LORENZA COLLETTI (*)

ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO GLI INCENDI BOSCHIVI ([1])

Gli incendi boschivi rappresentano una seria minaccia per le foreste della Comunità dal punto di vista economico, ecologico e sociale: tale fenomeno risulta di particolare rilevanza nei Paesi del Sud Europa dove vengono ciclicamente danneggiati migliaia di ettari di terreno, boscato e non.

I trattati dell'Unione Europea non prevedono una politica forestale comune, pertanto la gestione delle foreste resta soprattutto di competenza nazionale. Nonostante ciò, fin dagli anni Ottanta la Comunità ha avviato e sostenuto una serie di attività nazionali realizzate nei vari stadi della lotta agli incendi boschivi: prevenzione, spegnimento e ripristino.

Questo lavoro fornisce una panoramica sulle varie attività in questione, realizzate dai vari servizi della Commissione europea in relazione alla lotta agli incedi boschivi: in essi vengono descritti in breve i più importanti strumenti attuai di concerto ai governi dei Paesi Membri. Una particolare enfasi viene fornita alla prevenzione degli incendi boschivi, campo di particolare importanza al fine di garantire una efficace protezione delle foreste comunitarie.

Parole chiave: incendi boschivi; politica forestale; prevenzione; coordinamento.
Key words: forest fires; forest policy; prevention; coordination.

INTRODUZIONE

È ormai ampliamente riconosciuta l'importanza della conservazione delle foreste in quanto esse svolgono rilevanti funzioni di carattere economico, ecologico e sociale, non ultimo un ruolo cruciale nei confronti degli scenari di cambiamento climatico globale e di protezione della biodiversità. È altresì noto che gli incendi boschivi rappresentano una delle maggiori minacce per le foreste del mondo, anche se in alcune regioni il fuoco rap-

---

(*) Esperto nazionale distaccato presso la Commissione europea, DG Ambiente, Unità B3 «Foreste». Avenue de Beaulieu, 9 - 1160 Brussels, Belgium; lorenza.colletti@cec.eu.int.

[1] Intervento tenuto durante il Simposio internazionale sugli incendi boschivi «Esperienze dalla Cooperazione italiana, prevenzione e lotta attiva nel Mediterraneo», organizzato dall'Università degli Studi di Sassari. Reggio Calabria, Consiglio Regionale della Calabria, 24-25 novembre 2004. Le considerazioni espresse in questo documento rappresentano unicamente quelle dell'Autrice e non possono essere considerate come posizioni ufficiali della Commissione Europea.

presenta ancora una delle forme più tradizionali di gestione del territorio, soprattutto se agricolo.

Per quel che riguarda l'Unione europea, le statistiche mostrano che ogni anno circa 40.000 incendi percorrono in media 500.000 ettari di territorio, interessando soprattutto i Paesi mediterranei e provocando rilevanti danni di natura ecologica, economica e sociale.

L'anno 2003, a causa delle condizioni climatiche eccezionalmente avverse, ha rappresentato l'annata peggiore degli ultimi trenta anni, con oltre 700.000 ettari di territorio – buona parte del quale coperto da foreste – colpito dagli incendi. Il Paese più colpito è risultato il Portogallo, con oltre 400.000 ettari di aree bruciate, ingenti danni economici ed ecologici – devastate molte aree della rete Natura 2000, particolarmente preziose dal punto di vista ambientale – perdita di vite umane, di infrastrutture e di posti di lavoro conseguenti alla distruzione delle strutture e delle risorse naturali interessate.

La Commissione Europea ha riconosciuto fin dagli Anni Ottanta la necessità di sostenere i Paesi membri nei loro sforzi volti a combattere tale fenomeno: nell'ottica del principio di sussidiarietà ha, quindi, avviato attività comuni complementari a quelle nazionali. Non va, peraltro, dimenticata l'assenza di una politica forestale comune, dovuta soprattutto alle notevoli differenze esistenti tra le risorse forestali e le politiche forestali dei vari Paesi. La sua assenza dai vari trattati dell'Unione Europea – non ultima la Costituzione Europea – negli anni è stata in parte compensata dalla presenza di vari regolamenti forestali riguardanti aspetti specifici della filiera legno e volti a complementare le attività nazionali qualora ve ne fosse la necessità.

Bisogna, inoltre, sottolineare che la Strategia Forestale dell'Unione Europea, rappresentata dall'omonimo documento adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel dicembre del 1998 e strutturata attorno al concetto di «gestione forestale sostenibile», assegna grande importanza al problema degli incendi boschivi ed alla necessità di continuare a sviluppare azioni comuni per contrastarli, soprattutto per quel che riguarda la prevenzione e l'informazione.

