-specialistiche, pur evidenziando l'insufficienza delle risorse finanziarie per le effettive necessità.

Anno 2011

Nell'ambito della priorità politica di "Governance del territorio rurale e montano", con la missione 4, intitolata "soccorso civile", nel programma "interventi per soccorsi" stabilisce che, tra le priorità strutturali di particolare rilievo assegnate al Corpo Forestale, dovranno essere comprese, per quanto di interesse alla presente indagine: "a) l'attività, in concorso con le Regioni, di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e lo spegnimento con mezzi aerei degli stessi; b) l'esame delle cause degli incendi boschivi; c) l'elaborazione statistica e rilevazione delle aree percorse dal fuoco;(....)

Potranno infine essere disposte iniziative mirate all'attuazione del presente programma riferite al territorio di pertinenza degli uffici dirigenziali periferici, tenendo anche conto delle materie disciplinate nell'ambito dei rapporti convenzionali con le Regioni".³⁵

³⁴ Trasmessa dal Corpo Forestale dello Stato con memoria prot. 1509, depositata il 28.11.2011.

³⁵ Direttiva 10 gennaio 2011, per l'anno 2011, All. 2

In relazione all'obiettivo previsto per l'anno 2009 relativo al reclutamento del personale (4.1.1.) si espone, di seguito, una tabella riepilogativa della dotazione del personale del Corpo forestale dello Stato:

DOTAZIONI ORGANICHE-FORZA EFFETTIVA-VACANZE NEI RUOLI³⁶

qualifica	situaz. al 31.12.2008			situaz. al 31.12.2009		
	in servizio	in organico	vacanze	in servizio	in organico	vacanze
Dirigente generale liv. B	1	1	0	1	1	0
Dirigente generale liv. C	1	1	0	1	1	0
Dirigente superiore	19	21	-2	16	21	-5
Primo Dirigente	10	122	-112	79	122	-43
Vice questore aggiunto forestale						
Commissario capo forestale						
Commissario forestale (*)						
tot da v. quest. a commiss.	413	502	-89	331	502	-171
totali	444	647	-203	428	647	-219

qualifica	situaz. al 01.01.2008			situaz. al 01.01.2009			situaz. al 01.01.2010		
	in servizio	in organico	vacanze	in servizio	in organico	vacanze	in servizio	in organico	vacanze
ispettori	1083	1590	-507	989	1590	-601	864	1590	-726
sovrintendenti	1356	1440	-84	1314	1440	-126	1238	1440	-202
assistenti-agenti	4794	4811	-17	4975	4811	164	5009	4811	198
totali	7233	7841	-608	7278	7841	-563	7111	7841	-730

qualifica	situaz. al 01.01.2008			situaz. al 01.01.2009			situaz. al 01.01.2010 (**)		
	in servizio	in organico	vacanze	in servizio	in organico	vacanze	in servizio	in organico	vacanze
periti	190	262	-72	176	262	-86	170	262	-92
revisori	233	260	-27	227	260	-33	221	260	-39
collaboratori-operatori	237	350	-113	238	350	-112	400	350	50
totali	660	872	-212	641	872	-231	791	872	-81

personale non di ruolo assunto a tempo determinato ai sensi della l. 124/85	1464	1464		1435	1435		1404	1404	0
totali generali	9801	10824	-1023	9782	10795	-1013	9306	10117	811³⁷

Fonte: elaborazione Corte dei conti su tabella all. 3.1. inviata dal CFS

(*) nel corso del 2010 è stato avviato un corso di formazione per 120 commissari forestali.

(**) il personale in servizio nel ruolo dei collaboratori-operatori è in esubero di 50 unità rispetto alla relativa dotazione organica in attuazione dell'art.1, comma 346 della legge 24 dicembre 2007, n.244, recante "Disposizioni sulla formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) di seguito riportato: "Anche in deroga ai limiti stabiliti dalle disposizioni vigenti e al fine di potenziare le attività di accertamento, ispettive e di contrasto alle frodi, di soccorso pubblico, di ispettorato e di controllo di altre amministrazioni statali, nonché al fine di ridurre gli oneri derivanti dall'applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni dei commi da 345 a 357 nonché della presente legge, è autorizzata la spesa per assunzioni di personale, anche di

³⁶ Dati rilevati dalla II nota di risposta trasmessa dal CFS il 4/2/2011 prot. n. 23/Ris; le note inserite a margine della tabella sono contenute nei prospetti riepilogativi del personale inviati come allegato 3.1.

³⁷ Dati relativi alle diverse qualifiche escluse quelle dei Dirigenti e Commissari forestali perché non comunicati per il 2010.

qualifica dirigenziale: ... omissis ... lettera c) nel Corpo forestale dello Stato per 1 milione di euro per l'anno 2008, 8 milioni di euro per l'anno 2009 e 16 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010, anche nei ruoli iniziali nel limite delle vacanze dei ruoli superiori e con successivo riassorbimento al passaggio a tali ruoli, con possibilità di utilizzare le graduatorie".

Il Corpo Forestale sottolinea che i dati sopraindicati sono riferiti all'intera dotazione del personale, indipendentemente dall'attività cui i singoli sono destinati, ivi compresa quella Antincendio boschivo che è pur sempre connessa con quelle del Corpo ancorché non rivesta carattere di esclusività ma modulabile in relazione alle esigenze e priorità che si manifestano sul territorio.³⁸

³⁸ Nota del Corpo forestale dello stato del 4/2/2011 prot. 23/Ris .Relazione integrativa. Risp. Punto 3

5. L'ACCORDO QUADRO CON LE REGIONI E CONTENUTO DELLE SINGOLE CONVENZIONI.

I rapporti con le Regioni^{39 40} sono regolati, come detto in precedenza, da apposite convenzioni, redatte secondo i criteri espressi nell'accordo quadro nazionale approvato dalla conferenza Stato Regioni in data 15/12/2005, ai sensi del quale le Regioni, che intendono avvalersi della collaborazione del Corpo forestale dello Stato, possono affidargli compiti e funzioni proprie.^{41 42}

L'art. 3 dell'accordo indica quali sono i compiti di competenza regionale che possono essergli affidati. Di interesse per la presente indagine sono quelli relativi alla programmazione e coordinamento nella lotta attiva agli incendi boschivi nonché alla direzione nell'attività di spegnimento, alla organizzazione di corsi tecnico-pratico per il personale per le attività di prevenzione previsione e coordinamento; alla individuazione delle aree percorse dal fuoco anche mediante l'utilizzo di mezzi tecnologicamente avanzati; all'attività di vigilanza, monitoraggio e controllo in materia di foreste; ai corsi di formazione addestramento operativo ed aggiornamento per il personale appartenente ai corpi forestali regionali delle regioni a statuto speciale e province autonome.⁴³

I singoli accordi disciplinano anche i rapporti finanziari relativi sia alle spese di funzionamento che al rimborso di missioni e straordinario del personale forestale. *"Le modalità di gestione dei fondi degli Accordi di Programma, stabilite di concerto con il Ministero dell'Economia e le diverse Amministrazioni Regionali, prevedono che le risorse siano trasferite dalla Regione al Corpo forestale dello Stato, per il tramite del MEF, sulla base della ripartizione individuata in sede di accordo di programma.*

*Il flusso finanziario è realizzato mediante i meccanismi previsti dall'art. 12, comma 8 delle vigenti leggi in materia di "Bilancio di previsione dello Stato" (per il triennio di riferimento: legge 23.12.2009, n.192; legge 22.12.2008, n. 204; legge 24.12.2007, n. 245)."*⁴⁴

I rapporti tra il Corpo forestale e le Istituzioni regionali hanno luogo tra il Ministro delle politiche agricole ed il Presidente della giunta regionale mentre sul piano operativo i rapporti sono regolati tra il Comandante regionale del Corpo ed un

³⁹ L. 36/2004, art. 4, c. 1.

⁴⁰ Il D.P.R.15/1/1972 ha impartito disposizioni relative al trasferimento, alle regioni, di funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici. L'art. 11 dispone l'impiego del personale del CFS nelle singole Regioni per l'esercizio delle funzioni trasferite con il decreto medesimo.

⁴¹ fermo quanto già disposto con d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, art. 11 con il quale si dispone che il Corpo forestale dello Stato è impiegato dalle singole regioni, nell'ambito del proprio territorio per svolgere le funzioni alle stesse trasferite.

⁴² Accordo quadro nazionale, art. 2, c. 5.

⁴³ Accordo quadro 15/12/2005 lettere a), b), c), e), l).

⁴⁴ Nota del Corpo Forestale dello Stato del 4/2/2011 prot. 23/Ris.

delegato della regione individuato nella convenzione. La convenzione ha durata triennale e si rinnova tacitamente a meno di una formale disdetta.

Gli accordi, "convenzioni", trasmessi dal Corpo Forestale, sono stati stipulati in tempi diversi e con validità diverse (annuale, biennale o triennale).

La cooperazione Stato Regioni, volta al miglioramento degli interventi di protezione civile con particolare riferimento alla prevenzione e lotta agli incendi boschivi ha costituito, nel 2008, uno degli obiettivi strategici dell'azione amministrativa per quell'anno (4.1.2). Nel corso del II quadrimestre le attività ad esso relative sono state interrotte per "ridefinizione del programma di attuazione" e reintrodotte tra gli obiettivi della Direttiva 2011 (4.1.8) ove si prevede "l'attività, in concorso con le Regioni, di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e lo spegnimento con mezzi aerei degli stessi.

In ordine di tempo, l'ultima convenzione sottoscritta è quella con la Regione Abruzzo che reca la data del 19 agosto 2010.⁴⁵ Il Veneto è, invece, l'unica regione con la quale non è stata stipulata alcuna convenzione. Quest'ultima regione provvede con risorse proprie ad assicurare il coordinamento necessario attraverso il Servizio Forestale Regionale (SFR) ed in particolare attraverso un Centro Operativo Regionale (COR). In questo ambito il CFS si colloca, al pari delle altre forze in campo, come una delle componenti operative sotto il coordinamento della Regione. Inoltre, per il tramite della Centrale Operativa Regionale del CFS, vengono fornite alla COR-Veneto tutte le informazioni e le segnalazioni in materia raccolte attraverso il Numero di Emergenza Ambientale 1515, provvedendo ad assicurare gli interventi secondo le indicazioni operative ricevute in merito dalla COR, in funzione delle emergenze in atto".

Ulteriori accordi sono stati sottoscritti con le regioni per lo specifico utilizzo degli elicotteri del Corpo in attività AIB (antincendio boschivo). In base agli accordi sottoscritti la regione dovrà rimborsare le spese vive sostenute dal Centro Operativo Unificato del Corpo (COA) per l'attività oggetto di convenzione.⁴⁶

Una commissione paritetica è istituita presso ogni regione allo scopo di verificare l'esatto adempimento dei compiti e di comporre eventuali controversie.

I rapporti operativi sono regolati tra i Direttori Generali delle strutture ed il Comandante Regionale del Corpo forestale dello Stato. In ambito regionale il Corpo *"collabora con la regione negli interventi di lotta attiva, svolgendo attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra e aerei"*⁴⁷

⁴⁵ Nota del CFS n. 23 Ris del 4/2/2011, punto 7.

⁴⁶ Nota del CFS inviata in data 30/7/2010 prot. 836.

⁴⁷ Linee guida per l'accordo di programma per l'impiego del Corpo Forestale dello stato nell'ambito delle competenze regionali di cui alla legge 353/2000, art. 2, diramazione generale del 14/06/05 prot.341 contenuta nell'all. 7 della nota inviata in data 30/7/2010 prot. 836.

INTERVENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO PER LA LOTTA CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI

ELENCO DELLE CONVENZIONI STIPULATE DAL CFS CON LE REGIONI NEL PERIODO 2008 - 2010						
	REGIONE	DATA STIPULA	SCADENZA	IMPORTO		NOTE
1	ABRUZZO	19/08/2010		€	400.000,00	Stima forfettaria degli oneri finanziari a valere sul bilancio della Regione
2	BASILICATA	20/07/2007	21/07/2010			Gli oneri finanziari sono determinati con provvedimento della Giunta regionale
3	CALABRIA	23/07/2009	14/06/2010	€	900.000,00	Oneri finanziari a carico della Regione
		30/07/2009		€	52.000,00	Protocollo d'Intesa Suppletivo per uso elicottero CFS
		12/07/2010	14/06/2011	€	880.000,00	Oneri finanziari a carico della Regione
4	CAMPANIA	26/06/2007	27/06/2010	€	1.500.000,00	Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
		25/02/2010	25/02/2013	€	1.500.000,00	Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
5	EMILIA ROMAGNA	13/02/2009	13/02/2012			L'onere finanziario è determinato a valere sulle risorse del bilancio regionale
6	LAZIO	20/05/2009	19/06/2012			Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
7	LIGURIA	28/02/2008	30/03/2012	€	535.000,00	Oneri annuali a carico del bilancio della Regione
8	LOMBARDIA	07/04/2009	31/12/2010	€	400.000,00	Oneri annuali a carico del bilancio della Regione
9	MARCHE	19/10/2007	22/10/2012			Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
		05/06/2009	31/12/2009	€	125.000,00	Accordo di programma attuativo della convenzione
		09/06/2010	31/12/2010	€	251.000,00	Accordo di programma attuativo della convenzione
10	MOLISE	21/05/2008	20/06/2011	€	960.000,00	per l'anno 2008, per gli anni successivi la somma occorrente sarà quantificata a cura del Com. Regionale
		21/09/2009	21/10/2012	€	960.000,00	per l'anno 2008, per gli anni successivi la somma occorrente sarà quantificata a cura del Com. Regionale
11	PIEMONTE	03/12/2007	02/01/2011			Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
12	PUGLIA	17/07/2008	31/12/2008	€	750.000,00	Oneri finanziari a carico del bilancio della Regione
		ANNO 2010 IN FASE DI STIPULA			501.500,00	Accordo di programma
13	TOSCANA	25/03/2008	31/12/2010	€	370.000,00	Importo annuale a carico del bilancio della Regione
		30/06/2008	31/12/2010			Accordo operativo attuativo della convenzione
14	UMBRIA	18/07/2008	17/08/2011	€	350.000,00	Importo annuale a carico del bilancio della Regione
15	VENETO					IN FASE DI FINALIZZAZIONE PER LA STIPULA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su tabella trasmessa dal CFS

6. LE PRECEDENTI INDAGINI DELLA CORTE.

L'Italia, così come sottolineato anche dalla Comunità europea, *"in sede di definizione delle misure necessarie per accrescere la protezione delle foreste situate sul territorio comunitario, ha classificato come zone ad alto rischio di incendio numerosi ambiti territoriali"* situati nelle proprie regioni ed ha provveduto, nel tempo, ad emanare una serie di disposizioni relative all'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi le quali hanno presentato, però, notevoli difficoltà di attuazione sia per effetto dell'elevato numero di soggetti coinvolti nella gestione amministrativa degli interventi, con conseguente frammentazione di funzioni, centri di spesa e responsabilità, che sotto l'aspetto strettamente tecnico-operativo.⁴⁸

L'indagine "Interventi per la previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi", approvata deliberazione n. 26 del 16 dicembre 2005, ha verificato lo stato di attuazione della nuova normativa introdotta dalla legge quadro 353/2000, nonché la gestione delle risorse stanziare, dopo l'anno 2000, prioritariamente in ordine ai risultati conseguiti in materia di educazione ambientale, modalità di acquisto dei mezzi aerei per la lotta attiva contro gli incendi boschivi, attività di ricognizione e di riutilizzo delle risorse non utilizzate dai soggetti assegnatari, attività di monitoraggio della Protezione civile sugli adempimenti previsti dalla legge.

Nel corso dell'indagine sono emerse *talune criticità in tema di gestione ed inadempienze da parte di alcuni centri di responsabilità chiamati dalla legge quadro n. 353 del 21 novembre 2000 a partecipare alla difesa dalle fiamme delle zone boscate ed il giudizio sull'efficienza ed efficacia delle iniziative di lotta attiva attuate dai centri di responsabilità risulta problematico a causa della convergenza di competenze statali e regionali che si verifica in concreto nell'ambito dei procedimenti operativi, sebbene la legge quadro abbia attribuito agli enti territoriali locali il complesso delle funzioni amministrative in materia, riservando agli organi centrali alcuni compiti ben individuati e definiti.*⁴⁹

La relazione del 2005 stigmatizzava il comportamento della quasi totalità delle regioni che, a distanza di un quinquennio dall'entrata in vigore della normativa statale di principio, non hanno proceduto all'adeguamento della legislazione regionale di settore e non si sono dotate di idonee strutture, facendo tuttora ricadere sul Corpo forestale dello Stato e sul Corpo dei vigili del fuoco, in base ad

⁴⁸ Ci si riferisce alla deliberazione 36/2001/G relativa alla "gestione delle risorse da parte del Corpo forestale dello Stato per la prevenzione e la lotta contro gli incendi boschivi in Liguria, Toscana, Basilicata e Calabria.

