

# LEGGE REGIONALE (LEGGE QUADRO) SUL CONTRASTO AGLI INCENDI BOSCHIVI E DI INTERFACCIA URBANO-RURALE IN SARDEGNA

## RELAZIONE GENERALE

### 1. Premessa.

Il rapporto dell'uomo con il fuoco è antico. Il fuoco è stato la forza della natura che ha aiutato l'uomo a costruire la propria civiltà.

Per cucinare, per riscaldare, per creare socialità (il focolare), per astrarre il pensiero e rivolgersi a divinità naturali. Per millenni il fuoco ha aiutato l'uomo a costruire il proprio spazio vitale e a preparare e sostenere l'agricoltura.

Il fuoco ha accompagnato il disegno del paesaggio della Sardegna così come è pervenuto a noi fino all'adozione degli ordinamenti unitari dello Stato italiano.

Ma oggi viviamo in una epoca in cui, assistiti dal "fuoco industriale" (combustibili fossili) si è ritenuto di dover allontanare il fuoco dai nostri contesti sociali.

Incendi "di nuovo tipo" hanno sostituito i regimi di fuoco tradizionale (naturale, generato da fulmini; primitivo, agricolo,) e si presentano oggi fin dentro le comunità urbane producendo situazioni che richiedono strumenti emergenziali di protezione civile per essere mitigati ma non risolvono il problema alla radice.

Si aggredisce infatti il sintomo, non la causa.

E lo si aggredisce con metodi di tipo militare, talvolta necessari ma che non incidono sulle cause reali del fenomeno.

Il cambiamento climatico e le frequenti situazioni di aridità che accompagnano le lunghe estati mediterranee e quelle sarde in particolare sono in grado di generare condizioni predisponenti per la propagazione di grandi incendi forestali, qualunque sia la causa (le statistiche indicano che in almeno il 40% le origini sono di natura colposa o involontaria).

Non è solo il cambiamento climatico e il riscaldamento globale a causare tutto questo: a generare queste situazioni sono da annoverare le urbanizzazioni in agro, gli insediamenti urbani e quelli turistici, in particolare nelle coste, spesso inidonei alla protezione dal fuoco che proviene dall'esterno (ricordiamo le tragiche morti del 1989 a Portisco e Palau) ma anche il contemporaneo abbandono delle campagne, il rinselvatichimento di aree precedentemente coltivate e ora occupate da macchia mediterranea o arbusteti esposti alle fiamme, per la loro composizione a base di resine e oli essenziali aromatici.

La Sardegna, a leggere i dati dell'inventario forestale nazionale (2015), è una regione tra le più boscate in Italia.

Si considera infatti una superficie forestale di oltre 1.300 000 ettari (54% della superficie regionale totale) che comprende non solo "boschi alti" (626 000 ettari) ma anche "arbusteti" e "alberature sparse" (675 000 ettari); sono presenti inoltre circa 25 000 ettari di piantagioni arboree (eucaliptus e pini).

Tale condizione, in parte anche risultato di politiche conservazionistiche, in realtà esprime in modo marcato l'abbandono delle aree agricole e pastorali che di fatto impedisce la rimozione periodica e sistematica di erbe e arbusti altamente infiammabili – causa di propagazioni ad alta intensità.

E molte foreste (boschi alti) risentono della sostanziale mancanza di attività di governo della fitomassa in piedi viva e morta.

L'accumulo di combustibili vegetali morti e disponibili alle fiamme di anno in anno aggrava il problema.

Tutto questo costituisce un mix importante per alimentare gli incendi "di nuovo tipo" che purtroppo stanno costituendo la "nuova normalità".

In questo contesto le emissioni in atmosfera di GHG (gas serra: PM10, PM2,5, CH4, CO, CO2, NOx) aumentano: il contributo dato dalla Sardegna alle emissioni nazionali di GHG è pari a 402 Gg (migliaia di tonnellate/anno), il 14% della media registrata in Italia nel periodo 2007-2017, pari a 2.883 Gg/anno<sup>1</sup>, mentre la CO2 può essere assunta intorno a 200 Gg/anno, (secondo Bacciu et al.<sup>2</sup>), pur risentendo molto di una forte variabilità annuale.