La Commissione, pertanto, fin dal 1986 ha coordinato alcune rilevanti attività nazionali di prevenzione degli incendi boschivi tramite vari regolamenti di seguito descritti.

Tali misure di natura preventiva – ancor oggi portate avanti dalla Direzione Generale Ambiente nell'ambito del Regolamento «Forest Focus» – non sono le sole, poiché altri servizi della Commissione Europea si occupano di altri aspetti specifici della lotta agli incendi boschivi, ovvero: la ricerca propriamente detta, le attività di protezione civile e mutuo soccorso e le

misure di sviluppo rurale (che prevedono, in particolare la ricostituzione del potenziale produttivo silvicolo danneggiato da disastri naturali e da incendi e l'introduzione di adeguati strumenti di prevenzione). Va, infatti, ricordato che la politica forestale è fortemente influenzata dalle politiche sviluppate in altri settori (quali agricoltura, ambiente ed urbanistica) e che è, quindi, praticamente impossibile trattare le problematiche forestali in maniera semplice ed isolata rispetto al resto del contesto territoriale e politico.

La prevenzione degli incendi boschivi

Le prime attività comuni di prevenzione degli incendi sono state avviate con il Regolamento (CEE) No 3529/86 del 17 Novembre 1986 che prevedeva soprattutto la realizzazione di infrastrutture antincendio.

Un vero e proprio schema volto a monitorare e proteggere le foreste della Comunità dagli incendi è stato, poi, costituito con il Regolamento (CEE) No 2158/92 del 23 luglio 1992. Tale schema ha contribuito in maniera significativa alla prevenzione degli incendi boschivi, soprattutto tramite la costituzione di un database comune su tutti gli incendi boschivi che hanno avuto luogo nell'Unione, il cosiddetto «common core», che ha permesso di migliorare le conoscenze sugli incendi boschivi, sulle loro cause e dinamiche, nonché a suggerire strategie per la loro lotta.

Lo schema ha anche contribuito alla prevenzione di tali eventi tramite la costituzione di infrastrutture ed il co-finanziamento di campagne di sensibilizzazione pubbliche e di corsi di formazione per gli specialisti del settore. L'applicazione del Regolamento (CEE) No 2158/92 è terminata nel dicembre 2002 ma le sue iniziative sono state riprese da un nuovo schema comunitario per il periodo 2003-2006.

La colonna portante di tale nuovo schema è rappresentata dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (CE) No 2152/2003 del 17 Novembre 2003, riguardante il monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità («Forest Focus»). Esso si inserisce nel Sesto Programma di Azione Ambientale della Comunità definito dalla Decisione No 1600/2002/EC del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che sottolinea l'importanze della protezione delle foreste e del concetto di gestione forestale sostenibile.

«Forest Focus» ha un approccio integrato allo stato di salute delle foreste giacché riprende anche un precedente regolamento in materia di protezione delle foreste dall'inquinamento, il Regolamento (CEE) No 3528/86: «Forest Focus» si basa, quindi, sui risultati e sulle esperienze maturate nell'ambito dei due precedenti regolamenti ed intende sottolinea-

re, ancora una volta, il ruolo basilare delle foreste nell'ambito della protezione dell'ambiente.

Il regolamento viene attuato tramite programmi nazionali biannuali (2003/04 e 2005/06) presentati dai Paesi membri dell'Unione europea, saliti a 25 nel maggio 2004. Pertanto, accanto ai Paesi che tradizionalmente avevano fatto ricorso al precedente schema (Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) nel 2004 se ne sono aggiunti altri cinque che per la prima volta possono aderire ad attività comunitarie in questo campo (Cipro, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria). Nel «Forest Focus» – la cui dotazione finanziaria appare peraltro di carattere simbolico in quanto dei 65 milioni di Euro stanziati per il periodo 2003-2006 solo 9 possono essere utilizzati per le misure di prevenzione degli incendi – le misure che riguardano gli incendi boschivi sono rappresentate da:

– monitoraggio e raccolta di dati sugli incendi boschivi tramite la continuazione e lo sviluppo del database già esistente, comunemente noto come «common core» database, ora gestito dal Centro Comune di Ricerca di Ispra e diventato parte integrante dell'EFFIS (Sistema informativo europeo sugli incendi boschivi);
– protezione dagli incendi boschivi svolta tramite il co-finanziamento di misure di prevenzione «intellettuali» (campagne di sensibilizzazione pubblica, formazione specializzata) più alcune misure «di campo» (realizzazione di fasce taglia fuoco, punti d'acqua, ecc) complementari a quelle realizzate con lo sviluppo rurale;
– realizzazione di studi, sia a cura dei Paesi che della Commissione, collegati alla prevenzione degli incendi ed aventi un rilevante valore aggiunto a livello comunitario.