⁴⁹ Nelle considerazioni conclusive della medesima relazione si legge che "L'esame dei dati di bilancio e degli impegni assunti (condotta sugli anni dal 2001 al 2004) ha evidenziato che la maggior parte dei fondi assegnati (al Corpo forestale dello Stato) è stata destinata al pagamento di rate di mutuo per acquisto di mezzi aerei e solo in minima parte all'addestramento del personale o ad attività di protezione civile. Va anche considerato che nella lotta attiva contro gli incendi boschivi il CFS esercita competenze proprie solo per gli interventi da effettuarsi con mezzi aerei, mentre tutte le altre attività, realizzate a terra sulla base di accordi, dovrebbero interamente gravare sui bilanci degli enti convenzionati.

accordi spesso economicamente inadeguati, buona parte dell'onere finanziario ed organizzativo derivante dalla utilizzazione di un ingente numero di personale e di mezzi di soccorso.⁵⁰ E concludeva con l'auspicio di una più fattiva collaborazione da parte delle regioni.

Nella citata relazione si legge inoltre che *"i dati finanziari riportati nella parte specifica della relazione attestano che gli stanziamenti destinati alle attività di contrasto del fuoco, ed in particolare quelli da impiegare negli interventi da effettuarsi a terra, appaiono del tutto inadeguati a soddisfare le necessarie esigenze".*

"L'esperienza maturata negli ultimi anni ha infatti convinto che - a parte situazioni particolari nelle quali le caratteristiche del territorio percorso dal fuoco impongono l'uso del mezzo aereo, considerato in ogni caso dalla legge quadro come "strumento aggiuntivo" - il contrasto agli incendi boschivi si deve realizzare soprattutto con le operazioni terrestri che, come è evidente, necessitano di strutture e mezzi idonei alla specifica funzione."

Perplessità sono anche state espresse sulla legittimità e regolarità delle procedure di acquisizione e gestione della flotta aerea statale per le quali sono risultate spesso *disapplicate le norme di contabilità e segretate le procedure di aggiudicazione in virtù dell'impiego dei mezzi aerei anche per finalità di lotta al terrorismo.*⁵¹

⁵⁰ Sul punto, nella nota di risposta del Corpo forestale dello stato prot. n. 836, del 30/7/2010, si afferma che il Corpo ha stipulato, nel quadriennio 2007-2010 con diverse regioni (a statuto ordinario) degli accordi per "affidamento al Corpo forestale dello stato di compiti e funzioni propri delle regioni stesse sulla base di un accordo quadro che disciplina i principi generali. In tali accordi non risultano citate le regioni Veneto e Abruzzo. Inoltre, sono stati sottoscritti in talune regioni, accordi specifici per l'impiego degli elicotteri del CFS in attività A.I.B. e di monitoraggio ambientale con rimborso da parte dell'amministrazione regionale delle spese vive sostenute dal CFS (...) per lo svolgimento delle attività oggetto di convenzione.

⁵¹ Ciò ha causato, da un lato, alcune complesse vicende giudiziarie non ancora concluse all'epoca della relazione, con difformi giudizi del Tar e del Consiglio di Stato, dall'altro la mancanza di un "chiaro progetto di potenziamento della flotta statale" che "ha comportato l'avvio di ripetute procedure di infrazione dalla Commissione CE nei confronti dell'Italia per "non corretta applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti".

La complessa vicenda giudiziaria, sorta in seguito alle procedure di provvista dei mezzi aerei, più volte sospese e riattivate, si è conclusa con la sentenza n. 3068 del 10 giugno 2004 con la quale il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza Tar Lazio n. 13609/2004, affermando la possibilità di derogare alle procedure di selezione imposte dalla legislazione comunitaria attraverso lo strumento della segretezza. Tale strumento offre alle Amministrazioni dello Stato la possibilità di sottrarre al regime dell'evidenza pubblica anche la determinazione in merito all'acquisto di mezzi che, per il loro utilizzo ai fini della sicurezza nazionale, sono dotati di caratteristiche tecniche e funzionali che, ove pubblicizzate, diminuirebbero sensibilmente la loro efficacia operativa. Pertanto, riconosciuta la prevalenza dell'interesse pubblico alla difesa nazionale su quello del rispetto dei principi di evidenza pubblica a tutela della concorrenza, tanto i provvedimenti di segretezza adottati dalle amministrazioni dello Stato, quanto gli atti di acquisto a trattativa privata di mezzi ad ala rotante sulla base di questi conclusi sono stati riconosciuti legittimi dal Consiglio di Stato (relazione dell'Amministrazione, in data 16.6.2011, sul contenzioso relativo agli elicotteri)

Il Consiglio di Stato si è pronunciato favorevolmente sul ricorso "alla segretezza e sull'utilizzazione della trattativa privata per l'acquisto di elicotteri da parte del CFS"(....) ricordando che l'art. 296 del trattato C.E. "ha introdotto un significativo spazio di deroga della disciplina vigente con l'assegnazione agli Stati membri della potestà di sottrarre alcuni atti e provvedimenti al regime di pubblicità, quando la relativa esigenza di riservatezza risulti giustificata dalla necessità di tutelare adeguatamente la sicurezza dello Stato e (quindi) la pienezza della sovranità nazionale in un ambito estraneo al novero di quelli ceduti alla comunità sopranazionale"; ciò in quanto il doppio utilizzo militare e di protezione civile, degli elicotteri giustificava la segretezza della fornitura e legittimava il ricorso alla procedura della trattativa privata.

Il ricorso alla procedura negoziata senza la preventiva pubblicità prescritta dalle norme comunitarie, aveva attivato da parte della Commissione UE una prima procedura di infrazione contro lo Stato italiano davanti alla Corte di Giustizia per inadempimento e non corretta applicazione delle norme comunitarie in materia di appalti in relazione all'acquisto di elicotteri destinati alla lotta contro gli incendi boschivi;⁵² anche gli atti di acquisto dei mezzi aerei a trattativa privata, resi possibili dalla procedura di segretazione, nel corso del 2003 sono stati nuovamente censurati dalla Commissione UE con l'avvio di un secondo procedimento di infrazione motivato dalla considerazione che l'Italia ha "posto in essere una prassi esistente da lungo tempo di affidamento diretto degli appalti per l'acquisto di elicotteri, senza rispettare le procedure indicate nelle direttive comunitarie".⁵³

Riferisce l'Amministrazione che "L'intera vicenda si conclude nel 2009 senza l'applicazione di sanzioni e con l'impegno a ricorrere per il futuro ad acquisti di elicotteri a mezzo di gare d'appalto".⁵⁴

Con deliberazione n. 215/2007 del 1° agosto 2007 la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Calabria ebbe a sottolineare come proprio la Calabria, regione più colpita in assoluto dagli incendi, sconti una inefficienza dovuta all'intervento di più autorità e soggetti: volontari, Vigili del fuoco e Corpo forestale con conseguenti difficoltà di coordinamento e dove "in sostituzione della SOUP ha continuato ad operare una COR (Centrale Operativa Regionale del Corpo Forestale) che, per la riservatezza delle ulteriori funzioni di cui è investita (di Polizia Giudiziaria), non può ospitare altre figure".⁵⁵

L'indagine ha accertato che "l'eccesso di piani, programmi e direttive previste dalle diverse leggi mai coordinate tra loro è fonte indubbia di inefficacia delle scelte, ma anche di sperpero di risorse pubbliche se sol si pensi che per ciascuno di essi sono stati dati incarichi remunerati a tecnici e professionisti interni ed esterni alla Regione Calabria, pertanto, con (almeno) ben 26 livelli di pianificazione - si rischia seriamente non solo di perdere il senso delle c.d. "catene di comando", indispensabili per fronteggiare fenomeni emergenziali, ma anche con il deresponsabilizzare totalmente i soggetti che rivestono indubbie responsabilità politiche, amministrative, decisionali, organizzative e tecniche ed a cui, direttamente od indirettamente, vanno imputati i risultati della gestione del settore. Anzi vi è che non risulta nemmeno il coinvolgimento, in parecchie delle suddette

⁵² Relazione corte dei conti n. 26/2005

⁵³ La prima procedura di infrazione si è conclusa con sentenza 27.10.2005 con cui la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato "irricevibile" il ricorso della Commissione contro la Repubblica Italiana. In relazione all'affidamento diretto a trattativa privata alla ditta fornitrice degli elicotteri per le forze dell'ordine, per i Vigili del Fuoco per il Corpo forestale dello Stato e per la Protezione civile, con sentenza 8 aprile 2008 la Corte di Giustizia Europea ha condannato la Repubblica Italiana per violazione della normativa comunitaria in materia di appalti di forniture.

⁵⁴ Relazione contenzioso UE elicotteri trasmessa dall'Amministrazione con mail protocollata al n. 5935 del 16/6/2011.

⁵⁵ Al riguardo si evidenzia che la convenzione tra la Regione Calabria ed il Corpo forestale dello Stato è stata stipulata solo in data 23 luglio 2009.

attività di pianificazione, degli organi statali (Protezione Civile, Vigili del Fuoco e Corpo forestale dello Stato) che vantano competenze legislative in materia di prevenzione e repressione degli incendi: il risultato è che parecchi dei suddetti piani, laddove esistenti, sono o inadeguati o inefficaci e, quindi, inadatti a fronteggiare situazioni emergenziali”.

Rilevante è pure un’ulteriore considerazione: “Presupposto per l’applicazione della specifica normativa è la realizzazione di un apposito catasto delle aree percorse dal fuoco da realizzarsi a cura dei Comuni, ai quali incombeva l’obbligo, rimasto per i più inadempito, di provvedere nel termine di novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal CFS”.

Veniva, dunque, sottolineata la gravità delle conseguenze della mancata istituzione dei catasti comunali delle zone boscate, cespugliate ed erborate percorse dal fuoco.^{56 57}

Sull’attuale situazione del Catasto si riferirà in appresso.

⁵⁶ Sul punto il Corpo forestale riferisce che il catasto è istituito ed aggiornato annualmente e, qualora vi siano stati comuni inadempienti ad essi si sono sostituiti i soggetti attuatori individuati nelle OPCM 3606/2007, 3624/2007 e 3680/2008

⁵⁷ Con nota del 04/2/2011 prot. n. 23/Ris , il Corpo forestale dello Stato ha trasmesso l’elenco delle convenzioni stipulate o in corso di stipula con le Regioni redatte a far data dall’anno 2007.

7. LA SITUAZIONE CONTABILE DEI FONDI DESTINATI ALLA LOTTA CONTRO GLI INCENDI

Le attività istituzionali attribuite, dall'art. 2 della legge 36/2004, al Corpo forestale dello Stato, sono piuttosto vaste e, come detto in precedenza, abbracciano campi diversi spesso strettamente connessi tra loro. Si è visto che il CFS è competente nella difesa del patrimonio agroforestale, nella tutela dell'ambiente e del paesaggio, delle foreste e dei parchi, nella lotta attiva contro gli incendi boschivi, nel pubblico soccorso e protezione civile.

Le risorse attribuite al Corpo per lo svolgimento dei servizi d'istituto sono ripartite in diverse "missioni".⁵⁸ La missione d'interesse, con riferimento all'oggetto della presente indagine, è quella intitolata "Soccorso civile" da realizzarsi con il programma "Interventi per i soccorsi".

Gli interventi della missione "Soccorso civile" sono finanziati dai capitoli di seguito elencati di cui si riporta l'attuale denominazione:

- cap. 3080, *"spese connesse all'attività del CFS nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile"* con risorse distribuite nei piani gestionali 1,2,3,4 (il 3 e 4 solo dal 2010);
- cap. 3081, *"somma occorrente per le esigenze operative del CFS connesse alle attività antincendi boschivi"* con risorse distribuite nei piani gestionali 1,2;
- cap. 7923, *"spese per interventi del CFS nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi nonché per le attività di protezione connesse con gli effetti del sisma nelle aree delle Marche e dell'Umbria"*, con risorse distribuite nei piani gestionali 1,2,3, (solo per memoria),89;
- cap. 7930, *"spese relative all'addestramento del personale, all'acquisto ed alla manutenzione dei mezzi aerei e terrestri, di impianti ed attrezzature del CFS nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile piani gestionali 1,2,3;*
- 7941 *"somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza"*, piano gestionale 91.

Come schematicamente rappresentato la seguente tabella sintetizza i capitoli di riferimento per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Missione "soccorso civile":

⁵⁸ Nota prot. 836 del 30/7/2010 "Le missioni affidate al Corpo sono realizzate attraverso Programmi "cui sono ricondotte tutte le funzioni svolte da questo centro di responsabilità in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2 della l. 36/2004. In particolare il Corpo forestale risulta titolare delle seguenti missioni e programmi:

1. Missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente – Programma: Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia delle biodiversità;

2. Missione Ordine pubblico e sicurezza – Programma: sicurezza pubblica in ambito rurale e montano;

3. Missione Soccorso civile – Programma: Interventi per soccorsi.

L'attività oggetto della presente indagine si colloca nell'ambito di quest'ultima missione /programma"

Capitolo	Denominazione	Piani gestionali interessati
3080	<i>spese connesse all'attività' del CFS nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile</i>	1,2,3,4
3081	<i>somma occorrente per le esigenze operative del CFS connesse alle attività antincendi boschivi</i>	1,2
7923	<i>spese per interventi del CFS nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi nonché per le attività di protezione connesse con gli effetti del sisma nelle aree delle Marche e dell'Umbria</i>	1,2,89
7930	<i>spese relative all'addestramento del personale, all'acquisto ed alla manutenzione dei mezzi aerei e terrestri, di impianti ed attrezzature del CFS nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile</i>	1,2,3
7941	<i>somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza</i>	91

Poiché la lotta agli incendi boschivi è svolta in via non esclusiva, risulta difficile l'individuazione esatta di quanta parte delle risorse sia da ricondursi esclusivamente a tale finalità e quanta ne resti esclusa.

Il capitolo 7930 è quello che più evidenzia tale difficoltà in quanto ricomprende tutti gli acquisti per il Corpo siano essi relativi a mezzi terrestri aerei o impianti, alla manutenzione, all'addestramento del personale .

La ricostruzione appare viepiù difficile in quanto parte delle somme assegnate sono trasferite dagli Uffici Centrali agli "uffici territoriali per lo svolgimento delle funzioni ad essi demandate ivi comprese quelle connesse alla previsione, prevenzione, lotta attiva e investigazione del fenomeno degli incendi boschivi",⁵⁹ ne consegue la difficile analitica ricomposizione di tutti i pagamenti effettuati nel triennio considerato. Per essi è stata possibile la ricostruzione soltanto di quelli effettuati a livello centrale attraverso gli ordinativi di pagamento e non di quelli avvenuti a mezzo ordini di accreditamento. Ciò a causa delle lacune del sistema informatico che non consentono la visione analitica dei dati relativi ai trasferimenti al funzionario delegato.

Dalla lettura dei dati di bilancio si osserva che l'entità delle risorse destinate, nel triennio 2008-2010, ai diversi capitoli dedicati alla lotta agli incendi boschivi, appare in progressiva e costante riduzione. Infatti, se nell'anno 2008 lo stanziamento definitivo in c/competenza risulta ammontare a 45.209.273€, nel 2009 lo stanziamento si attesta a 37.591.913€,⁶⁰ nel 2010, si riduce ulteriormente a 32.782.010,30€⁶¹ ed, infine, il 2011 mette a disposizione un totale di 27.204.569€.

⁵⁹ Nota prot. 836 del 30/7/2010.p.3.

⁶⁰ cui andrebbero aggiunti € 26.408.088 relativi a "reiscrizioni di residui perenti relativi a somme non altrove classificate" del cap. 7941. si veda la nota inviata dal CFS prot. n. 836 del 30/7/2010 all. 3

⁶¹ Dati elaborati sulla base delle risultanze del sistema integrato RGS-Corte dei Conti alla data del 26 febbraio 2011 al netto delle somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti che ammonta a 1.733.172 euro.

Particolarmente consistente è la riduzione operata, nel corso del triennio considerato (2008-2010) sui capitoli 3080⁶² e 7930.⁶³

L'Amministrazione, interpellata riguardo alle conseguenze che tale riduzione ha prodotto in ordine all'operatività della struttura, riferisce che *"Le criticità in ordine alla riduzione delle assegnazioni sono da riferirsi essenzialmente al settore degli investimenti. Al riguardo si evidenzia che per effetto delle riduzioni di spesa non si è potuto procedere alla sostituzione dei mezzi di trasporto e di quelli operativi obsoleti, all'aggiornamento dei dispositivi di protezione individuale, all'implementazione del magazzino ricambi degli aeromobili in dotazione, all'adeguamento delle basi operative aeree (...)"*. Pesanti ripercussioni si sono registrate in ordine alla manutenzione della flotta che, se da un lato è stata notevolmente incrementata, dall'altro non ha avuto *"stanziamenti a regime per il mantenimento della flotta stessa, il suo esercizio, il funzionamento delle relative basi e l'addestramento dei piloti e specialisti"*. Deve infatti considerarsi che, come esposto dal Corpo, i finanziamenti assegnati per l'attività antincendio, peraltro ridotti progressivamente negli anni dalle diverse manovre finanziarie, sono assorbiti per la gran parte dal servizio aereo dove *per garantire la piena operatività, (...) la spesa a regime (...) del solo servizio aereo ammonta a non meno di 20 mln di euro per le spese correnti e 5 mln di euro per le spese d'investimento*.