<sup>1</sup> AA.VV. "Estimating annual GHG and particulate matter emissions from rural and forest fires based on an integrated modelling approach" in Science of the Total Environment, Elsevier, 2023, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167960>

<sup>2</sup> In "Modelling Fire Behaviour and Risk," Proterina C, Alghero 2011 ISBN 978-88-904409-7-7

Tutto ciò a fronte di una massiccia organizzazione che nel corso degli anni ha dimostrato capacità tecnica e organizzativa nell'affrontare gli incendi durante condizioni meteo medie o moderate, cioè pari a oltre il 90% dei casi.

Ma sempre e prevalentemente secondo l'approccio emergenziale.

Si genera così il cosiddetto "paradosso dell'estinzione": una risposta orientata a spegnere ogni focolaio in tempi rapidi non impedisce che ciò che si è salvato la prima volta bruci in modo più intenso in una giornata estrema o in anni successivi.

Tuttavia, con l'aumentare della frequenza e della intensità dei fenomeni connessi agli incendi, il sistema rischia il collasso nei "grandi incendi forestali" (che generano i c.d. "extreme wildfire events 3", caratterizzati da intensità superiori a 10.000 kWm<sup>-1</sup> di fiamma, propagazione > 50 m/min, frequenza di salti di fuoco e presenza di pyrocumulonembi) dove occorre una totale integrazione tra forze che si occupano dell'estinzione e quelle che si occupano del soccorso alla popolazione sul luogo dell'evento.

## 2. Che fare?

A supporto di un cambio strutturale nell'affrontare gli incendi del terzo millennio di cui stiamo parlando vi è un quadro legislativo nazionale e regionale che potrebbe essere in grado di fornire adeguate indicazioni; esso richiede tuttavia di essere armonizzato e coordinato, impegnando tutta l'amministrazione regionale, le istituzioni locali, le forze statali a uscire dall'idea emergenziale della sola risposta di estinzione delle fiamme ed entrare in una ottica di pianificazione e programmazione continua degli interventi di gestione.

Non per impedire la presenza del fuoco – che fa parte integrante della storia dei nostri ecosistemi – ma per rendere la sua propagazione controllabile e lontana da panico, angoscia, paura che sempre più si associano alle situazioni di protezione civile.

Nello specifico: con il Decreto Lgs. del 3 aprile 2018 n° 34 si è voluto armonizzare il quadro delle politiche forestali in Italia; in particolare all'art. 2 comma 1 lett. d)<sup>4</sup> il decreto fa esplicito riferimento alla "difesa dagli incendi", all'art. 6, comma 3<sup>5</sup> lo stesso introduce la possibilità di una pianificazione "di indirizzo territoriale" e al comma 6 la programmazione di piani di gestione per le proprietà pubbliche e private<sup>6</sup>

D'altra parte la stessa L.R. 8/2016 (denominata Legge Forestale della Sardegna) precisa l'esigenza di pianificare i boschi della Sardegna secondo piani di gestione multi-obiettivo (tra cui deve esserci la prevenzione degli incendi boschivi) ai livelli regionale, di distretto, locale.

Con la modifica della L. 353/2000 (Legge quadro sugli incendi boschivi) avvenuta nel 2021 con la L. 155 infine si è specificato che i piani antincendio devono coordinarsi con il D. L.vo 34/2018<sup>7</sup>.

Attualmente l'applicazione di queste norme appare "disaccoppiata" nel senso che ciascuna procede lentamente senza relazione con le altre.

Lo stesso Piano Regionale antincendio (P.R.A.I.) cita per memoria le azioni di prevenzione ma non esistono investimenti e azioni per dare corpo concreto a tale previsione.

Una legge organica regionale per il contrasto agli incendi dovrebbe invece prevedere un forte e sistematico raccordo tra le stesse, ed inoltre un maggior coinvolgimento, nella pianificazione della prevenzione a scala di distretto, degli EE.LL.; un'ulteriore esigenza si pone riguardo al potenziamento

<sup>3</sup> "AA.VV. "Defining Extreme Wildfire Events: Difficulties, Challenges, and Impacts" Fire 2018, 1, 9; doi:10.3390/fire1010009

<sup>4</sup> 2 comma 1, lett. d): proteggere la foresta promuovendo azioni di prevenzione da rischi naturali e antropici, di difesa idrogeologica, di difesa dagli incendi e dalle avversità biotiche ed abiotiche, di adattamento al cambiamento climatico, di recupero delle aree degradate o danneggiate, di sequestro del carbonio e di erogazione di altri servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale sostenibile;

<sup>5</sup> 3. Le regioni possono predisporre, nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale di cui al comma 6.