In aggiunta a quanto sopra investimenti di carattere infrastrutturale per la prevenzione degli incendi boschivi - nonché alcune misure di ripristino delle foreste il cui potenziale è stato danneggiato da gravi disastri ambientali quali quelli rappresentasti da certi incendi – possono essere finanziati anche grazie ai programmi di sviluppo rurale realizzati nell'ambito del Regolamento per il sostegno allo sviluppo rurale, il regolamento (CEE) No 1257/99, che rappresenta quindi la seconda colonna dello schema comunitario in materia di prevenzione degli incendi boschivi.

Di seguito sono riportati due grafici (Fig. 1 e Fig. 2) riguardanti l'approvazione della prima «tranche» dei programmi nazionali «Forest Focus», con ripartizione dei fondi per Paese e misure. Da essi si evince come il Paese che più sta beneficiando dal regolamento è la Spagna causa la vasta superficie forestale ad alto e medio rischio d'incendio, mentre le misure privilegiate risultano le campagne di sensibilizzazione pubblica, la formazione specializzata e lo sviluppo dell'EFFIS.

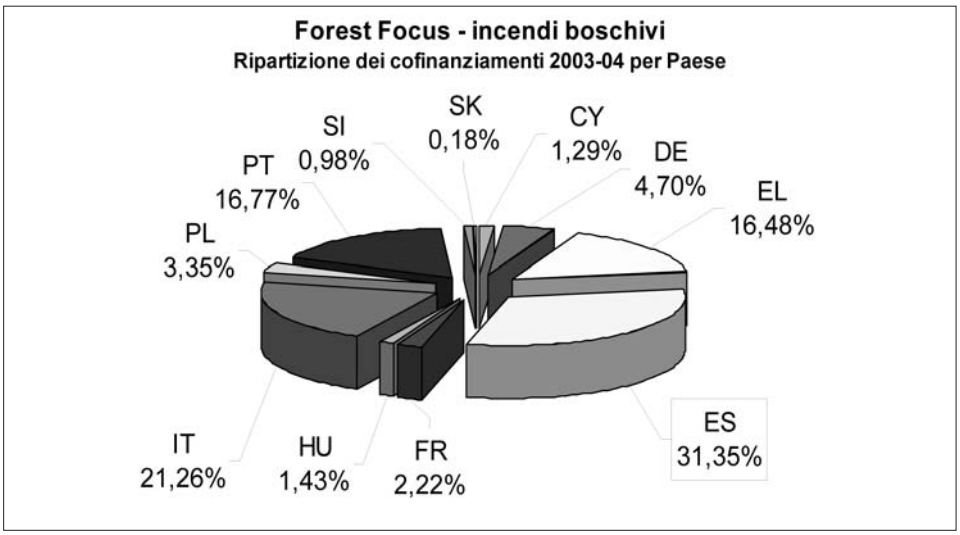

Fig. 1 – Forest Focus – incendi boschivi. Ripartizione dei cofinanziamenti 2003-2004 per Paese.