Nella sua relazione il Corpo riferisce che la riduzione delle assegnazioni si riflette altresì sui *"capitoli di spesa direttamente destinati alle spese per l'attività antincendio"*, compromettendo le missioni del personale, il funzionamento generale, l'esercizio dei mezzi di trasporto, la formazione. *"Nella formulazione dei programmi di spesa tale riduzione è andata ad incidere sul complesso delle attività istituzionali, sia quelle direttamente gestite a livello centrale (funzionamento, interventi, investimenti, progetti ed iniziative, acquisizioni di equipaggiamenti, tecnologie e mezzi) sia su quelle delegate alla gestione periferica per il tramite dei Comandanti Regionali – Funzionari Delegati (spese correnti per carburante, manutenzioni ordinarie e straordinarie, pagamento di canoni e utenze, servizi connessi ed ausiliari)"*; ciò determina una minore capacità di risposta al cittadino ed alle istituzioni in ordine alle esigenze dettate da situazioni di emergenza, e pertanto non programmabili e non prevedibili, per le quali il Corpo invece richiede implementazione di risorse e mezzi. Al riguardo si cita a puro titolo esemplificativo, il numero degli interventi dei mezzi aerei nel triennio 2008-2010 che sono stati 1703 nel 2008, 1270 nel 2009, 960 nel 2010.⁶⁴

L'analisi dei dati di bilancio ha consentito di verificare che la velocità di impegno è elevata; nel 2008, risulta superiore al 90% dello stanziamento di competenza nel

⁶² Nel 2008 lo stanziamento ammontava a 11.317.676€ mentre nel 2010 ammonta a 5.261.198€.

⁶³ Nel 2008 lo stanziamento sul capitolo ammontava a 5.334.392€ ridotto a 1.242.560€ nel 2010.

⁶⁴ Nota prot. n. 217 del 15/3/2011 trasmessa dal Corpo forestale in risposta alla III nota istruttoria.

capitolo 3080, al 77% nel 3081, al 100% per il 7923, mentre il capitolo 7930 non supera la media del 63,81%.

Nel corso del 2009 gli impegni in c/ competenza sui capitoli 3080, 3081 e 7923 superano il 99% dello stanziamento; mentre nel capitolo 7930 gli impegni non superano il 53%.

Nel 2010 la velocità di impegno all'interno dello stesso capitolo, nei singoli piani gestionali varia dal 76,33% del piano gestionale 1- cap. 3080- al 96,45% del piano gestionale 2, rimane comunque elevata in tutti i capitoli, ben oltre la media del 96%.

Diverso discorso va fatto con riguardo alla velocità di pagamento che risulta diversificata tra i vari capitoli e piani gestionali con ripercussioni sull'entità dei residui.

L'Amministrazione, interpellata sulle motivazioni alla base del consistente accumulo dei residui, ha rappresentato che l'assegnazione dei fondi da parte del MEF, ai sensi dell'art.12, comma 8, della legge 13 dicembre 2010 n. 221⁶⁵ (si tratta di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle amministrazioni ed enti pubblici per essere destinate al Corpo forestale in virtù di accordi di programma, convenzioni e intese per il raggiungimento di finalità comuni in materia di lotta contro gli incendi boschivi, monitoraggio e protezione dell'ambiente etc.) avviene solitamente nella seconda metà dell'anno e talvolta in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario. Al riguardo l'esigenza rappresentata dal Corpo forestale di una tempestiva assegnazione delle risorse appare meritevole di considerazione, con una messa a punto della relativa procedura .

Con riferimento specifico ai singoli capitoli, l'Amministrazione ha addotto ulteriori precisazioni.

Per ciò che riguarda il capitolo 3081, "trattandosi di capitolo di spese correnti, l'entità dei residui è interamente riferita ad obbligazioni assunte ma non liquidate; tali obbligazioni sono in gran parte relative a contratti di manutenzione annuale per il funzionamento della flotta elicotteristica che sono pagate a consuntivo delle prestazioni e quindi, generalmente, oltre il termine fissato dalla Circolare di chiusura delle contabilità per provvedere alle liquidazioni. Per quanto riguarda il capitolo 7930 per gli anni 2008 e 2009 l'entità di residui di stanziamento è connessa con la necessità di programmare ed impegnare le spese nell'arco di due esercizi"

Si è altresì rilevata una somma consistente, iscritta nei bilanci degli anni 2009 e 2010, sul cap. 7941, p.g. 91 "somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi

⁶⁵ Art.12, comma 8, della l. 221/2010 "Il Ministro dell'Economia e delle finanze è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ai pertinenti programmi dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per l'anno finanziario 2011 delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle amministrazioni ed enti pubblici per essere destinate al Corpo forestale dello Stato in virtù di accordi di programma, convenzioni e intese per il raggiungimento di finalità comuni in materia di lotta contro gli incendi boschivi, monitoraggio e protezione dell'ambiente, tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali affidate al Corpo medesimo".

perenti di spese in c/ capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza". Sui motivi di tale reiscrizione delle somme sono stati chiesti chiarimenti all'Amministrazione la quale ha risposto che sul capitolo " 7941 gravano i pagamenti ancora in essere relativi a contratti stipulati per l'acquisto di elicotteri. In detti contratti sono previsti, infatti, anche le forniture di parti di ricambio che si rendono necessarie nel tempo e l'addestramento di piloti e specialisti".⁶⁶

Si relaziona, di seguito, sulla situazione dei capitoli interessati nel triennio 2008-2010.

ANNO 2008

Nel corso del 2008, alla riferita elevata velocità di impegno non ha corrisposto un'altrettanto elevata velocità di pagamento delle somme.

cap. 3080 – Anno 2008 (*spese connesse all'attività del Corpo forestale dello Stato nella prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile*)

p.g. 01 attività terrestre

Il piano gestionale in argomento è dedicato all'attività terrestre⁶⁷. Nel corso dell'anno è stata estinta quasi totalmente l'entità dei residui. Infatti, a fronte di un importo accertato, al netto delle economie, di 1.589.944.03€ sono state liquidate somme per 1.458.025,16€. Assai diversa la situazione dei pagamenti in c/ competenza dove dello stanziamento di 6.367.676€ si rilevano liquidati solo 2.513.671,85€.⁶⁸

All'interno di tale piano si trovano liquidate spese per causali diverse. La voce della telefonia e collegamenti telematici assorbe un terzo delle somme liquidate, cui si aggiungono spese per abbigliamento e materiale tecnico per il personale, rimborso vitto e alloggio, convenzione con la Presidenza del Consiglio-Dipartimento della Protezione civile⁶⁹ e Vigili del fuoco, pubblicazioni diverse e spese per campagna di sensibilizzazione incendi 2008,⁷⁰ polizze assicurative per il personale.

⁶⁶ Nota del CFS prot. n.217 del 15/3/2011, punto 6.

⁶⁷ Con tale piano sono liquidate spese per causali assai diverse tra loro. Ciò non ne rende agevole il controllo. La suddetta promiscuità permane anche per l'anno seguente. Solo nel 2010 i piani gestionali sono stati incrementati, passando da 2 a 4, e più analiticamente definite le voci al loro interno.

⁶⁸ Tali cifre sono state rilevate dal sistema integrato RGS-corte dei conti. Esse si riferiscono alla totalità dei pagamenti la cui analitica elencazione non trova riscontro né nelle schede contabili derivate dal sistema né da quanto inviato dall'amministrazione perché prive dell'elencazione dei pagamenti effettuati con mandato informatico.

⁶⁹ Avente per oggetto l'affidamento ad essa degli aeromobili S-64F

⁷⁰ Campagna di sensibilizzazione e comunicazione sul fenomeno degli incendi boschivi e ulteriori iniziative di informazione istituzionale del Corpo forestale dello Stato, affidata, a seguito di espletamento gara, alla ditta Pomilio Blumm Srl il 21/7/2008 cui poi, nel 2010 è stata altresì affidata la progettazione e realizzazione dell'"Osservatorio nazionale del Corpo forestale sull'informazione e la prevenzione relative agli incendi boschivi e ulteriori azioni di informazione istituzionale". Documentazione allegata al verbale del 30 maggio 2011.

p.g. 02 attività aerea.

Le somme iscritte a residui ammontano a 459.284,87€ e di esse risultano liquidati solo 221.366,67€ in c/competenza; dei 4.950.000€ iscritti in bilancio, sono state pagate somme per 3.767.846,72€.

Le somme liquidate si riferiscono a causali diverse che vanno dall'assicurazione degli elicotteri alla fornitura di carburante per riscaldamento, carburante avio per elicotteri, materiale di consumo aeronautico, manutenzioni diverse, pubblicazioni o materiale tecnico vario per il personale.

Per entrambi si rileva l'eccessiva eterogeneità delle causali di pagamento che non consentono un'analisi puntuale: una maggiore differenziazione delle spese in più piani gestionali sarebbe opportuna.⁷¹

Cap. 3081 – anno 2008 *(somme occorrenti per le esigenze operative del CFS connesse all'attività antincendi boschivi)*

p.g. 01 –

In questo piano gestionale i residui accertati al 1/1/2008 ammontavano a 3.599.115,72€. Nel corso dell'anno sono state liquidate somme per un totale di 3.113.863,02€ pari all'86,32% dell'accertato. In competenza sono stati stanziati 10.000.000€ e liquidate somme per 2.021.599,85€ (registrate economie per 2.233.285,31€). Poiché su tale capitolo confluiscono spese la cui causale si ritrova anche nel cap. 3080/02 e nel 7930, non è chiaro il motivo di tale ripartizione.

I pagamenti effettuati, dei quali l'amministrazione non ha trasmesso elenco e per i quali i dati sono stati desunti dal sistema informativo integrato Corte dei conti-RGS, si riferiscono, in ordine di entità d'importo, a spese per manutenzione mezzi, a spese diverse per servizi stampa, acquisto materiale tecnico, carburante, spese telefoniche, ponti radio, acquisto software e corsi, adeguamento alla legge 626 ed altre spese diverse.

cap. 7923 – Anno 2008 *(spese per interventi del CFS nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi per attività connesse agli effetti del sisma Marche Umbria).*

p.g. 01 – acquisto velivoli ala rotante

Con tale capitolo si effettua il pagamento di quote fisse di mutuo riferite all'acquisto di velivoli ad ala rotante per un importo annuale di 18.075.991 regolarmente liquidato.

Cap. 7930 – Anno 2008 *(spese relative all'addestramento del personale, all'acquisto e manutenzione di mezzi aerei e terrestri, di impianti ed attrezzature del CFS)*

⁷¹ Quanto evidenziato in effetti è poi avvenuto nel 2010 dove i piani gestionali interessati per il cap. 3080 sono passati da 2 a 4.

Il capitolo è suddiviso in 3 diversi piani gestionali intitolati all'attività terrestre (pg.01), all'attività aerea (p.g. 02) o all'attuazione di programmi comunitari.(p.g.03)

p.g. 01 – attività terrestre.

I residui accertati al 1 gennaio 2008 ammontavano a 5.222.408,55€. Di questi ne risultano liquidati solo 2.527.980,42€ pari al 48,41% dell'accertato mentre in c/ competenza su 2.932.918€ sono stati liquidati solo 819.776,72€ pari al 27,96% di quanto stanziato.

Le causali di pagamento sono notevolmente diversificate. Trovano localizzazione i pagamenti per convenzioni a vario titolo stipulate, di cui è riferito in seguito, acquisti diversi di materiale tecnico e di equipaggiamento per il personale, quota parte di leasing, acquisto automezzi.

p.g. 02 – attività aerea.

Analogamente a quanto registrato per il piano gestionale precedente anche per l'attività aerea le percentuali non sono molto diverse. I residui accertati all'1/1/2008 ammontavano a 3.082,503,75€ cui sono corrisposti pagamenti per 1.073.052,60€ pari al 34% dell'accertato. In competenza la percentuale scende al 10,68% in quanto a fronte di uno stanziamento di 2.700.000€ sono stati pagati solo 288.259,37€.

La maggior parte delle somme è stata utilizzata per la manutenzione di elicotteri e materiale aeronautico, per manutenzione materiali per il volo e per attività di istruzione.

p.g. 03 – attuazione programmi comunitari

Risultano iscritti a residui 1.170.000€ di cui è stato liquidato il 64,54% pari a 755.116,72 mentre in conto competenza lo stanziamento definitivo ammonta a 170.000€ di questi non risultano effettuati pagamenti.

Con tale piano gestionale sono state liquidate somme a diverse regioni riferite al progetto *Forest Focus*.⁷²

⁷² Si tratta di un progetto a livello comunitario avente per scopo il monitoraggio degli ecosistemi forestali europei attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di difesa del suolo e, per quanto d'interesse, di protezione delle foreste dagli incendi. Il CFS è stato il coordinatore "degli schemi di protezione delle foreste realizzati e cofinanziati a livello comunitario"; a tal fine il Corpo è stato il coordinatore del programma nazionale e delle misure realizzate dalle regioni, centri di ricerca o altre amministrazioni statali. Ciò ha consentito la realizzazione di banche dati, reti infrastrutture e studi di pregio. (come si legge nella scheda del CFS Politiche comunitarie e Internazionali- Regolamento forest focus e monitoraggio forestale). Per la realizzazione del progetto è stata stipulata una convenzione tra il Corpo forestale dello Stato e la Comunità Europea (AGREEMENT n. 07030101/2006/431242/FF/B1). In base alla convenzione, per lo sviluppo del programma, sono state stipulate, in seguito, ulteriori convenzioni tra il CFS e le singole regioni interessate per ognuna delle quali è stato pattuito un diverso importo per l'esecuzione del progetto da erogarsi, a completamento dell'intervento. Allo stato, il rendiconto della gestione dei fondi comunitari e nazionali disposti in esecuzione del programma Forest Focus IT del periodo 2005-2006 è in fase di audit.

ANNO 2009**Cap. 3080 - anno 2009****p.g. 01 – attività terrestre.**

Nel 2009 il totale dei residui accertati ammonta a 3.334.702,7€ di cui pagati 3.088.688,12€, pari al 92,62% di quanto accertato, mentre risultano stanziati 3.570.069€ e di essi liquidati solo 2.039.138€, pari al 57,12% dello stanziato.

Ancora le spese nel piano sono estremamente diversificate. Le maggiori somme spese sono relative a spese telefoniche, cui si aggiungono le spese per la campagna di sensibilizzazione 2008 degli incendi (905.400€) convenzioni, acquisto di materiale tecnico.

p.g. 02 – attività aerea

L'entità dei residui, per l'anno 2009 è stata quasi completamente azzerata. Difatti, alla somma iscritta in bilancio al 1/1/ 2009 di 1.084.451,73€ è corrisposto il pagamento di 1.008.491,81€ pari al 93% di quanto accertato.

Anche in c/ competenza si ha una situazione sostanzialmente analoga. Ai 4.487.183€ stanziati sono corrisposti pagamenti per 3.725.346,35€, pari all'83,02% dello stanziamento. Le somme pagate sono principalmente relative a forniture di carburante avio, polizze assicurative rischi diversi, materiale tecnico per mezzi ed equipaggi, convenzioni alberghiere, manutenzioni hangar e strumenti aereonautici diversi.

Cap. 3081 – anno 2009 (somme occorrenti per le esigenze operative del CFS connesse all'attività antincendi boschivi)**p.g. 01 (somme occorrenti per le esigenze operative del CFS connesse all'attività antincendi boschivi)**

Il totale dei residui al 1/1/2009 ammontava a 5.899.167,97€. nel corso dell'anno sono state liquidate somme per 5.280.205,51€, pari all'89,51% dell'accertato.

Nel capitolo, a differenza di quanto avvenuto l'anno precedente ove si registravano causali diverse, la disponibilità è stata utilizzata quasi esclusivamente per la manutenzione della flotta (nella misura dell'88%), acquisto materiale rapido consumo aereonautico, spese telefoniche, acquisto carburante ed adeguamento alla l.626/19944.

Cap. 7923 – anno 2009

Valgono le stesse considerazioni espresse per l'anno precedente.