<sup>6</sup> 6. Le regioni in attuazione dei Programmi forestali regionali di cui al comma 2 e coordinatamente con i piani forestali di indirizzo territoriale di cui al comma 3, ove esistenti, promuovono, per le proprietà pubbliche e private, la redazione di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, quali strumenti indispensabili a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali.

<sup>7</sup> 2-ter. I piani antincendio boschivo e i piani operativi nazionali approvati nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2021/2027 finalizzati alla sicurezza e all'incolumità dei territori e delle persone devono coordinarsi con i documenti previsti dall'articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34.2-quater.

della componente umana e tecnica della struttura regionale di lotta, per introdurre forti correttivi all'invecchiamento del personale e ai protocolli di lavoro congiunto, sul luogo dell'evento e non solo nelle sale operative del sistema regionale di protezione civile.

### 3. La proposta di legge.

Il titolo della legge riassume le finalità generali della proposta: "*Legge regionale quadro per il contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia urbano-rurale in Sardegna*".

La si propone come norma quadro in quanto la Sardegna, nonostante una esperienza più che cinquantennale nel campo, si è finora dotata di parziali strumenti legislativi sull'argomento, all'interno di altre norme di organizzazione del personale e degli uffici.

Nel Titolo I, art. 1 (*Definizioni*) sono inserite le definizioni delle terminologie in uso, per facilitare la comprensione e l'applicazione del testo; si specificano in particolare le espressioni che derivano dal recente quadro normativo nazionale (es. fuoco prescritto, controfuoco, interfaccia urbano-rurale), quelle citate genericamente nelle direttive della Protezione Civile nazionale (es. Sistema di Comando degli Eventi, "Incident Command System"); si specificano inoltre altri termini tecnici utili alla comprensione del testo.

Nel Titolo II, art. 2 (*Principi generali*) si definisce il quadro di riferimento della norma proposta, fondato sulle competenze statutarie della Regione in armonia con le norme statali, per il raggiungimento delle finalità di contrasto attivo contro gli incendi boschivi e rurali attraverso la prevenzione, previsione e lotta e la partecipazione attiva delle comunità locali ai processi pianificatori.

All'art. 3 (*Pianificazione della prevenzione incendi e federalismo interno*) si definisce in dettaglio il compito della Regione, che si esplica mediante:

- a) L'affidamento alle comunità locali di competenze nella prevenzione strutturale degli incendi boschivi e nella prevenzione civile, anche attraverso l'adozione di strumenti partecipativi e la promozione di associazionismo tra proprietari di terreni (contratti di fiume, di valle, di bosco etc.)
- b) Il coordinamento integrato della pianificazione forestale e quella di prevenzione degli incendi a scala regionale, di distretto e locale.
- c) Il contrasto all'abbandono delle campagne attraverso azioni attive di sviluppo e di prevenzione.

All'art. 4 (*Contenuti e strumenti del Piano*) si specificano, al comma 1, lett. a) i contenuti del Piano Generale di Prevenzione degli Incendi Boschivi che deve essere approvato dal Consiglio Regionale con validità decennale; esso si articola nel Piano Regionale propriamente detto, in cui si dettano gli obiettivi, gli indirizzi generali di prevenzione strutturale, le modalità di finanziamento, i criteri per l'individuazione dei punti strategici di intervento, la promozione del *Marchio di prevenzione incendi* da attribuire a imprese ed Enti pubblici che partecipano alla realizzazione degli obiettivi, gli elementi di dettaglio per l'organizzazione regionale di lotta contro gli incendi boschivi in applicazione del Titolo III; inoltre gli indirizzi per la costituzione delle comunità autoprotette.

Alla lett. b) si prevede la costituzione presso la Presidenza della Regione di una Unità di Progetto per definire modalità e tempi di redazione, di attuazione, controllo degli obiettivi e verifica dei risultati; l'UdP assume anche la funzione di Osservatorio del fenomeno incendi e si avvale di adeguata collaborazione con le Università pubbliche ed Enti di Ricerca.

Alla lett. c) si prevede la possibilità di integrare il Piano con specifiche prescrizioni derivanti dall'evoluzione delle condizioni meteo o da nuove acquisizioni scientifiche e tecniche.

Alla lett. d) infine si specifica che la pianificazione forestale di cui alla L.R. 8/2016 e il Piano di Prevenzione Incendi costituiscono la base informativa e di indirizzo per l'aggiornamento del PPR su tutto il territorio regionale, ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2018 n° 34.