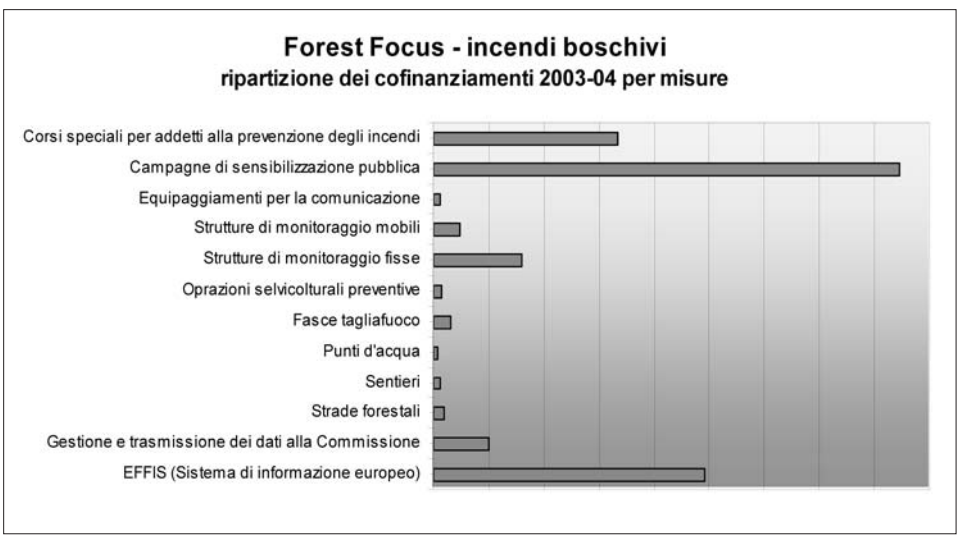

Fig. 2 – Forest Focus – incendi boschivi. Ripartizione dei cofinanziamenti 2003-2004 per misure.

Al fine di risolvere alcuni interrogativi di carattere comune (ad esempio sulla classificazione del rischio antincendio e sulla pianificazione degli interventi) e di meglio delineare la futura politica di prevenzione degli incendi boschivi, nel 2004 la Commissione ha promosso la costituzione di un gruppo informale di esperti sulla prevenzione degli incendi boschivi (WGFFP),

costituito da rappresentanti dei Paesi interessati dalla problematica e dalle principali organizzazioni non governative attive nel settore forestale. Il gruppo si è riunito tre volte ed e; previsto che all'inizio del 2005 presenti le sue proposte alla Commissione, arricchite da riflessioni critiche sulle esperienze maturate grazie ai precedenti schemi comunitari. I lavori di tale gruppo sono disponibili su Internet su un apposito sito:
http://europa.eu.int/comm/environment/forests/home_en.htm.

Altre attività

Come si è gia detto in precedenza i principali strumenti «forestali» per il sostegno delle attività di prevenzione portate avanti dai Paesi membri dell'unione sono rappresentati dal Regolamento «Forest Focus» e dal regolamento per il sostegno allo sviluppo rurale: quest'ultimo, coordinato dalla Direzione Generale Agricoltura, prevede altresì la possibilità di effettuare attività di ripristino delle foreste gravemente danneggiate dagli incendi boschivi o da altri disastri naturali. La problematica degli incendi boschivi viene, peraltro, trattata sotto differenti punti di vista anche da altri uffici, come di seguito riportato.

La *Protezione Civile* (Direzione Generale Ambiente, Unità A5) svolge attività di lotta agli incendi boschivi dal punto di vista della protezione civile, nel rispetto del principio di sussidiarietà rappresentato dal complemento e dal sostegno delle attività nazionali in materia: una particolare attenzione viene prestata al monitoraggio degli incendi boschivi, alla previsione del rischio ed all'allerta delle autorità nazionali nonché allo scambio di informazioni in materia.

Tali attività sono realizzate nell'ambito del Programma di Azione Comunitario lanciato con la Decisione del Consiglio del 9 Novembre 1999 (1999/847/EC) per il periodo 2000-2004. Gli obiettivi principali di tale Programma sono: il sostegno alle attività nazionali in materia di prevenzione, preparazione ed intervento; l'aumento del livello di sicurezza dei cittadini europei; la costituzione di un quadro di mutuo soccorso tra i servizi nazionali di protezione civile. Al fine di facilitare il raggiungimento di tali obiettivi il 23 Ottobre 2001 il Consiglio ha adottato una decisione (2001/792/EC) volta a costituire un meccanismo comunitario per facilitare la cooperazione nell'assistenza per la protezione civile.

Tramite questo meccanismo – coordinato dalla Commissione per mezzo dell'attivazione del MIC (Centro di Monitoraggio ed Informazione) – in caso di disastri di carattere naturale (quali gli incendi boschivi), tecnologico o ambientale è possibile coordinare la mobilizzazione delle risorse

esistenti al fine di assistere il Paese interessato, sia esso all'interno che all'esterno dell'Unione. In caso di emergenza il MIC, che è attivo 24 ore al giorno, viene chiamato a trasmettere le richieste di assistenza agli altri Paesi, facilita la mobilizzazione dei mezzi e degli esperti disponibili, raccoglie e verifica le informazioni sull'evento e le trasmette agli altri Paesi.