Cap. 7930 – anno 2009**p.g. 01 – attività terrestre.**

Al 1/1/2009 risultano iscritti a bilancio 4.104.192,15€ di residui dei quali sono stati pagati 3.338.891,89€ corrispondenti all'81,35% dell'accertato. In c/ competenza lo stanziamento definitivo ammontava a 2.259.239€ di cui pagati solo 634.181,47€ pari al 28,07% dello stanziamento.

I pagamenti sono riferiti all'acquisto di materiale tecnico per il personale impiegato a terra nel soccorso alpino forestale (SAF) e in funzioni di protezione civile nonché per acquisto mezzi e per il pagamento di quote di leasing.

p.g. 02 – attività aerea.

Per l'attività aerea risultavano iscritti in bilancio residui per 4.420.838,74€ e pagamenti effettuati per 3.018.541,94€ pari al 68,28%. Le assegnazioni in c/competenza sono state fortemente ridotte rispetto all'anno precedente ed ammontano a 699.588€; di questi non stati utilizzati 156.191,13€, corrispondenti al 22,33%.

Le somme sono state corrisposte per manutenzione e riparazione di materiale aeronautico e di strumenti avionici, fornitura di parti di ricambio, acquisto di materiale per equipaggi di volo.

p.g. 03 – attuazione programmi comunitari

il capitolo appare notevolmente ridimensionato. I residui iscritti al 1/1, pari ad un importo di 588.723,28€, sono stati quasi del tutto liquidati. Risultano infatti pagamenti per 424.588,82€, pari al 72,12% del totale, mentre non risultano stanziamenti in c/competenza.

I pagamenti effettuati sono a favore di alcune regioni e si riferiscono al progetto *Forest focus*.

Anno 2010.

Cap. 3080 – anno 2010 si rileva che al capitolo sono stati aggiunti altri 2 piani gestionali. Ciò dovrebbe consentire una più puntuale imputazione delle spese.

p.g.01 (beni occorrenti per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi negli interventi di protezione civile).

Il capitolo registra residui accertati per 1.653.609,05€; di questi ne risultano pagati 1.436.620,18€, pari 86,88% del totale.

In c/ competenza lo stanziamento ammonta a 1.546.948€ di cui pagamenti effettuati per 634.787,42, pari al 41,03%.

La ricostruzione dei pagamenti è estremamente parziale perché la maggior parte delle somme è stata liquidata con mandato informatico e l'amministrazione ha inoltrato solo i dati riguardanti pagamenti estratti dal sistema informativo SICOGE. Per quanto si è potuto analizzare, trattasi di piano gestionale promiscuo sul quale vengono effettuati i pagamenti per ospitalità ponti radio, per fornitura di materiale tecnico, materiale di consumo aeronautico, polizze assicurative per il personale, convenzioni diverse.

p.g. 02 (servizi di manutenzione occorrenti per l'attività di prevenzione e lotta agli interventi boschivi e negli interventi di protezione civile).

Su questo piano gestionale risultano iscritti a residui 749.731,20€; di questi risultano liquidati 641.868,31€, pari al 85,61%. Lo stanziamento di competenza ammonta a 2.481.900€ dei quali sono stati pagati 1.843.543,43€, pari al 74,28%. I

pagamenti sono principalmente riferiti alla manutenzione e revisione del materiale aeronautico ed all'acquisto di materiale tecnico per gli equipaggi.

p.g. 03 (utenze e servizi ausiliari per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile).

Il piano essendo di nuova introduzione, non presenta residui ed in c/competenza ha uno stanziamento di 1.320.320€ solo parzialmente utilizzato in quanto i pagamenti effettuati ammontano a 495.059,72€ pari al 37%. L'analisi dei titoli è possibile solo parzialmente perché la maggior parte dei pagamenti è avvenuta con mandato informatico. Ciò che risulta è relativo a pubblicazioni e smaltimento rifiuti.

p.g. 04 (altri servizi ausiliari per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile).

Analogamente al precedente, in quanto piano di nuova introduzione non porta con sé residui. In c/ competenza risultano iscritti 788.250€. I pagamenti effettuati nel corso dell'anno ammontano a 370.232,58€ e riguardano principalmente la formazione del personale e spese connesse. Anche qui pagamenti per convenzioni.

Cap. 3081 – anno 2010 (somme occorrenti per le esigenze operative del CFS connesse all'attività antincendi boschivi)

p.g. 01 - antincendi boschivi

I residui iscritti al 1/1 ammontano a 5.046.357,57. Risultano pagati 3.912.679,77€, pari al 77,53% del totale. La competenza, a fronte di uno stanziamento di 7.143.071,30€, registra pagamenti non superiori al 54,48%, pari a 3.343.623,15€

Le somme registrate sono tutte relative alla manutenzione della flotta aerea.

p.g. 02 - beni occorrenti per le attività antincendio boschivo

Sul capitolo sono iscritte somme residue per 28.347,56€, di cui risultano pagati 17.184,33€ (11.163,23 sono registrate in economie ed azzerano i residui). Le somme pagate sono riferite a spese per adeguamento alla legge 626/1994.

Cap. 7923 – anno 2010

Valgono le stesse considerazioni espresse per gli anni precedenti.

Più complessa appare la situazione contabile del capitolo 7930 (*Spese relative all'addestramento del personale, all'acquisto e manutenzione di mezzi aerei e terrestri, di impianti ed attrezzature del CFS*). nel quale sia i residui sia la competenza accumulano ritardi.

Cap. 7930- anno 2010

p.g. 01 – attività terrestre.

Risultano iscritti residui al 1/1 per 1.980.322,65€. I pagamenti ammontano a 891.743,90€, corrispondenti al 45% dell'accertato. In c/competenza lo stanziamento è ridotto a 926.516€ e risultano pagamenti per 288.260,48€, pari al 31,11%. I pagamenti si riferiscono in parte a somme per quote di leasing, in parte a manutenzioni a restituzione fondi per progetti legati ai fondi di rotazione.

p.g. 02 – attività aerea.

Sul capitolo risultano accertati 1.756.018,10€ e pagati 1.187.397,68€. In c/competenza lo stanziamento è di 498.644€ e risultano pagamenti per 165.684,32€.

Le somme pagate si riferiscono a materiale tecnico connesso alle esigenze operative della flotta aerea, degli hangar e a materiale tecnico per gli equipaggi di volo.

p.g. 03 – attuazione programmi comunitari.

Risultano iscritti a residui 98.894,00€ che sono stati interamente liquidati e nessuna somma in c/competenza.

Nella seguente tabella, elaborata sui dati provenienti dal sistema integrato della Corte dei conti con la Ragioneria generale dello Stato, si riepilogano i dati dei capitoli di bilancio riguardanti la materia oggetto d'indagine con riferimento agli stanziamenti, all'evoluzione degli impegni, ed alla situazione dei pagamenti in conto residui ed in conto competenza.

Circa le motivazioni dell'accumulo dei residui l'Amministrazione ha risposto che, in riferimento al cap. 3081, poiché trattasi di capitolo riguardante spese correnti, l'entità dei residui è *interamente riferita ad obbligazioni assunte ma non liquidate. Le obbligazioni in questione sono in gran parte relative a contratti di manutenzione annuale per il funzionamento della flotta elicotteristica pagati a consuntivo delle prestazioni e quindi, generalmente oltre il termine fissato dalla Circolare per la chiusura della contabilità per provvedere alle liquidazioni. Per quanto riguarda il Capitolo 7930 l'entità dei residui di stanziamento è connessa con la necessità di programmare ed impegnare le spese nell'arco di due esercizi*".⁷³

⁷³ Nota inviata dal Corpo prot. 217/Ris. in data 15 marzo 2011.

INTERVENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO PER LA LOTTA CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI

STANZIAMENTI 2008-2010													
SITUAZIONE DA SCHEDE RGS				COMPETENZA						RESIDUI			
anno	Cap.	p.g	denominazione	stanz. iniziale di comp	variaz. def.comp.	ECONOMIE	stanz. def. comp.(A+-B)	impegnato c/c	pagato c/comp	residui all'1/1	economie su residui	impegnato su residui	TOTALE PAGAMENTI (COMP+RES)
2008	3080		Spese connesse all'att. del Cfs nella prev. e lotta agli incendi e negli int. di prot. civile										
		1	attività terrestre	3.800.000,00	2.567.676,00	651.220,00	6.367.676,00	5.716.455,75	2.513.671,85	1.660.526,31	70.582,28	697,70	3.971.697,01
		2	attività aerea	6.500.000,00	- 1.550.000,00	332.832,04	4.950.000,00	4.616.917,21	3.767.846,72	459.284,87	2.787,71		3.989.213,39
			totali 3080	10.300.000,00	1.017.676,00	984.052,04	11.317.676,00	10.333.372,96	6.281.518,57	2.119.811,18	73.369,99	-697,70	7.960.910,40
3081	1		somma occorrente per le esigenze op. del CFS connesse alle att.tà antincendi boschivi	10.000.000,00		2.233.285,31	10.000.000,00	7.766.714,69	2.021.599,85	3.599.115,72	331.199,57		5.135.462,87
			totali 3081	10.000.000,00		2.233.285,31	10.000.000,00	7.766.714,69	2.021.599,85	3.599.115,72	331.199,57		5.135.462,87
7923	1		spese per interventi del CFS nella prev.e lotta contro gli inc. bosch. nonché per le att.tà di protez. connesse con gli effetti del sisma marche umbria										
	2		acquisti di velivoli ala rotante vari limiti.	18.075.991,00			18.075.991,00	18.075.991,00	18.075.991,00				18.075.991,00
	89		Reiscrizione residui perenti relativi a altri investimenti		8.848,00		8.848,00	8.848,00					
			totali 7923	18.075.991,00	8.848,00		18.084.839,00	18.084.839,00	18.075.991,00				18.075.991,00
7930			spese relative all'add.to del personale all'acquisto e manutenzione di mezzi aerei terrestri , di impianti e attrezzature del CFS										
	1		attività terrestre	2.936.360,00	- 3.442,00	472.366,00	2.932.918,00	1.863.490,26	819.776,72	5.222.408,55	231.011,00	2.630.710,10	3.347.757,14
	2		attività aerea	3.000.000,00	- 300.000,00		2.700.000,00	1.841.717,87	288.259,37	3.082.503,75	353,00	2.349.067,24	1.361.311,97
	3		attuazione programmi comunitari		173.840,00		173.840,00			1.170.000,00		1.170.000,00	755.116,72
			totali 7930	5.936.360,00	- 129.602,00	472.366,00	5.806.758,00	3.705.208,13	1.108.036,09	9.474.912,30	231.364,00	6.149.777,34	5.464.185,83
			totali generali anno 2008	44.312.351,00	896.922,00	3.689.703,35	45.209.273,00	39.890.134,78	27.487.145,51	15.193.839,20	635.933,56	6.149.079,64	36.636.550,10

INTERVENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO PER LA LOTTA CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI

anno	Cap.	p.g	denominazione	COMPETENZA				RESIDUI						TOTALE PAGAMENTI (COMP+RES)
				stanz. Iniziale di comp	variaz. def.com,	ECONOMIE	stanz. def. Comp.(A+-B)	impegnato c/c	PAGATO C/COMP	residui all'1/1	economie su residui	impegnato su residui	pag. residui	
2009	3080		Spese connesse all'att. del Cfs nella prev. e lotta agli incendi e negli int. di prot. civile											
		1	attività terrestre	2.401.251,00	1.168.818,00	9.468,34	3.570.069,00	3.560.600,66	2.039.138,13	3.334.702,77	47.896,54	- 4.977,67	3.088.688,12	5.127.826,25
		2	attività aerea	4.491.150,00	- 3.967,00	11.554,91	4.487.183,00	4.475.628,09	3.725.346,35	1.084.451,73	15.434,80	- 519,83	1.008.491,81	4.733.838,16
			totali 3080	6.892.401,00	1.164.851,00	21.023,25	8.057.252,00	8.036.228,75	5.764.484,48	4.419.154,50	63.331,34	- 5.497,50	4.097.179,93	9.861.664,41
	3081	1	somma occorrente per le esigenze op. del CFS connesse alle att.tà antincendi boschivi	6.750.536,00	- 5.963,00	3.560,90	6.744.573,00	6.741.008,06	2.249.294,44	5.899.167,97	35.974,99		5.280.205,51	7.529.499,95
			totali 3081	6.750.536,00	- 5.963,00	3.560,90	6.744.573,00	6.741.008,06	2.249.294,44	5.899.167,97	35.974,99		5.280.205,51	7.529.499,95
	7923	1	spese per interventi del CFS nella prev.e lotta contro gli inc. bosch. nonché per attività connesse con gli effetti del sisma marche umbria		32,54	32,54	32,54							
		2	acquisti di velivoli ala rotante vari limiti.	18.075.991,00	0,46	0,46	18.075.991,46	18.075.991,00	18.075.991,00					18.075.991,00
		89	Reiscrizione residui perenti relativi a altri investimenti		1.755.267,00	39.394,87	1.755.267,00	1.715.872,13	646.641,22	340,47			272,41	646.913,63
			totali 7923	18.075.991,00	1.755.300,00	39.427,87	19.831.291,00	19.791.863,13	18.722.632,22	340,47	-	-	272,41	18.722.904,63
	7928	1	velivoli ad ala rotante	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
			totali 7928											
	7929	1	fondo da ripartire per la lotta agli incendi boschivi											
			totale 7929											
	7930		spese relative all'add.to del personale all'acquisto e manutenzione di mezzi aerei terrestri, di impianti e attrezzature del CFS											
		1	attività terrestre	746.009,00	1.513.230,00		2.259.239,00	1.103.652,00	634.181,47	4.104.192,15	410.029,14	599.525,16	3.338.891,89	3.973.073,36
		2	attività aerea	500.000,00	199.558,00		699.558,00	482.835,49	156.191,13	4.420.838,74	189.645,57	851.061,51	3.018.541,94	3.174.733,07
		3	attuazione programmi comunitari							588.723,28	65.240,00	108.600,00	424.588,82	424.588,82
			totali 7930	1.246.009,00	1.712.788,00		2.958.797,00	1.586.487,49	790.372,60	9.113.754,17	664.914,71	1.559.186,67	6.782.022,65	7.572.395,25
	7941	91	reiscrizione residui passivi perenti relativi a somme non altrove classificate.		26.408.088,00		26.408.088,00	26.408.086,66						25.186.776,77
			totali 7941	-	26.408.088,00		26.408.088,00	26.408.086,66	25.186.776,77	-				25.186.776,77
			totali generali anno 2009	32.964.937,00	31.035.064,00	64.012,02	64.000.001,00	62.563.674,09	52.713.560,51	19.432.417,11	764.221,04	1.553.689,17	16.159.680,50	68.873.241,01
			totali biennio	77.277.288,00	31.931.986,00	3.744.279,11	109.209.274,00	102.454.059,62	80.200.706,02	34.626.256,31	1.400.154,60	7.702.768,81	25.309.085,29	105.509.791,31