L'art. 4, al comma 2 introduce lo strumento della pianificazione di distretto: gli EE.LL., entro un anno dall'approvazione della presente legge procedono allo studio, alla adozione ed alla realizzazione del Piano di distretto di prevenzione incendi, individuando i punti strategici di gestione in raccordo con la pianificazione forestale di cui alla L.R. 8/2016, le modalità, i tempi di realizzazione e manutenzione delle opere, sulla base delle fonti finanziarie assegnate; il piano di distretto indica a scala adeguata e in forma digitale le aree da sottoporre annualmente a manutenzione; i "punti strategici di gestione" idonei a costituire luoghi prioritari di azioni di prevenzione strutturale come fasce parafuoco, aree di pascolo prescritto, di fuoco prescritto, di agricoltura preventiva, sul modello catalano dei "ramats de foc" e del "Vi fumat" etc.: infrastrutture di produzione locale, da supportare anche con specifici marchi di origine tipica a supporto della commercializzazione.

Infine, sempre all'art. 3, comma 3, è previsto che le Comunità locali integrino il piano di distretto attraverso specifici piani particolareggiati di prevenzione e supportino forme di associazionismo tra i proprietari dei terreni, anche al fine di costituire comunità autoprotette.

L' art. 5 (*Modalità di finanziamento*) del Titolo II introduce la possibilità dell'erogazione di contributi per la realizzazione di opere e interventi volti alla prevenzione degli incendi;

Il Titolo III reca "organizzazione della lotta attiva" e all'art. 6 recante (*Ruoli e competenze della struttura di lotta*) definisce l'organizzazione della lotta attiva della Regione, con l'articolazione delle titolarità di responsabilità in relazione all'assunzione di decisioni (strategia) e alla realizzazione delle tattiche e delle manovre, con i compiti di ciascuna tipologia di struttura, dal CFVA, a Forestas, al CNVVF fino ai Barracelli e ai volontari.

All'art 7 (*Definizione dei diversi tipi di incendio*) al comma 1 si introduce, oltre alla definizione della giornata a rischio (già normata dal sistema di Protezione Civile) la classificazione per livello di gravità dell'incendio secondo parametri che distinguono l'attacco iniziale dall'attacco esteso, in relazione alla risposta che deve essere data a ciascuno di essi; per ciascuna tipologia di incendio così definita viene prevista una tipologia di risposta adeguata e, al comma 2, viene specificato il tipo di supporto al coordinamento che deve essere dato al direttore delle Operazioni di spegnimento (DOS) o al Posto di Comando Avanzato (PCA) per il più efficace raccordo tra le forze in campo.

Il Titolo IV reca Strumenti Formativi e, all'art. 8 (*Scuola forestale*) viene assegnata al CFVA la di una competenza di formazione, come Agenzia formativa abilitata a formare il proprio personale e quello esterno nelle azioni di lotta e di prevenzione, con la certificazione dei compiti a cui si viene chiamati durante una operazione di lotta. Sono individuate, fra le altre, le figure professionali specifiche per il coordinamento della lotta agli incendi da formare in continuo attraverso corsi della Scuola Forestale.

Il Titolo V si occupa di reclutamento del personale: l'art. 9 intitolato (*Reclutamento straordinario e a regime del personale*) prevede nel quadro del piano triennale del personale della Regione l'adozione di un forte reclutamento del personale per garantire l'operatività delle strutture ed evitare gravi carenze di presenze a seguito dell'invecchiamento e conseguente pensionamento degli operatori.

Pertanto si prevede l'autorizzazione al reclutamento con concorso esterno di 50 ufficiali del CFVA, dotati di laurea specialistica nelle materie della presente legge, al concorso dall'esterno di 200 agenti CFVA; inoltre 15 tecnici forestali dotati di laurea specialistica nelle materie dell'Ag. Forestas in particolare nelle materie della presente legge, nonché il turn-over del personale dipendente di Forestas previa formazione in materia antincendio e adeguata idoneità e formazione fisica.

È inoltre richiamato l'articolo 8 del Decreto Lgs. 3 aprile 2001, n. 155 (Riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente del Corpo forestale dello Stato) per la costituzione della dirigenza del CFVA ormai priva dei numeri minimi per un adeguato funzionamento.

Il Titolo VI infine all'art. 10 (*Norma finanziaria e abrogazione di norme*) indica le fonti finanziarie di riferimento per la prima attuazione e l'eventuale abrogazione di norme preesistenti.