Le attività di protezione civile e di prevenzione della Commissione vengono attivamente sostenute dal *Centro Comune di Ricerca* di Ispra (JRC) che si occupa di tutto ciò che rappresenta la base informativa a riguardo, in particolare: realizzazione della previsione del pericolo di incendio sia giornaliera che a lungo termine, valutazione rapida delle aree bruciate via telerilevamento, mantenimento ed aggiornamento delle banche dati nell'ambito dell'EFFIS (in particolare il «common core database»), elaborazione di mappe e pubblicazioni tematiche, ecc.

Un altro ruolo di particolare rilievo è quello rivestito dalla *Direzione Generale Ricerca* (DG RTD) che opera nell'ambito del Sesto Programma Quadro della Comunità europea per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e le attività di dimostrazione e che contribuisce alla costituzione dell'Area di Ricerca Europea (ERA) ed all'innovazione (2002-2006). Tale Programma è stato lanciato con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 (Decisione No 1513/2002/EC).

L'ERA intende rappresentare la base per tutta la futura ricerca in Europa, fornendo al contempo ampio supporto ai più alti livelli politici, scientifici ed industriali. Il Sesto Programma Quadro conferisce particolare importanza al settore dei disastri naturali e lo inquadra nel contesto del cambiamento climatico globale e delle problematiche relative alla sostenibilità ed all'integrazione degli aspetti ambientali nei sistemi socio-economici.

Per quel che riguarda gli incendi boschivi gli obiettivi di tale programma sono legati, soprattutto, alla valutazione dei disastri naturali, alla loro prevenzione ed alla mitigazione degli effetti tramite il miglioramento delle tecnologie disponibili, i metodi di intervento, la pianificazione e la preparazione antecedente i disastri. Numerosi progetti di ricerca in tal senso sono già stati realizzati e recentemente conclusi grazie al precedente programma quadro, il Quinto (vedansi, a esempio, lo SPREAD, l'ERAS, il WARM, il FIRESTAR, ecc.) e verranno ulteriormente sviluppati nell'ambito del Sesto grazie ad un recente bando sui «progetti integrati» che ha permesso la presentazione di nuove proposte attualmente in corso di valutazione. Tali progetti interessano tutte le varie fasi degli incendi boschivi che ancora necessitano di ulteriori investigazioni ed approfondimenti, in particolare: le mappe dei combustibili, il comportamento degli incendi ed i modelli di propagazione, la gestione del rischio d'incendio, la valutazione dei danni degli incendi e delle loro conseguenze, lo studio dell'interfaccia foreste-zone urbane, ecc.

Le informazioni sulle principali iniziative in tale campo sono pubblicate su un apposito sito internet realizzato nell'ambito della Rete per l'informazione sui disastri euro-mediterranei (EU-MEDIN). La DG Ricerca ha anche recentemente realizzato un workshop sulla ricerca forestale in materia di incendi boschivi dal titolo «Il problema scottante degli incendi boschivi: come può la ricerca fare la differenza?» che si è tenuto a Bruxelles nell'aprile 2004 e che ha registrato una vasta affluenza tra gli addetti al settore.

Un altro importante soggetto per quel che riguarda le politiche sugli incendi boschivi è rappresentato dalla *Direzione Generale per la Politica Regionale* (DG REGIO) che tramite vari strumenti (in particolare i Fondi Strutturali ed il fondo di Coesione) sostiene le attività sviluppate dai Paesi nelle varie fasi di lotta agli incendi boschivi (prevenzione, spegnimento e ripristino).

Uno strumento specifico in materia di ripristino è rappresentato dal Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE/FSE), uno strumento finanziario supplementare distinto dagli altri che è stato costituito dal Regolamento del Consiglio (EC) No 2012/2002 dell'11 novembre 2002 a seguito delle alluvioni che hanno devastato l'Europa Centrale nel 2002.

Tale fondo è stato costituito con lo scopo di permettere alla Comunità di contribuire a reagire in modo rapido, efficiente e flessibile alle situazioni di emergenza in caso di catastrofe grave, ovvero tale da provocare danni superiori a 3 miliardi di Euro o superiori allo 0,6% del reddito nazionale lordo. Il Fondo può essere mobilizzato solo a seguito di richiesta formale presentata dal Paese interessato entro dieci settimane da quando il primo danno è stato causato, seguita poi da verifica della Commissione sulla rispondenza o meno ai criteri fissati dal regolamento. Tale fondo è stato mobilizzato nel 2003 per fornire un contributo a Portogallo e Spagna, duramente colpiti da incendi boschivi riconosciuti come catastrofi gravi.