Fonte: sistema integrato RGS-Corte dei conti

INTERVENTI DEL CORPO FORESTALE DELLO STATO PER LA LOTTA CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI

				COMPETENZA					RESIDUI					
anno	Cap.	p.g	denominazione	stanz. Iniziale di comp	variaz. def.com,	ECONOMIE	stanz. def. Comp.(A+-B)	impegnato c/c	PAGATO C/COMP	residui all'1/1	economie su residui	impegnato su residui	pag. residui	TOTALE
2010	3080	1	beni occorrenti per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile	986.748,00	560.200,00		1.546.948,00	1.180.788,43	634.787,42	1.653.609,05	167.478,95	-6,11	1.436.620,18	2.071.407,60
		2	servizi di manutenzione occorrenti per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile	4.274.450,00	-1.792.550,00		2.481.900,00	2.393.704,47	1.843.543,43	749.731,20	8.612,78	-15.638,40	641,868,31	2.485.411,74
		3	utenze e servizi ausiliari per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile		1.320.320,00		1.320.320,00	1.215.820,15	495.059,72	-				495.059,72
		4	altri servizi ausiliari per l'attività di prevenzione e lotta agli incendi boschivi e negli interventi di protezione civile		788.250,00		788.250,00	734.314,65	370.232,58	-				370.232,58
			totali 3080	5.261.198,00	876.220,00		6.137.418,00	5.524.627,70	3.343.623,15	2.403.340,25	176.091,73	-15.644,51	2.078.488,49	5.422.111,64
	3081	1	antincendi boschivi	7.272.560,00	-129.488,70		7.143.071,30	7.078.441,31	2.998.431,61	5.046.357,57	146.671,48	-4,62	3.912.679,77	6.911.111,38
		2	manutenzione ordinaria e riparazioni							28.347,56	11.163,23		17.184,33	17.184,33
			totali 3081	7.272.560,00	-129.488,70		7.201.647,00	7.078.441,31.	2.998.431,61	5.074.705,13	157.834,71	-4,62	3.929.864,10	6.298.295,71
	7923	1	spese per interventi del CFS nella prev.e lotta contro gli inc. bosch. nonché per attività connesse con gli effetti del sisma marche umbria											
		2	acquisti di velivoli ala rotante vari limiti.	18.075.000,00	991,00		18.075.991,00	18.075.991,00	9.037.995,73					18.075.991,00
		89		-	1.341,00		1.341,00	1.340,32		1.069.298,97			1.069.230,91	1.070.571,23
			totali 7923	18.075.000,00	2.332,00		18.077.332,00	18.777.331,32	9.037.995,73	1.069.298,97			1.069.230,91	19.146.562,23
	7929	1	incendi boschivi	-										
			totale 7929											
	7930		spese relative all'add.to del personale all'acquisto e manut.ne di mezzi aerei terrestri, di impianti e attrezzature del CFS											
		1	attività terrestre	743.986,00	182.530,00		926.516,00	704.257,97	288.260,48	1.980.322,65	95.497,92	1.155.581,00	891.743,90	1.180.004,38
		2	attività aerea	498.664,00	-991,00		497.673,00	389.626,31	165.684,32	1.756.018,10	326.988,15	211.447,94	1.187.397,68	1.353.082,00
		3	attuazione programmi comunitari							98.894,46	0,46	-0,46	98.894,00	
			totali 7930	1.242.650,00	181.539,00		1.424.189,00	1.093.884,28	453.944,80	3.835.235,21	422.486,53	1.367.028,48	2.178.035,58	2.533.086,38
	7941	91	somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta. soppresso il cap di provenza.		1.733.172,00		1.733.172,00	1.733.171,07	1.733.171,07	1.221.309,89			1.221.309,89	2.954.480,96
			totali gen. anno 2010 no perenti	31.851.408,00	930.602,30		32.782.010,30	31.774.284,61	24.873.330,88	12.382.579,56	756.412,97	1.351.379,35	9.255.619,08	34.030.055,96
			Totali generali con perenti	31.851.408,00	2.663.774,30		34.515.182,30	33.507.455,68	26.606.501,95	13.603.889,45	756.412,97	1.351.379,35	10.476.928,97	35.984.536,92
			totali generali del triennio	109.129.696,0	32.862.588,30	3.744.279,11	141.991.284,30	133.228.093,48			2.156.567,57	9.054.148,16	934.564.704,17	139.539.847,07

8. L'IMPIEGO DELLE RISORSE

Parte degli stanziamenti assegnati sono utilizzati dal Corpo, per l'esercizio dei compiti d'Istituto, connessi alla materia oggetto della presente indagine, per acquisto di mezzi, elicotteri e attrezzature per investigazioni scientifiche.

Il parco automezzi⁷⁴ al 1/1/2008 era costituito da 3593 mezzi, al 1/1/ 2009 da 3735 mezzi (88 dei quali dichiarati in fuori uso del corso dell'anno) in parte sostituiti da 119 mezzi immatricolati nel corso del 2009.

La flotta aerea è costituita da 33 elicotteri ed 1 aereo Piaggio i cui costi incidono sul bilancio per manutenzioni, parti di ricambio e polizze assicurative. Si tratta di elicotteri Breda Nardi NH 500 (piccoli ma in grado di atterrare in spazi ridotti) elicotteri Augusta Bell 412 (elicotteri, soprattutto impiegati nel soccorso, con grande capacità di carico in grado di trasportare 14 persone, ospitare barelle e attrezzature ed effettuare operazioni con l'utilizzo di verricello); elicotteri Erikson S64F, principalmente impegnati nell'antincendio boschivo. Le spese relative al C.O.A. - Centro operativo aereo incidono- sui cap. 3080, 3081 e 7930 come di seguito rappresentato:

capitolo	Causale	Annualità 2008	Annualità 2009	Annualità 2010* (dati provvisori)	totali
3080	Polizze assicurative	820.845,00	2.023.372,00	852.983,25	3.697.200,25
3081	Manutenzione elicotteri	5.436.340,40	6.581.556,80 ⁷⁵	6.326.331,00	18.344.228,20
7930	Fornitura parti di ricambio	1.724.226,07 ⁷⁶	148.051,00		1.872.277,07
					23.913.705,52

Elaborazione corte dei conti su dati inviati con nota 836 del 30/7/2010 all. 5.5

Gli impegni per il pagamento delle polizze assicurative non incidono, se non in minima parte, sul totale impegnato nel capitolo 3080, mentre, gli impegni relativi a spese di manutenzione della flotta aerea, coperti con il capitolo 3081, incidono per il 70% sul totale delle somme impegnate sullo stesso capitolo nel corso del 2008, e per il 97% del totale degli impegni effettuati nel 2009.

Nel corso dell'ultimo triennio, particolare attenzione è stata dedicata alla prevenzione ed all'analisi dei fenomeni criminosi. Il potenziamento dell'attività investigativa per il contrasto agli incendi boschivi, è stato uno degli obiettivi strategici inseriti nella direttiva per l'azione amministrativa del 2008. (ob.4.1.5). Allo scopo il NIAB è stato destinatario di risorse finalizzate alla dotazione di strumenti operativi

⁷⁴ composto da autovetture, fuoristrada, autobus, autocarri, rimorchi, automezzi speciali, autobotti, motocicli e motoslitte.

⁷⁵ Somma costituita da 3.054.239€ impegnati nel 2008 in c/ 2009 e 3.527.317,80 impegnati nel 2009.

⁷⁶ Somma costituita da 666.101 € impegnate nel 2008 in c/ 2008 e da 1.058.125,07 impegnate nel 2008 in c/ 2007.

idonei allo svolgimento delle investigazioni scientifiche.⁷⁷ Considerevoli somme sono state destinate all'acquisto di software ed hardware, per la dotazione al personale di attrezzature informatiche, all'acquisto di sistemi di occultamento e videosorveglianza, apparecchiature specialistiche all'attività di osservazione, controllo e pedinamento, all'acquisto di zaini di repertazione del materiale, nonché per pubblicazioni divulgative diverse.

Riguardo alle difficoltà incontrate a seguito della riduzione degli stanziamenti e loro riflessi sull'attività operativa del Corpo, il Comando riferisce che gli "eventi incendi" proprio per la loro estrema imprevedibilità, per essere adeguatamente affrontati richiederebbero, *"un marcato (ma costoso) sovradimensionamento della struttura commisurato ai livelli di picco, ovvero tramite una organizzazione estremamente flessibile, compatibilmente con i limiti di prestazione della componente umana e strumentale che la compongono. Di contro, le ridotte disponibilità in termini di budget da destinarsi agli strumenti operativi concretamente flessibili (costi per straordinari, missioni, carburante, trasporti, logistica, accasermamento) irrigidiscono il sistema, limitandone nel complesso le prestazioni che potrebbero potenzialmente essere in effetti superiori.*

La formazione e l'aggiornamento del personale risente, come gli altri settori, della mancanza di risorse in situazioni invece nelle quali le nuove tecnologie disponibili ed i ridotti tempi di intervento necessari ad un utile risultato, richiederebbero invece formazione ed aggiornamento costanti. *"D'altro canto le normative in tema di sicurezza, sempre più stringenti, costringono ad un continuo inseguimento in tema di adeguamenti tecnologici e di dispositivi di protezione individuali, ivi ricompreso anche l'aggiornamento e l'informazione del personale operante.*

Le attività connesse alla prevenzione e lotta degli incendi boschivi d'altronde, visto il particolare profilo di rischio e di specializzazione richiesto, necessitano una stretta rispondenza alle sopracitate norme in tema di sicurezza".

Per rispondere alle esigenze del NIAB negli anni dal 2007 al 2010 il Corpo ha investito in formazione del personale stipulando convenzioni con diverse strutture pubbliche e/o private finalizzate all'approfondimento di tecniche di indagine e formazione ed approfondimento giuridico come di seguito elencato:

⁷⁷ Al riguardo si segnala in data 15 dicembre 2010 il Corpo Forestale ha presentato un nuovo ed elaborato software, primo a livello mondiale, denominato WICAP, realizzato grazie al cofinanziamento dell'Unione europea, dedicato al "supporto dell'investigazione nei casi di incendi boschivi dolosi attraverso l'uso della tecnica del Criminal Profiling". *"Basandosi su una metodologia scientifica che fa leva sulla elaborazione statistica dei dati relativi ai casi risolti di incendi boschivi dolosi, il Criminal Profiling consente di produrre delle previsioni sulle caratteristiche del probabile autore sconosciuto di un incendio boschivo"*

	ANNI DI RIFERIMENTO	IMPORTO	SCOPO DELLA CONVENZIONE
Consiglio Nazionale delle Ricerche <i>Istituto per la Dinamica dei Processi Ambientali</i>	2007-2010	45.000 per ciascun anno	Collaborazione tra il C.F.S. e l'Istituto nell'attività operativa, di consulenza, di formazione ed aggiornamento del personale del Corpo forestale dello Stato finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati di incendio boschivo. Particolarmente in ordine all'attività di individuazione degli ordigni incendiari, all'identificazione degli acceleranti, allo sviluppo ed aggiornamento della banca dati, all'attività di formazione per il personale del C.F.S., in merito alle tecniche di campionamento e riconoscimento di ordigni incendiari; all'attività di consulenza e supporto tecnico per i campionamenti in campo; all'attività di supporto nell'indagine e su richiesta delle Procure della Repubblica quali Consulenti Tecnici d'ufficio.
Società diritto all'ambiente	2007	42.000 al netto iva	Formazione ed aggiornamento del personale finalizzata alla repressione dei reati e degli illeciti amministrativi nei settori: - tutela del patrimonio forestale e delle aree protette; - difesa dei boschi dagli incendi altro organizzazione di 10 giornate di formazione del personale sulle normative in campo ambientale, principi di diritto sostanziale e di procedura penale e sugli accertamenti tecnici in capo e sui prelievi; tecniche di polizia giudiziaria ambientale

Università degli studi di "Tor Vergata" Dipartimento di Biologia	2010	15.000	Scopo della convenzione è di attuare la collaborazione tra il C.F.S. ed il Dipartimento nell'attività operativa, di consulenza, di formazione ed aggiornamento del personale del Corpo forestale dello Stato finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati di incendio boschivo: in particolare l'attività si rivolge alla identificazione personale tramite l'estrazione del DNA; all'effettuazione di analisi comparative comprese il calcolo biostatistico per stabilire l'identità personale e di gruppo ove possibile;
Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Protezione civile			Scopo della convenzione è di disciplinare le condizioni di utilizzo degli aeromobili Erikson S-64F affidati in gestione alla Protezione civile dal Corpo Forestale con lo scopo di incrementare la capacità complessiva della flotta aerea del Dipartimento in relazione alla lotta attiva agli incendi boschivi
Centro scienze forensi di Torino	2009 (7 mesi) 2010	150.000 lordo iva 80.000	Il progetto di ricerca denominato WICAP, Wildfire Criminal Analysis Program, messo a punto dal Corpo forestale dello Stato, come ente promotore, e dal Centro Scienze Forensi, come ente di consulenza, era presentato nella sezione del bando Europeo dedicata al "crime prevention, criminology and law enforcement, con lo specifico obiettivo di stimolare, promuovere e sviluppare metodi e procedure necessarie nella strategia di contrasto e prevenzione del crimine con specifico riferimento al profilo del piromane nell'investigazione degli incendi boschivo.

WWF	2007	30.000 lordo iva	Collaborazione tra il CFS e il WWF nella prevenzione e repressione dei reati nei settori: tutela patrimonio forestale e delle aree protette; difesa dei boschi dagli incendi boschivi; tutela territorio rurale e montano; inquinamento acque interne e marine; traffico rifiuti; irregolare utilizzo delle discariche; tutela della fauna autoctona ed esotica.
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELLA BASILICATA Dipartimento di scienze dei sistemi culturali, forestali e dell'ambiente (non indicato nell'elenco delle convenzioni NIAB)	2007-2009 biennale	90.000 netto di iva	Collaborazione tra il CFS ed il Dipartimento per la progettazione e realizzazione di un modulo di formazione ed aggiornamento del personale del CFS impegnato nelle attività di coordinamento delle attività di spegnimento degli incendi boschivi. Il personale "formatori" che vi prenderà parte dovrà a sua volta formare il personale del CFS. Percorso di certificazione della figura di Coordinatore delle operazioni di intervento sugli incendi. Redazione di prototipo di materiale formativo per facilitare l'apprendimento dei formatori

9. LA SITUAZIONE DEGLI INCENDI DAL 2008 AL 2011

ANALISI DELLA FREQUENZA E DELLE SUPERFICI INTERESSATE

Dall'esame dei dati contenuti nelle diverse relazioni annuali dell'Amministrazione si evince che il fenomeno degli incendi ha un andamento ciclico. Nella Relazione 2010, riferita ai dati consuntivi 2009, si afferma che il fenomeno degli incendi in Italia è in lieve diminuzione per effetto del *"graduale miglioramento dell'organizzazione antincendio italiana, che in molte regioni ha raggiunto buoni livelli di efficienza anche grazie alla costante collaborazione del Corpo"* e del potenziamento delle attività di prevenzione, lotta attiva e analisi dei fenomeni.

Nel suddetto documento, si legge inoltre che, sebbene il numero degli incendi sia in progressiva diminuzione, la superficie boschiva percorsa dal fuoco non segue lo stesso andamento; l'anno 2009 è stato un anno tragico per quanto riguarda la superficie percorsa dal fuoco che è stata superiore a quella degli anni passati. Ciò è ritenuto fisiologico per effetto del periodico verificarsi di particolari condizioni climatiche che determinano i presupposti favorevoli allo sviluppo degli incendi. E' quanto avvenuto nel corso di quell'anno principalmente in Sardegna e più in generale nelle regioni del sud e in Toscana, regioni caratterizzate da periodi di forte aridità. I dati relativi al 2010 appaiono peraltro più confortanti.

In effetti, l'anno 2010 inverte la tendenza. Se è vero che il numero degli incendi continua a diminuire, anche la superficie percorsa dal fuoco risulta diminuita del 36,44%, rispetto all'anno precedente, per peggiorare nuovamente nell'anno 2011.

I dati provvisori al 30 novembre 2011 evidenziano, infatti, un aumento di circa il 73% del numero degli incendi boschivi, rispetto allo stesso periodo del 2010, e del 23% delle superfici percorse dal fuoco.

Alla stessa data, si sono registrati 8.419 incendi boschivi, per una superficie totale di 57.230 ettari, di cui 32.070 riferiti a superficie boscata e 25.160 di superficie non boscata.⁷⁸ Operando un confronto con i dati dell'ultimo triennio, il 2011 registra complessivamente un aumento rilevante degli incendi (+50%), associato ad una lieve diminuzione della superficie totale percorsa dal fuoco (-4%), che è l'effetto di un aumento della superficie boscata del 20% a fronte di una riduzione della superficie non boscata del 24%.

La regione più colpita dai roghi è stata la Campania con 1.491 incendi, seguita dalla Calabria con 1.425, dalla Sicilia con 1.097 e dalla Sardegna con 988. La Calabria è stata la regione con la più alta superficie boscata andata in fumo (8.634,94 ettari),

⁷⁸ Dati forniti dal CFS, nell'adunanza del 6.12.2011.

seguita dal Lazio (4.358,10 ettari), dalla Campania (4.297,77 ettari) e dalla Sardegna (3.574,32 ettari).

L'abbandono delle campagne, e il conseguente aumento delle vegetazioni spontanee e di boschi costituiscono il terreno più fertile all'insorgenza degli incendi con conseguenze incalcolabili sul patrimonio forestale.

Se per un verso è nota l'imprevedibilità del fenomeno degli incendi, è pur vero che la conoscenza della ciclicità dello stesso e dei periodi di maggior criticità deve indurre tutte le strutture deputate alla prevenzione ed al controllo del territorio a non abbassare mai il livello di guardia e la *governance*, pur in considerazione della necessità di operare tagli volti al contenimento della spesa pubblica, a valutare la portata che gli stessi producono sul territorio.

Si riepilogano, di seguito, i dati relativi al numero degli incendi che si sono sviluppati nel corso del triennio 2008-2010 così risultanti dalle statistiche trasmesse dal Corpo forestale dello Stato elaborate sulla base dei fascicoli territoriali aggiornati⁷⁹. Sono pure esposti i dati parziali relativi al 2011.

Numero. incendi triennio 2008-2010					
Regione	Totali 2008	Totali 2009	Totali 2010	Totali incendi triennio	Totali parziali al 30/11/2011
TRENTINO ALTO ADIGE	25	48	39	112	14
PIEMONTE	157	117	66	340	191
VALLE D'AOSTA	11	13	7	31	16
LOMBARDIA	153	138	82	373	166
VENETO	48	99	25	172	40
FRIULI VENEZIA GIULIA	66	73	53	192	87
LIGURIA	291	332	113	736	329
EMILIA ROMAGNA	128	86	19	233	48
TOSCANA	456	549	165	1170	613
UMBRIA	116	56	40	212	119
MARCHE	36	19	9	64	65
LAZIO	347	325	354	1026	606
ABRUZZO	95	34	64	193	110
MOLISE	166	49	74	289	127
CAMPANIA	799	903	543	2245	1491
PUGLIA	486	277	473	1236	588
BASILICATA	307	142	150	599	299
CALABRIA	1279	716	652	2647	1425
SICILIA	797	762	1159	2718	1097
SARDEGNA	723	684	797	2204	988
TOTALE NAZIONALE	6486	5422	4884	16792	8419

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati statistici forniti dal Corpo forestale dello Stato aggiornati con memoria depositata nell'adunanza del 6.12.2011.

⁷⁹ Il Comando del Corpo, nell'appunto denominato "Statistiche incendi anni 2008-2010" allegato alla mail prot. 5935 del 16 /6/2011 ha dichiarato che "I dati pubblicati negli annuari statistici degli incendi boschivi hanno valenza di statistica ufficiale nazionale (ISTAT) e comunitaria (EFFIS): i dati precedentemente inviati a Codesta Corte sono stati direttamente estratti, per agevolarne la lettura e la sintesi, dal Sistema Fascicolo Territoriale, il database territoriale in uso al Corpo forestale dello Stato".

Nella successiva tabella si evidenziano, sempre con riferimento al triennio 2008-2010, le superfici boscate e non, interessate dagli incendi.

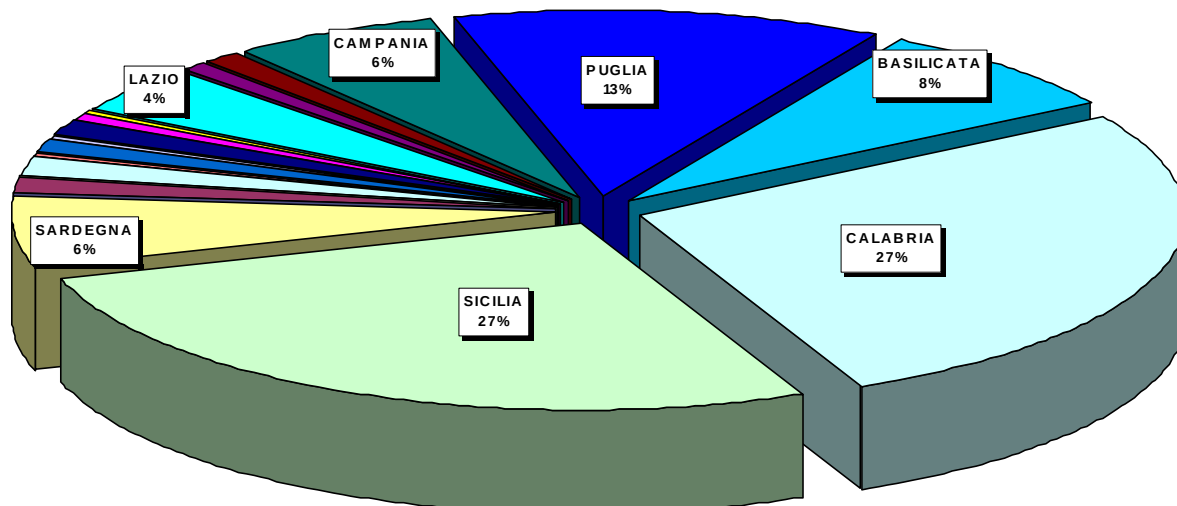
	Dati 2008			Dati 2009				Dati 2010				Dati triennio					
Regione	Superficie percorsa dal fuoco (HA)			Superficie percorsa dal fuoco (HA)				Superficie percorsa dal fuoco (HA)				Superficie percorsa dal fuoco (HA)			% per reg. sul totale naz.	% per reg. sul totale naz.	% per reg. sul totale naz.
	Boscata	Non boscata	Totale	Boscata	Non boscata	Totale	% ⁸⁰	Boscata	Non boscata	Totale	% ⁸¹	Boscata	Non boscata	Totale	2008	2009	2010
TRENTINO ALTO ADIGE	1	2	3	4	1	5	67	2	3	5	0	7	6	13	0,00	0,01	0,01
PIEMONTE	698	206	904	286	87	373	-59	132	99	231	-38	1.116	392	1.508	1,36	0,51	0,50
VALLE D'AOSTA	6	8	14	2	5	7	-50	2	1	3	-57	10	14	24	0,02	0,01	0,01
LOMBARDIA	597	545	1.142	268	128	396	-65	151	167	318	-20	1.016	840	1.856	1,72	0,54	0,68
VENETO	15	13	28	30	24	54	93	8	4	12	-78	53	41	94	0,04	0,07	0,03
FRIULI VENEZIA GIULIA	13	54	67	198	156	354	428	12	25	37	-90	223	235	458	0,10	0,48	0,08
LIGURIA	411	413	824	1.489	1.155	2.644	221	162	7	169	-94	2.062	1.575	3.637	1,24	3,60	0,36
EMILIA ROMAGNA	85	71	156	69	102	171	10	16	5	21	-88	170	178	348	0,24	0,23	0,05
TOSCANA	452	537	989	1.407	431	1.838	86	82	60	142	-92	1.941	1.028	2.969	1,49	2,51	0,31
UMBRIA	137	204	341	44	11	55	-84	80	30	110	100	261	245	506	0,51	0,07	0,24
MARCHE	28	41	69	38	25	63	-9	41	5	46	-27	107	71	178	0,10	0,09	0,10
LAZIO	1.701	1048	2.749	1.802	726	2.528	-8	2.460	689	3.149	25	5.963	2.463	8.426	4,14	3,45	6,77
ABRUZZO	291	325	616	104	55	159	-74	160	219	379	138	555	599	1.154	0,93	0,22	0,81
MOLISE	319	494	813	75	111	186	-77	87	290	377	103	481	895	1.376	1,23	0,25	0,81
CAMPANIA	2.936	1020	3.956	4.881	1.321	6.202	57	1.800	551	2.351	-62	9.617	2.892	12.509	5,96	8,45	5,05
PUGLIA	4.212	4278	8.490	1.527	2.831	4.358	-49	2.066	2.954	5.020	15	7.805	10.063	17.868	12,80	5,94	10,79
BASILICATA	2.327	2929	5.256	651	390	1.041	-80	481	1.638	2.119	104	3.459	4.957	8.416	7,92	1,42	4,55
CALABRIA	10.236	7773	18.009	4.114	3.087	7.201	-60	2.439	2.769	5.208	-28	16.789	13.629	30.418	27,15	9,82	11,19
SICILIA	4.041	13733	17.774	1.801	6.815	8.616	-52	7.242	13.016	20.258	135	13.084	33.564	46.648	26,80	11,75	43,53
SARDEGNA	1.767	2360	4.127	12.270	24.834	37.104	799	1.934	4.648	6.582	-82	15.971	31.842	47.813	6,22	50,58	14,14
TOTALE NAZ.LE	30.273	36.054	66.327	31.060	42.295	73.355	11	19.357	27.180	46.537	-37	80.690	105.529	186.219	100,00	100,00	100,00

fonte: rielaborazione Corte dei conti su dati statistici forniti dal Corpo Forestale dello Stato

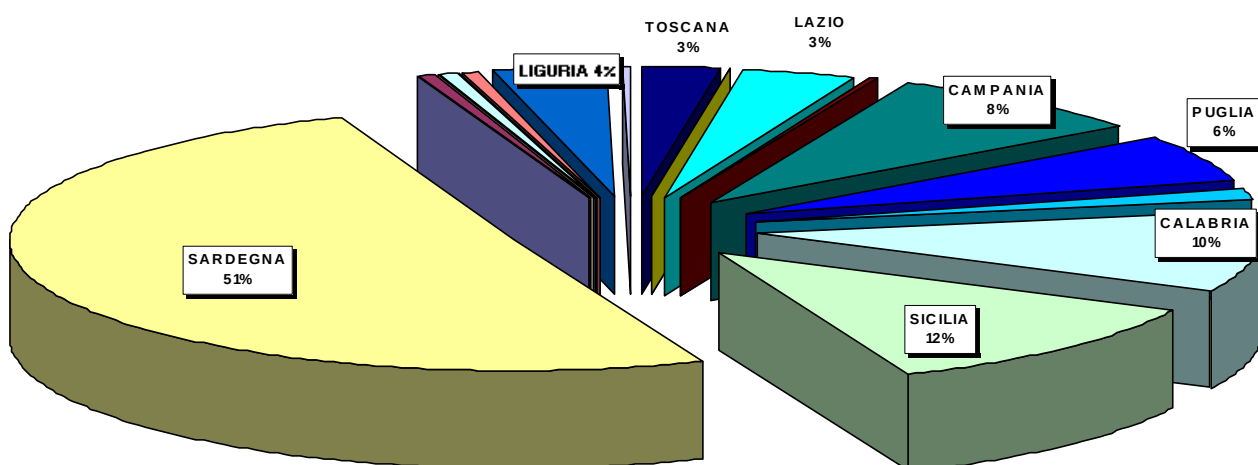
⁸⁰ Percentuale di raffronto con i dati 2008

⁸¹ Percentuale di raffronto con i dati 2009

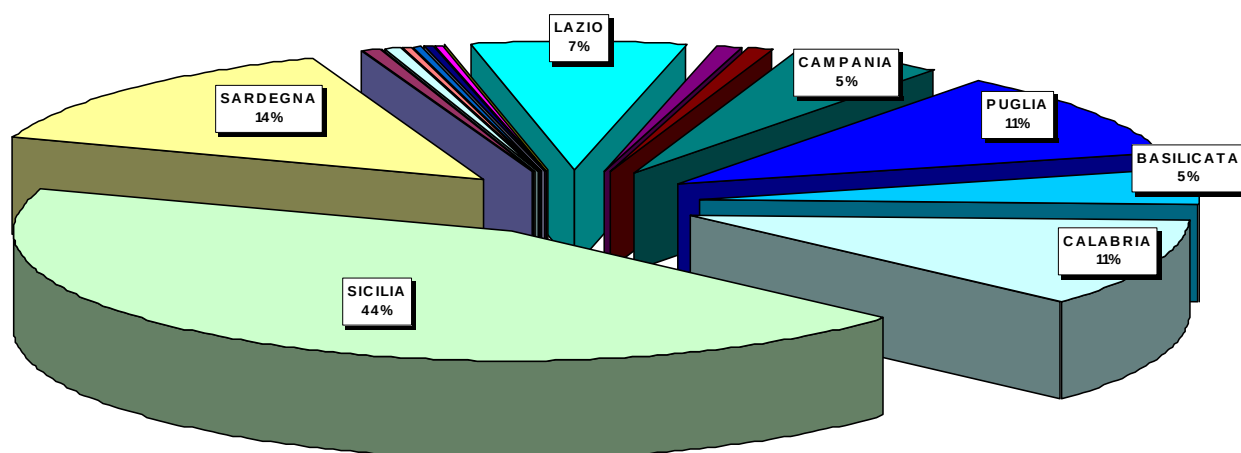
Percentuali delle superfici percorse dal fuoco nelle diverse regioni italiane - Anno 2008



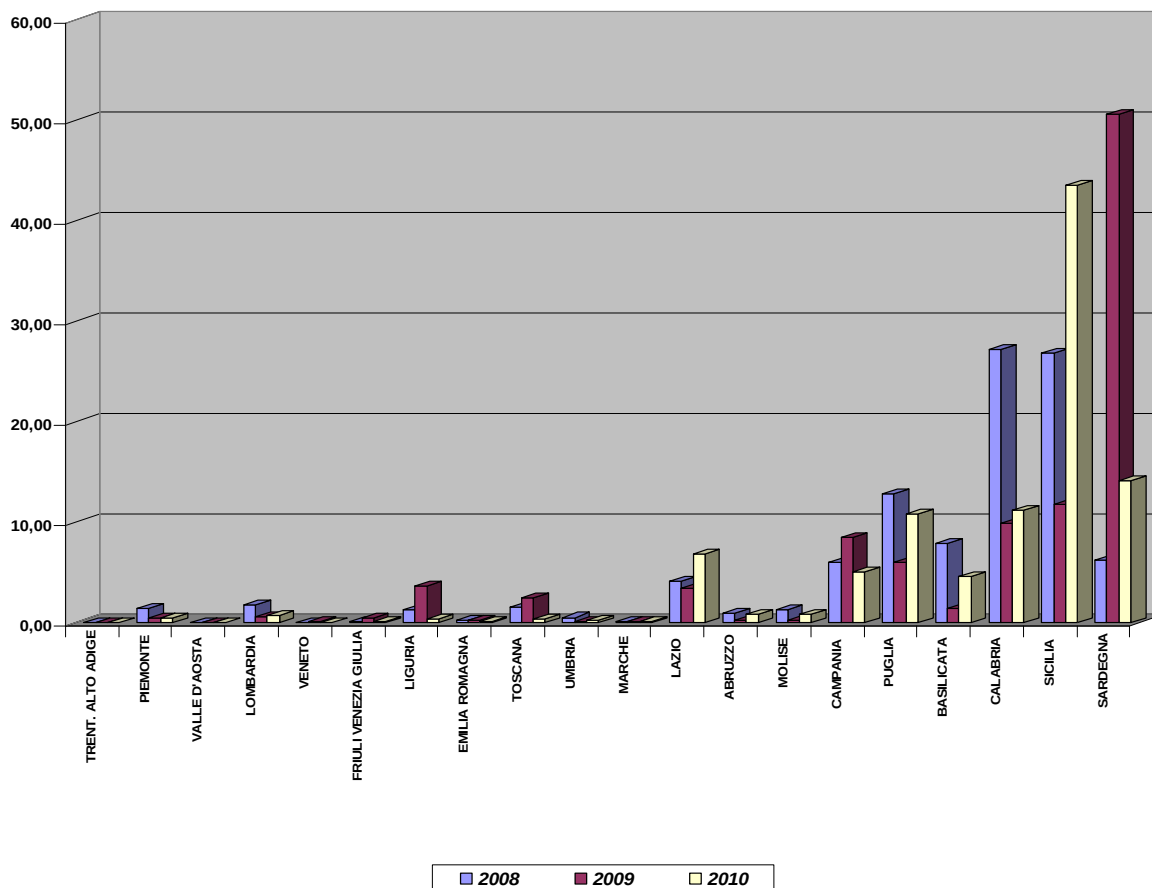
Percentuali delle superfici percorse dal fuoco nelle diverse regioni italiane - Anno 2009



Percentuali delle superfici percorse dal fuoco nelle diverse regioni italiane - Anno 2010



Percentuali delle superfici percorse dal fuoco nelle diverse regioni italiane nel triennio.
Anni 2008 - 2009 - 2010



Dalla lettura dei dati contenuti nelle tabelle relative agli anni 2008-2010 emerge una significativa riduzione del numero degli incendi che risulta tuttavia ancora elevato nelle regioni Calabria, Campania, Puglia, Toscana, Lazio, e nelle isole mentre, come peraltro evidenziato nella stessa relazione del Corpo forestale dello Stato, la situazione delle aree percorse dal fuoco è rimasta relativamente costante negli anni 2008-2009; nel 2010 gli incendi sono diminuiti sia in relazione al numero che alla superficie interessata. Tuttavia, come già detto, i primi dati del 2011 segnano una nuova impennata. L'esame dei dati /mese evidenzia, che sono i mesi estivi tra luglio e settembre quelli maggiormente interessati dal fenomeno e sui quali deve essere posta la massima attenzione e concentrati tutti gli sforzi. In generale le statistiche indicano che le attività poste in essere per ottenere un dispositivo di intervento efficiente hanno dimostrato il raggiungimento di risultati rilevanti. Il tempo che intercorre tra l'inizio dell'incendio e il suo spegnimento rappresenta la durata dell'evento. Tanto minore è la durata dell'incendio, tanto minori saranno i danni da esso conseguenti. I dati del 2010 indicano che la maggior parte degli incendi riesca ad essere spenta entro un'ora (il 39% su un totale di 4884), entro prime due ore è stato risolto il 19% dei casi e alto è ancora il numero di quelli per i quali occorrono tra le 2 e le 12 ore (il 35%), mentre minori sono quelli che hanno durata superiore alle 12 ore (7%).⁸²

⁸² Dati rilevati da Mail prot. 5935 del 16 giugno 2011 –Incendi per durata- trasmessa dall'Amministrazione.

10. RISULTATI DELL'ATTIVITA' INVESTIGATIVA

Di seguito un breve riepilogo dell'attività svolta in relazione ai controlli effettuati connessi all'attività antincendio e agli illeciti amministrativi riscontrati.