Prospettive dopo il 2006

Nel corso del 2004 la Commissione ha ufficialmente presentato le proposte per la programmazione finanziaria del prossimo periodo, meglio note come «Prospettive finanziarie 2007-2013». Esse prevedono che venga proposto un solo strumento finanziario per ciascuna area politica, evitando la proliferazione di regolamenti «piccoli» e non omogenei che può nuocere alla realizzazione degli obiettivi comuni.

A seguito della futura approvazione di tali prospettive finanziarie si

prevede che le politiche forestali nazionali – data la loro natura trasversale – vengano in futuro sostenute soprattutto attraverso due strumenti, uno agricolo ed uno ambientale, le cui proposte sono già state presentate dalla Commissione e sono attualmente in corso di negoziato.

Per quel che riguarda l'Agricoltura, la *Proposta di Regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale* (FAESR).14.7.2004, COM(2004) 490 prevede la possibilità di realizzare una gamma di misure forestali più vasta che in passato (in aggiunta a imboschimenti, rimboschimenti e miglioramenti boschivi si nota la presenza dell'agroselvicoltura, delle biomasse e di finanziamenti per la gestione delle aree Natura2000). In materia di incendi boschivi essa ripropone le precedenti misure di prevenzione e ripristino degli incendi boschivi (art. 45 della proposta), prevedendo una particolare attenzione alle misure «di campo».

Il contrappunto ambientale di tale proposta è rappresentato dalla *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+).* 29.9.2004, COM (2004) 62. Essa prevede, a partire dal 2007, la fusione di vari regolamenti ambientali; tra le attività informative-formative da essa previste sono comprese anche quelle relative alla prevenzione dei incendi boschivi, i cui dettagli necessitano ancora di essere definiti.

Altre misure riguardanti gli incendi boschivi verranno altresì contemplate in nuovi strumenti attualmente in corso di definizione e negoziazione, quali i nuovi Fondi strutturali, il Settimo Programma Quadro per la Ricerca, il nuovo programma di azione per la protezione civile, ecc.

Conclusioni

La ricchezza e varietà di attività realizzate a livello comune sottolinea chiaramente l'importanza che la Commissione europea attribuisce, da anni, alla problematica degli incendi boschivi ed alla necessità di sostenere i Paesi nella ricerca di una soluzione, agendo soprattutto sugli aspetti di natura preventiva e previsionale.

La trasversalità delle materie forestali, la complessità delle problematiche e la varietà nelle competenze – sia nazionali che comunitarie – non facilitano, peraltro, una trattazione unitaria del problema, che resta principalmente sotto responsabilità nazionale al fine di conferire la necessaria flessibilità alle soluzioni proposte.

In futuro nuove limitazioni potrebbero derivare dai vincoli finanziari e

dalla crescente complessità dell'Unione europea, delle sue politiche e problematiche. Il tutto rappresenterà, comunque, una sfida da affrontare con la conoscenza dei risultati raggiunti e con la visione critica delle lezioni maturate durante decenni di sforzi volti a cercare una soluzione comune.

SUMMARY

Activities of the European Union against forest fires

It has been recognised long time ago that fires represent a serious threat for the forests of the Community in relation to the ecologic, economic and social point of view, especially in the Southern Member States where they cyclically damage thousand hectares of forests and land.

Although the Treaties of the European Union make no provision for a comprehensive common forest policy – it is mainly under national responsibility – since the Eighties the Community supported and contributed to the efforts of Member States in all the stages of forest fire fighting: prevention, suppression and restoration.

Taking into account these different stages and perspectives it is so given an overview on the main activities developed by several Directorates of the European Commission in relation with forest fires. The most important tools implemented in coordination with Member States in order to face the problem are recalled and described. A special focus on prevention is also given.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., 2004 – *Forest Fires in Europe - 2003 fire campaign.* Report N. 4. European Commission, Joint Research Centre, Ispra, p. 1-49.

AA.VV., 2004 – *European Union Solidarity Fund – annual report 2002-2003 and report on the experience gained after one year of applying the new instrument*. Report from the Commission, 26.05.2004, COM (2004) 397 final, Brussels, p. 1-40.

AA.VV., 2004 – *Assessment of fire damages in the EU Mediterranean Countries during the 2003 forest fire campaign*. Special Report. European Commission, Joint Research Centre, Ispra, p. 1-39.

AA.VV., 2003 – *Sustainable forestry and the European Union – Initiatives of the European Commission*. European Commission, Brussels, p. 1-56.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2004 – *Mapping the impact of recent natural disasters and technological accidents in Europe*. Environmental issue report No 35, Copenhagen, p. 1-47.