CONTROLLI SVOLTI NEL SETTORE ANTINCENDIO BOSCHIVO

ANNO	N. CONTROLLI TOTALI	CONTROLLI ANTINCENDIO	PROTEZIONE CIVILE
2006	826.523	22.507	8.146
2007	854.657	36.580	1.171
2008	845.644	25.346	1.785
2009	824.963	20.655	2.374

fonte: CFS Dossier attività operativa anni 2006-2009

REATI CONNESSI AD INCENDI BOSCHIVI

ANNO	N. CONTROLLI	REATI COMMESSI DA PERSONE IDENTIFICATE/ATE	REATI COMMESSI DA IGNOTI	TOTALE REATI ACCERTATI	PERSONE DENUNCIATE	SEQUESTRI PENALI	PERQUISIZIONI	FERMI	ARRESTI
2006	22.507	303	4133	4436	321	58	16	1	10
2007	36.580	523	8075	8598	584	121	14	0	10
2008	25.346	414	5245	5659	454	91	17	1	13
2009	20.655	297	4079	4376	309	62	10	2	8

fonte: CFS Dossier attività operativa anni 2006-2009

ILLECITI AMMINISTRATIVI

ANNO	ILLECITI AMMINISTRATIVI ACCERTATI	IMPORTO NOTIFICATO	SEQUESTRI AMMINISTRATIVI
2006	983	563.849,94	5
2007	1480	1.570.487,13	3
2008	1659	877.345,37	1
2009	1329	9.802.936,37	2

fonte: CFS Dossier attività operativa anni 2006-2009

L'Ispettorato del Corpo è impegnato nel potenziamento dell'operatività dei Comandi territoriali attraverso il miglioramento delle conoscenze specifiche delle cause degli incendi dove ancora molto alta è la percentuale delle cause dubbie, nel miglioramento dell'organizzazione del personale, delle tecniche di repertazione e di

rilevazione delle cause e nella professionalizzazione del personale allo scopo della creazione di figure professionali specifiche, nel generale potenziamento delle attività di analisi. Si citi per tutte la realizzazione, nel corso del 2010, dell'innovativo progetto *Wicap* finalizzato alla creazione dell'*"offender profiling"* cioè all'individuazione dei responsabili attraverso lo studio del profilo del piromane e dell'incendiario. Del resto, così come espresso dal Corpo nella Relazione incendi boschivi 2010, le indagini sugli incendi sono indagini difficili sotto diversi aspetti quali "elevato numero dei reati, la matrice di illegalità diffusa che caratterizza il fenomeno, vastità dei territori nei quali sono commessi reati e molteplicità dei moventi, (...) difficoltà a raccogliere gli elementi probanti". Da ciò l'esigenza di un continuo miglioramento e potenziamento degli strumenti e delle tecniche di indagine.

Nella relazione illustrativa del Corpo riguardo l'attività svolta nel triennio esaminato sono stati trasmessi i *dati presenti nelle banche-dati del Sistema Informativo della Montagna (SIM) relativamente agli interventi effettuati sugli incendi boschivi e non boschivi da parte del personale del Corpo forestale dello Stato*.

Sono state, inoltre, trasmesse dall'Amministrazione controllata delle tabelle riepilogative delle cause che maggiormente hanno determinato l'insorgere degli incendi in rapporto al totale degli stessi. Cause dolose non ben definite sono all'origine di 2285 incendi nel corso del 2008 pari al 35,22% del totale (6486) e di 1650 per il 2009 pari al 30,43% su un totale di 5422.⁸³ L'origine dolosa in generale è quella che assume i valori più significativi : 3169 incendi nel 2008 (65,2% del totale) 2582 nel 2009 (pari al 67,2%) e 1920 nel 2010 (pari al 67,9% del totale di 4884). Elevato è il numero degli incendi di cui non è stata accertata l'origine: 1182 (18,23%) incendi nel corso del 2008 e di 910 (16,79%) per il 2009 e 309 (6,33%) per il 2010. L'origine colposa è di 181 incendi di nel 2008 (22,2%), 669 (17,4%) nel 2009 e 555 (19,6%) nel 2010. Tra gli incendi di origine colposa, elevato è ancora il numero degli incendi riconducibili alle attività poste in essere dagli agricoltori per *apertura o rinnovazione del pascolo a mezzo del fuoco*, 667 (10,28%) nel 2008 e 453 nel corso del 2009 (8,35%) seguiti da 610 incendi *causati da attività agricole diverse* nel corso del 2008 (9,40%) e a 387(7,14%) incendi nel 2009 e 555 incendi determinati da cause colpose nel 2010 (8,56%) nonché gli incendi causati per trarre guadagno o avere vantaggi dall'attivazione degli incendi che sono aumentati dai 199 del 2008 (3,07%) ai 286 del 2009 (5,28%).

Nel corso del 2010 le denunce hanno riguardato 253 persone di cui 244 denunciate a piede libero e 9 tratte in arresto. Delle persone denunciate 219 sono

⁸³ L'amministrazione con mail inviata in data 15 giugno 2011 ha fornito i dati statistici per macrocategorie. Non si dispone ancora di dati analitici a causa della mancata pubblicazione della documentazione ufficiale relativa all'anno 2010.

state accusate di incendio colposo per lo più innescato da *bruciatura di stoppie ripulitura di incolti, uso improprio di apparecchiature elettriche o a fiamma*, 34 per incendio doloso.⁸⁴

Il potenziamento dell'attività investigativa ha consentito, al 30 novembre 2011, di denunciare a piede libero per il reato di incendio boschivo 403 persone e di trarne in arresto 9, in flagranza di reato.

I dati sopraindicati sono rilevabili dai fascicoli territoriali -evento incendio- aggiornati a mezzo di apposite schede che ne implementano i contenuti attraverso apposita procedura informatica a disposizione del Corpo. Durante l'indagine è tuttavia emerso che non sempre i reports statistici riescono a fornire tutte le informazioni richieste e i dati estratti sono risultati affetti da errori. L'amministrazione controllata ha affermato che sono in corso procedure di verifica e correzione del sistema informativo ed ha confermato il contenuto dei dati pubblicati "*soggetti ad autonomo procedimento di validazione*"⁸⁵

⁸⁴ Dati rilevati dal comunicato relativo alla presentazione della campagna antincendi boschivi 2011.

⁸⁵ Appunto "statistiche incendi anni 2008-2010" trasmesso con mail prot. n. 5935 del 16/6/2011 e dai Dossier sugli incendi boschivi pubblicati a cura del Corpo relativi agli anni 2008 e 2009.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Gli incendi boschivi continuano a rappresentare un preoccupante fenomeno per gli effetti dannosi che ne conseguono: riduzione della biodiversità, distruzione degli ecosistemi forestali, delle colture agronomiche e del bestiame, situazione di rischio per le vite umane, per le abitazioni e per i mezzi di sostentamento delle persone; effetti che non si esauriscono con il passaggio del fuoco ma, interagendo con i cambiamenti climatici, elevazione delle temperature e andamento delle precipitazioni, aumentano l'impoverimento e la fragilità del territorio.

I dati provvisori al 30 novembre 2011 evidenziano un aumento di circa il 73% del numero degli incendi boschivi, rispetto allo stesso periodo del 2010, e del 23% delle superfici percorse dal fuoco.

Alla stessa data, si sono registrati 8.419 incendi boschivi, per una superficie totale di 57.230 ettari, di cui 32.070 riferiti a superficie boscata e 25.160 di superficie non boscata. Operando un confronto con i dati dell'ultimo triennio, il 2011 registra complessivamente un aumento rilevante degli incendi (+50%), associato ad una lieve diminuzione della superficie totale percorsa dal fuoco (-4%), che è l'effetto di un aumento della superficie boscata del 20% a fronte di una riduzione della superficie non boscata del 24%.

La regione più colpita dai roghi è stata la Campania con 1.491 incendi, seguita dalla Calabria con 1.425, dalla Sicilia con 1.097 e dalla Sardegna con 988. La Calabria è stata la regione con la più alta superficie boscata andata in fumo (8.634,94 ettari), seguita dal Lazio (4.358,10 ettari), dalla Campania (4.297,77 ettari) e dalla Sardegna (3.574,32 ettari).

La recrudescenza del fenomeno, oltre che per effetto degli andamenti climatici che hanno allungato i periodi dell'anno favorevoli allo sviluppo degli incendi, è dovuta anche alle mutate condizioni economico sociali; negli ultimi decenni, infatti, l'abbandono di molti terreni e l'aumento delle superfici a vegetazione spontanea e di boschi, non più oggetto di regolari interventi selvicolturali, ha rappresentato un terreno fertile per l'insorgenza di incendi sempre più estesi e distruttivi. Come registrato dagli inventari forestali del Corpo forestale dello Stato, solo in Italia, la superficie forestale negli ultimi 20 anni è aumentata di circa due milioni di ettari⁸⁶.

L'indagine ha riguardato le funzioni e l'esercizio delle competenze in materia di incendi boschivi intestate al Corpo forestale dello Stato dalla Legge 6 febbraio 2004, n. 36 "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato", nel quadro delle attribuzioni istituzionali disegnato dalla legge 21 novembre 2000 n. 353 che ha innovato l'insieme delle disposizioni in materia di prevenzione, previsione e lotta attiva agli incendi boschivi affidando alle Regioni la maggior parte dei compiti nel

⁸⁶ Campagna Antincendi Boschivi 2011 presentata nel giugno 2011 presso l'Aeroporto "Karol Wojtyła" di Bari.

predetto ambito, con esclusione della gestione dei mezzi aerei, coordinata dal Dipartimento della protezione civile. Secondo il dettato della citata legge, la previsione, la prevenzione e la lotta attiva agli incendi sono realizzate attraverso piani regionali, redatti in conformità alle direttive e alle linee guida emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed approvati dalle regioni e sono assicurate anche con la collaborazione di risorse materiali ed umane del Corpo forestale dello Stato, del Corpo dei vigili del fuoco e della Protezione civile e sulla base di accordi di programma stipulati tra le amministrazioni.

La pluralità dei soggetti istituzionalmente coinvolti nella gestione del fenomeno incendio induce a raccomandare il perseguimento di una sempre migliore coordinazione degli interventi sia sul piano programmatico che sul piano più precisamente operativo; al riguardo si fa riferimento alle convenzioni, regolatrici dei rapporti del Corpo con le regioni, di cui è auspicabile una maggiore sincronia di stipulazione e una maggiore omogeneità e chiarezza di contenuto relativamente alle modalità di esercizio delle rispettive competenze, nonché alla convenzione con la Presidenza del Consiglio particolarmente per quanto riguarda l'impiego dei mezzi aerei.

Le risorse attribuite al Corpo per lo svolgimento dei servizi d'istituto sono ripartite in diverse "missioni"⁸⁷ delle quali quella d'interesse, intitolata "Soccorso civile" e da realizzarsi con il programma "Interventi per i soccorsi", è finanziata da 5 capitoli di bilancio (3080, 3081, 7923, 7930 e 7941); poiché la lotta agli incendi boschivi è svolta in via non esclusiva, è risultata difficile l'individuazione esatta di quanta parte delle risorse sia da ricondursi esclusivamente a tale finalità e quanta ne resti esclusa; in merito la Sezione raccomanda di proseguire nell'iniziativa adottata dal 2010 di incrementare i piani gestionali dei capitoli al fine di meglio articolare le voci al loro interno per consentire una analitica ricostruzione della destinazione degli importi all'attività AIB.

Il capitolo 7930 è quello che evidenzia maggiormente tale difficoltà di individuazione della destinazione degli importi iscritti in quanto ricomprende tutti gli acquisti per il Corpo siano essi relativi a mezzi terrestri e aerei o impianti, alla manutenzione, all'addestramento del personale .

La ricostruzione è resa difficoltosa anche per la circostanza che parte delle somme assegnate sono trasferite dagli Uffici Centrali agli *"uffici territoriali per lo svolgimento delle funzioni ad essi demandate ivi comprese quelle connesse alla*

⁸⁷ Nota prot. 836 del 30/7/2010 "Le missioni affidate al Corpo sono realizzate attraverso Programmi "cui sono ricondotte tutte le funzioni svolte da questo centro di responsabilità in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2 della l. 36/2004. In particolare il Corpo forestale risulta titolare delle seguenti missioni e programmi:

4. Missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente – Programma: Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia delle biodiversità;

5. Missione Ordine pubblico e sicurezza – Programma: sicurezza pubblica in ambito rurale e montano;

6. Missione Soccorso civile – Programma: Interventi per soccorsi.

L'attività oggetto della presente indagine si colloca nell'ambito di quest'ultima missione /programma"

*previsione, prevenzione, lotta attiva e investigazione del fenomeno degli incendi boschivi”.*⁸⁸

Al riguardo va sottolineato che non è stata possibile l'analitica ricostruzione di tutti i pagamenti effettuati nel triennio considerato ma soltanto di quelli effettuati a livello centrale attraverso gli ordinativi di pagamento.

Al Servizio di controllo interno si raccomanda, pertanto, una maggiore attenzione nel monitoraggio della spesa sul territorio da parte dei funzionari delegati.

Dalla lettura dei dati di bilancio si è osservato che l'entità delle risorse destinate, nel triennio 2008-2010, ai diversi capitoli dedicati alla lotta agli incendi boschivi, si è progressivamente ridotta; infatti, se nell'anno 2008 lo stanziamento definitivo in c/competenza risultava ammontare a € 45.209.273, nel 2009 lo stanziamento si attestava a € 37.591.913,⁸⁹ nel 2010, si riduceva ulteriormente a € 32.782.010,30⁹⁰ infine, il 2011 mette a disposizione un totale di € 27.204.569.

La riduzione degli stanziamenti ha avuto ripercussioni prevalentemente sul settore degli investimenti impedendo la sostituzione di mezzi di trasporto e operativi obsoleti nonché in ordine alla manutenzione della flotta aerea, al suo esercizio, al funzionamento delle relative basi nonché all'addestramento dei piloti e degli specialisti.

Nell'ambito dell'attività di AIB parte considerevole dell'operatività del Corpo è impiegata nella gestione della prevenzione degli incendi effettuata anche mediante campagne di comunicazione nonché attraverso il potenziamento dell'attività investigativa. In particolare, quest'ultima attività, svolta dal NIAB, ha potuto giovare dal 15 dicembre 2010 di un nuovo ed elaborato software, primo a livello mondiale, denominato WICAP, realizzato grazie al cofinanziamento dell'Unione europea, dedicato al "supporto dell'investigazione nei casi di incendi boschivi dolosi attraverso l'uso della tecnica del *Criminal Profiling*" che, basandosi su una metodologia scientifica che utilizza l'elaborazione statistica dei dati relativi ai casi risolti di incendi boschivi dolosi, consente di prevedere le caratteristiche del probabile autore sconosciuto di un incendio boschivo.

Pertanto, le indagini sugli incendi, impegnative per "l'elevato numero dei reati, la matrice di illegalità diffusa che caratterizza il fenomeno, vastità dei territori nei quali sono commessi reati e molteplicità dei moventi, ... difficoltà a raccogliere gli elementi probanti" hanno evidenziato che, in rapporto al totale, assai elevato è ancora il numero *degli incendi determinati da cause dolose non ben definite*. Si tratta di 2285 incendi nel corso del 2008, pari al 35,22% del totale (6486), di 1650

⁸⁸ Nota prot. 836 del 30/7/2010.p.3.

⁸⁹ cui andrebbero aggiunti € 26.408.088 relativi a "reiscrizioni di residui perenti relativi a somme non altrove classificate" del cap. 7941. si veda la nota inviata dal CFS prot. n. 836 del 30/7/2010 all. 3.

⁹⁰ Dati elaborati sulla base delle risultanze del sistema integrato RGS-Corte dei Conti alla data del 26 febbraio 2011 al netto delle somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti che ammonta a 1.733.172 euro.

incendi per il 2009, pari al 30,43% del totale (5422).⁹¹ L'origine dolosa in generale è quella che assume i valori più significativi: 3169 incendi nel 2008 (65,2% del totale), 2582 nel 2009 (pari al 67,2%) nel 2009 e 1920 nel 2010 (pari al 67,9% del totale di 4884).

Elevato è il numero degli incendi di cui non è stata accertata l'origine: 1182 (18,23%) incendi nel corso del 2008, 910 (16,79%) per il 2009 e 309 (6,33%) per il 2010. L'origine colposa è causa di 181 incendi nel 2008 (22,2%), di 669 incendi (17,4%) nel 2009 e di 555 incendi (19,6%) nel 2010. Tra gli incendi di origine colposa, elevato è ancora il numero di quelli riconducibili alle attività poste in essere dagli agricoltori, per bruciatura di stoppie ed altro, che si attestano a 329, nel 2010, pari al 59,3% del totale. Questa analisi ha portato alla collaborazione del Corpo forestale con alcune regioni, di cui è auspicabile la massima diffusione, per l'introduzione di una regolamentazione del c.d. fuoco prescritto, relativo alle attività agricole a rischio.

Nel corso del 2010, le denunce hanno riguardato 253 persone di cui 244 denunciate a piede libero e 9 tratte in arresto. Delle persone denunciate 219 sono state accusate di incendio colposo per lo più innescato da bruciatura di stoppie ripulitura di incolti, uso improprio di apparecchiature elettriche o a fiamma, 34 per incendio doloso.

Il potenziamento dell'attività investigativa ha consentito, al 30 novembre 2011, di denunciare a piede libero per il reato di incendio boschivo 403 persone e di trarne in arresto 9, in flagranza di reato.

La pluralità dei soggetti coinvolti nell'AIB implica il necessario rafforzamento del coordinamento che va certamente perseguito a legislazione vigente, ma deve porsi l'interrogativo se, in particolare in un momento di riduzione delle risorse disponibili che non può ritenersi transitorio ma strutturale, non sia il caso di ripensare la complessiva organizzazione del sistema AIB attraverso una semplificazione delle strutture in modo da renderle più funzionali e meno costose.

Si potrebbe pensare ad un accentramento nel Corpo forestale dello Stato non solo della responsabilità e direzione dell'antincendio boschivo ma anche dell'attivazione dell'intervento dei mezzi aerei se necessari e della formazione e direzione dei cd. volontari, attese le sue specifiche competenze in materia, grazie anche alla presenza di diversificate professionalità (agronomi, ingegneri, informatici, biologi, geologi chimici e veterinari).

Sarebbe, altresì, opportuno comunque cointeressare tutti gli attori dell'attività antincendio alla prevenzione e conservazione delle aree correlando parte dei compensi (o l'attribuzione di incentivi) alla conservazione del patrimonio boschivo e, perciò, alla riduzione degli incendi rispetto alle serie storiche precedenti. Non

⁹¹ L'amministrazione con mail inviata in data 15 giugno 2011 ha fornito i dati statistici per macrocategorie. Non si dispone ancora di dati analitici a causa della mancata pubblicazione della documentazione ufficiale relativa all'anno 2010.

appare, invece, conveniente correlare i pagamenti esclusivamente all'attività di spegnimento, per evitare tentazioni speculative da parte di chi lucra da quell'attività.⁹²

Il legislatore si è già collocato su questa direttrice con la norma di cui all'art.12, commi 2 e 3 della legge n. 353/2000, in materia di riparto dei fondi alle regioni che, per quota parte segue il criterio della proporzionalità inversa tra superficie forestale e superficie percorsa dal fuoco. Ciò per favorire quelle regioni che abbiano attuato con successo una politica di prevenzione, invertendo la tendenza registrata negli anni precedenti alla legge-quadro, che correlava l'assegnazione delle risorse al numero degli incendi sviluppatasi e ai conseguenti investimenti nello spegnimento e nel rimboschimento.

Ciò non esclude, peraltro, l'opportunità di dare spazio, nei criteri di riparto, anche ai fattori di rischio nell'innescare e nella propagazione degli incendi e ciò senza abbandonare il criterio premiale voluto dal legislatore con il citato art. 12 della legge n. 353/2000, che deve continuare a rappresentare la via maestra pur con i contemperamenti di cui si è detto.

E' da evidenziare poi che l'art.10 della legge quadro in materia di incendi boschivi n. 353/2000 detta una serie di divieti, prescrizioni e sanzioni (in parte già previsti dall'art.9 della legge 1° marzo 1975 n.47 "Norme integrative per la difesa dei boschi dagli incendi", abrogata dalla citata legge n.353/2000) riguardanti i soprassuoli di zone boscate percorse dal fuoco: tra l'altro, il divieto di destinazione diversa da quella preesistente all'incendio, il divieto di edificazione, pascolo e caccia. Affida poi ai Comuni il compito di censire, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale, i soprassuoli percorsi dal fuoco, con un apposito catasto da aggiornare annualmente.

Purtroppo, però, il suddetto catasto da realizzarsi a cura dei Comuni (nei 90 giorni dall'approvazione dei piani regionali), che poteva avere un importante effetto di deterrenza dei roghi di matrice dolosa, è rimasto per lo più inattuato, nonostante la comunicazione dell'evento sia sempre fatta, nei casi di intervento del Corpo forestale. Attualmente su di un totale di 8.094 comuni soltanto 1.496 si sono accreditati, per poter utilizzare i dati relativi agli incendi forniti dal Corpo forestale attraverso il SIM (Sistema Informativo della Montagna). A ciò deve aggiungersi l'ovvia considerazione che il catasto non solo va istituito ma anche aggiornato.

Occorrerebbe, dunque, un'intensa attività di vigilanza e di impulso nei confronti dei Comuni perché il catasto non solo vada istituito, ma anche aggiornato, perché sia uno strumento utile per una compiuta attuazione della norma di cui al richiamato art.10.

⁹² E' recente la notizia di stampa di un volontario dell'antincendi che appiccava il fuoco a Ponza, per percepire l'indennità di spegnimento, distruggendo quindicimila metri quadrati di macchia mediterranea (Corriere della Sera del 19.10.2011 "Accende e spegne: fuoco che passione").

Al riguardo, le Regioni potrebbero avvalersi del Corpo forestale, stipulando apposite intese, per la vigilanza sull'aggiornamento del Catasto, attese le competenze del medesimo e la sua presenza capillare sul territorio.

Appendice

STANZIAMENTO ANNO 2010 - RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI RECATI DALLA LEGGE 353/2000

REGIONE	SUPERFICIE PERCORSATA DAL FUOCO							Superficie totale forestale (ha)	% Superficie boscata	Superficie forestale Superficie boscata percorsa dal fuoco (ha)	Ripartizione fondi riferita a superficie forestale	Ripartizione fondi Ulteriore quota	Totale fondi spettanti a ciascuna Regione
	2005	2006	2007	2008	2009	Totali	Media						
Piemonte	1.192	798	2.139	698	286	5.113	1.023	940.116	8,98	919,3	€ 355.253,50	€ 70.940,87	€ 426.194,37
Valle d'Aosta	275	64	4	6	2	351	70	105.928	1,01	1.509,6	€ 40.028,35	€ 116.492,63	€ 156.520,98
Lombardia	448	253	666	597	268	2.232	446	665.703	6,36	1.491,3	€ 251.557,60	€ 115.080,72	€ 366.638,32
Trentino Alto Adige	60	4	124	1	4	193	39	779.705	7,45	20.200,7	€ 294.636,97	€ 1.558.806,85	€ 1.853.443,82
Veneto	6	34	67	15	30	152	30	446.856	4,27	14.711,8	€ 168.859,12	€ 1.135.252,30	€ 1.304.111,42
Friuli Venezia Giulia	13	225	97	13	198	546	109	357.224	3,41	3.289,4	€ 134.988,74	252.288,98	€ 387.277,72
Liguria	3.380	1.148	2.485	411	1.489	8.913	1.763	375.134	3,58	210,5	€ 141.756,62	€ 16.239,73	€ 157.996,35
Emilia-Romagna	80	86	409	85	69	729	146	808.818	5,82	4.174,6	€ 230.061,75	€ 322.134,77	€ 552.196,52
Toscana	525	390	809	452	1.407	3.583	717	1.151.539	11,00	1.607,1	€ 435.146,58	€ 124.015,83	€ 559.162,41
Umbria	215	84	1.007	137	44	1.487	297	390.255	3,73	1.312,3	€ 147.470,58	€ 101.263,25	€ 248.733,83
Marche	22	71	3.966	28	38	4.125	825	308.076	2,94	373,4	€ 116.416,57	€ 28.814,05	€ 145.230,62
Lazio	2.498	1.024	8.690	1.701	1.802	15.715	3.143	605.859	5,79	192,8	€ 228.943,59	€ 14.874,60	€ 243.818,19
Abruzzo	156	158	10.271	291	104	10.980	2.186	438.590	4,19	189,7	€ 165.735,54	€ 15.411,33	€ 181.146,87
Molise	101	56	1.249	319	75	1.800	360	148.641	1,42	413,0	€ 58.168,85	€ 31.867,63	€ 88.036,48
Campania	1.177	1.015	18.698	2.936	4.881	28.708	5.742	445.274	4,25	77,6	€ 168.261,31	€ 5.984,50	€ 174.245,81
Puglia	931	992	9.955	4.112	1.527	17.617	3.523	179.040	1,71	50,8	€ 67.656,11	€ 3.921,16	€ 71.577,27
Basilicata	711	562	3.617	2.327	651	7.868	1.574	356.426	3,41	226,5	€ 134.687,19	€ 17.478,41	€ 152.166,65
Calabria	2.689	2.834	24.806	10.236	4.114	44.679	8.936	612.931	5,86	58,6	€ 231.615,98	€ 5.293,05	€ 236.909,03
Sicilia	3.815	4.682	15.330	4.041	1.801	29.669	5.934	358.171	3,23	57,0	€ 127.788,95	€ 4.397,78	€ 132.186,73
Sardegna	3.176	1.903	12.213	1.767	12.270	31.329	6.266	1.213.250	11,59	193,6	€ 458.466,10	€ 14.941,56	€ 473.407,66
Totali	21.470	16.383	116.602	30.273	31.060	215.788	43.158	10.487.536	100,00	51.259,5	€ 3.955.500,00	€ 3.955.500,00	€ 7.911.000,00

Fonte: Corpo Forestale dello Stato - memoria inviata in data 3/11/2011

ANNO 2010-RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI RECATI DALLA LEGGE 353/2000 Province autonome													
PROVINCIA	2005	2006	2007	2008	2009	Totali	Media	Superficie totale forestale	% Superficie boscata	Superficie forestale/ Superficie boscata percorsa dal fuoco	Ripartizione fondi riferita a superficie forestale	Ripartizione fondi Ulteriore quota	Totale fondi spettanti a ciascuna provincia
Trento	47	2	123	1	4	177	36	407.531	52,3	11.512,8	€ 484.372,82	33.472,24	€ 567.845,05
Bolzano	13	2	1	0	0	16	3	372.174	47,7	116.304,4	€ 442.349,09	€ 843.249,67	€ 1.285.598,77
Totali	60	4	124	1	4	193	39	779.705	100	127.817,2	€ 926.721,91	€ 926.721,91	€ 1.853.443,82

Fonte: Corpo Forestale dello Stato – memoria inviata in data 3/11/2011

Riassegnazione fondi anno 2008

Fonte: Corte dei conti

DMT MEF	EGE	CAT	UPB	TIT	NAT	PRO	ATT	CAP	ART	IMPORTO	EGE	MIN/APP	MIS	PRG	MAC	CAP	ART PG	IMPORTO	REGISTRAZIONE CdC
84693	2008	XI	2.1.6.1	2	1	6	1	3499	1	1.079.946,00	2008	13/0	4	1	2	3080	1	30.000,00	Reg. 5 - Fg. 303 - 16/12/2008
											2008	13/0	4	1	6	7930	3	173.840,00	Reg. 5 - Fg. 303 - 16/12/2008
121332	2008	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590		50.000,00	2008	13/0	4	1	1	3080	1	40.000,00	Reg. 5 - Fg. 295 - 16/12/2008
127373	2008	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590		850.000,00	2008	13/0	4	1	1	3080	1	430.000,00	Reg. 5 - Fg. 304 - 16/12/2008
											2008	13/0	4	1	6	7930	1	30.000,00	Reg. 5 - Fg. 304 - 16/12/2008
92434	2008	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590	1	300.000,00	2008	13/0	4	1	2	3080	1	63.734,00	Reg. 5 - Fg. 312 - 16/12/2008
											2008	13/0	4	1	6	7930	1	56.452,00	Reg. 5 - Fg. 312 - 16/12/2008
92444	2007	XI	22.2.2					3590		27.000,00	2008	13/0	4	1	2	3080	1	26.357,00	Reg. 5 - Fg. 286 - 15/12/2008
101240	2007	XI	22.2.2					3590		183.000,00	2008	13/0	4	1	2	3080	1	128.000,00	Reg. 5 - Fg. 370 - 19/12/2008
139713	2008	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590		685.585,00	2008	13/0	4	1	2	3080	1	299.585,00	Reg. 6 - Fg. 81 - 30/12/2008
											2008	13/0	4	1	6	7930	1	70.000,00	Reg. 6 - Fg. 81 - 30/12/2008
148698	2008	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590		100.000,00	2008	13/0	4	1	6	7930	1	100.000,00	Reg. 1 - Fg. 125 - 16/12/2009

Riassegnazione fondi anno 2009

DMT	MEF	EGE	CAT	UPB	TIT	NAT	PRO	ATT	CAP	ART	IMPORTO	EGE	MIN/APP	MIS	PRG	MAC	CAP	ART	PG	IMPORTO	REGISTRAZIONE CdC
42389	2009	XI	2.1.6.1	2	1	6	1	3499			46.627,00	2009	13/0	4	1	6	7930	1		46.627,00	Reg. 3 - Fg. 235 - 10/06/2009
75518	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			222.500,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		150.000,00	Reg. 4 - Fg. 370 - 02/09/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		60.000,00	Reg. 4 - Fg. 370 - 02/09/2009
89976	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			370.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		80.300,00	Reg. 5 - Fg. 117 - 09/10/2009
89981	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			100.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		20.000,00	Reg. 5 - Fg. 118 - 09/10/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		5.000,00	Reg. 5 - Fg. 118 - 09/10/2009
89973	2009	XI	2.1.6.1	2	1	6	1	3499			134.037,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		134.037,00	Reg. 5 - Fg. 96 - 07/10/2009
94256	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			350.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		125.010,00	Reg. 5 - Fg. 301 - 17/11/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		100.000,00	Reg. 5 - Fg. 301 - 17/11/2009
94262	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			750.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		228.402,00	Reg. 5 - Fg. 302 - 17/11/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		147.500,00	Reg. 5 - Fg. 302 - 17/11/2009
104674	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			500.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		34.351,00	Reg. 5 - Fg. 331 - 18/11/2009
114681	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			250.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		70.000,00	Reg. 6 - Fg. 315 - 29/12/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		80.000,00	Reg. 6 - Fg. 315 - 29/12/2009
114682	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			90.000,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		90.000,00	Reg. 6 - Fg. 316 - 29/12/2009
118150	2009	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590			816.792,00	2009	13/0	4	1	2	3080	1		238.839,00	Reg. 6 - Fg. 386 - 30/12/2009
												2009	13/0	4	1	6	7930	1		111.762,00	Reg. 6 - Fg. 386 - 30/12/2009

Fonte: Corte dei conti

Riassegnazione fondi anno 2010

DMT MEF	EGE	CAT	UPB	TIT	NAT	PRO	ATT	CAP	ART	IMPORTO	EGE	MIN/APP		UPB				CAP	ART	IMPORTO	REGISTRAZIONE CdC
48346	2010	XI	2.1.2.3	2	1	2	3	3590		570.000,00	2010	13/0		4.1.2				3080	1	20.000,00	Reg. 3 - Fg. 316 - 02/07/2010
48346											2010	13/0		4.1.2				3080	3	31.220,00	Reg. 3 - Fg. 316 - 02/07/2010
DMT MEF	EGE	CAT	UPB	TIT	NAT	PRO	ART	CAP	ATT	IMPORTO	EGE	MIN/APP	CAT	MIS	PRG	MAC	COD	CAP	ART	IMPORTO	
052074	2010	11	2.1.2.3	II	001	002	1	3590	003	500.187	2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	01	200.000	Reg. 3 - Fg. 316 - 02/07/2010
052074											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	03	200.000	Reg. 3 - Fg. 316 - 02/07/2010
073578	2010	11	2.1.2.3	II	001	002	1	3590	003	222.896	2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	02	60.000	Reg. 8 - Fg. 2 - 24/11/2010
085074	2010	11	2.1.2.3	II	001	002	1	3590	003	1.249.375	2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	01	20.000	Reg. 9 - Fg. 137 - 30/12/2010
085074											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	02	145.000	Reg. 9 - Fg. 137 - 30/12/2010
085074											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	03	5.000	Reg. 9 - Fg. 137 - 30/12/2010
085074											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	04	15.000	Reg. 9 - Fg. 137 - 30/12/2010
085074											2010	13/0	21	008	001	003	4.1.6	7930	01	142.530	Reg. 9 - Fg. 137 - 30/12/2010
096625	2010	11	2.1.2.3	II	001	002	1	3590	003	212.893	2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	01	60.000	Reg. 9 - Fg. 74 - 29/12/2010
096625											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	02	20.000	Reg. 9 - Fg. 74 - 29/12/2010
096625											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	03	90.000	Reg. 9 - Fg. 74 - 29/12/2010
096625											2010	13/0	02	008	001	002	4.1.2	3080	04	10.000	Reg. 9 - Fg. 74 - 29/12/2010
065612	2010	11	2.1.2.3	II	001	002	1	3590	003	250.000	2010	13/0	21	008	001	003	4.1.6	7930	01	40.000	Reg. 7 - Fg. 197 - 08/11/2010

Fonte: Corte dei conti