



LEGAMBIENTE

Roma, 23 maggio 2024

Al Presidente e ai componenti

Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Camera dei Deputati

Osservazioni al Disegno di legge C. 1632

“Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”

Gentili onorevoli,

vi ringraziamo per averci coinvolto nelle audizioni sui Progetti di legge recanti disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post-calamità. A seguito della vostra decisione di adottare come testo base il Disegno di legge del Governo C. 1632 “Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”, vi inviamo le nostre osservazioni e proposte.

-Il nostro auspicio è che, al fine di garantire la massima celerità ed efficacia nelle fasi della ricostruzione, oltre che pari diritti alle popolazioni colpite da eventi diversi, si riesca a definire un testo normativo che preveda possibilmente tutte le invarianti che sappiamo già ripetersi sulla base delle numerose esperienze di ricostruzioni post-alluvioni e post-terremoti degli ultimi anni. I successivi interventi normativi da varare a seguito delle singole calamità dovrebbero, a nostro parere, far fronte solo alle specificità degli eventi e dei territori colpiti e/o al verificarsi di nuove esigenze, perché il moltiplicarsi di norme, ordinanze, deroghe, discrezionalità varie crea confusione per i cittadini e gli amministratori.

-Trattandosi di una Legge quadro, riteniamo che i *Principi organizzativi* riportati nell’articolo 1 debbano essere preceduti dai *Principi generali* a cui debbono ispirarsi tutte le autorità coinvolte nelle ricostruzioni. Alla luce di un trend in continua crescita degli eventi meteorologici estremi che stanno colpendo il nostro Paese, territorio fragile e con scarsa manutenzione, il testo debba assumere esplicitamente il necessario cambio di paradigma, ossia farci guidare dal principio **“ricostruire meglio” e nei luoghi opportuni** rispetto a quello del “dov’era com’era” che privilegia per lo più il “ripristino”. A nostro parere, altri principi generali da richiamare debbano essere: l’uso della scienza e della tecnica, il coinvolgimento delle autorità scientifiche per definire la nuova pianificazione; la rigenerazione sociale ed economica che deve procedere di pari passo con la ricostruzione fisica; l’impegno a diminuire il consumo di suolo; l’attuazione a livello territoriale del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici; la massima trasparenza, legalità e

fruibilità delle informazioni, anche al fine di rendere possibile il controllo sociale; il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, delle comunità territoriali, della società civile; attenzione alle persone e alla cura della socialità nel periodo di transizione.

Deve essere molto chiaro l'obiettivo delle ricostruzioni: utilizzare le ingenti risorse pubbliche per eliminare il più possibile tutte le condizioni di pericolosità, per le persone in primis e per le attività produttive, tenendo conto degli scenari multirischio basati su studi interdisciplinari, utilizzando il meglio della scienza e della tecnica. Le ricostruzioni devono essere considerate un investimento per il futuro.

-Ne consegue che il testo normativo debba prevedere, già all'indomani della catastrofe, la "mobilitazione" delle autorità e delle competenze scientifiche per svolgere approfondimenti conoscitivi su cui basare la nuova pianificazione prevedendo specifiche risorse. Ciò vale per tutte le ricostruzioni e a maggior ragione per quelle post-calamità idro-geologiche, la cui pianificazione deve poter considerare l'intero bacino idrografico o l'asta fluviale, la cui competenza è delegata all'Autorità di Bacino Distrettuale. Quest'ultima deve rivestire un ruolo centrale nella pianificazione, destinandole apposite risorse economiche e umane. L'attuale testo invece le affida un ruolo marginale richiamandole solo in sede di conferenza permanente per il rilascio di pareri (articolo 15). Ad Ischia solo i pesanti ritardi nella ricostruzione dopo il sisma di agosto 2017 hanno evitato di ricostruire le strutture che sono state coinvolte, o comunque considerate a rischio, dopo l'alluvione di novembre 2022.

-È più che prevedibile che per rimuovere situazioni di rischio si debba procedere alle **delocalizzazioni** delle strutture ad uso abitativo e produttivo. Le delocalizzazioni e le "interdizioni" a costruire nelle aree alluvionate, e/o in corrispondenza delle faglie, hanno un impatto sui diritti acquisiti, su aspetti economici e sociali. È una materia complessa, non marginale, che non può essere lasciata alla discrezionalità dei singoli Commissari. Riteniamo quindi che il testo di legge debba disciplinare anche tale materia individuando procedure, presupposti, etc.

-Per avviare la ricostruzione non si può attendere che finisca lo stato di emergenza (12-24 mesi) per poi nominare il commissario alla ricostruzione a cui seguono mesi per rendere operativa la struttura commissariale. Da anni si pone l'esigenza di dotarsi di una struttura centrale permanente dotata di competenze multidisciplinari, che operi in stretta collaborazione con le istituzioni scientifiche, che sappia far tesoro delle esperienze di ricostruzione per attivare subito le procedure, supportare le amministrazioni locali, monitorare l'attuazione delle ricostruzioni al fine di superare le criticità. Tale struttura potrebbe essere il Dipartimento Casa Italia, visto che il testo del disegno di legge le affida alcune funzioni, a condizione che non diventi un ulteriore ente e passaggio burocratico ma sia dotato delle dovute competenze ed operi per rendere più efficace e celere la ricostruzione. Sarebbe utile, per esempio, prevedere che il Dipartimento Casa Italia, già all'indomani della nomina del commissario all'emergenza, si attivi per approfondire il quadro conoscitivo dell'evento e del territorio colpito. Tali studi specialistici possono già individuare le delocalizzazioni necessarie, cominciare ad elaborare i Piani di ricostruzione in stretta collaborazione con gli enti locali. Si potrebbe anche far partire la ricostruzione degli edifici colpiti da danni lievi ed attivare le procedure per il rimborso dei danni.

Se si avviasse già durante lo stato di emergenza tale processo, coordinato dal Dipartimento Casa Italia, il Commissario alla ricostruzione potrebbe rispettare i tempi previsti dall'articolo 3, comma 6 e, soprattutto, avremmo l'adozione di Piani speciali fatti bene, suffragati da approfondimenti

scientifici e condivisi. Condivisi in particolare con le Amministrazioni e le comunità locali che necessariamente dovranno rivedere l'uso del proprio territorio e della pianificazione comunale.

-Il testo indica in 5 anni, con una proroga a 10 anni, la **durata del processo di ricostruzione**. Per rendere credibile tale obiettivo, e soprattutto per garantire il prima possibile il passaggio alla gestione ordinaria della ricostruzione, bisognerebbe creare le condizioni affinché ciò possa accadere. In aggiunta alle proposte già indicate, segnaliamo alcune attività che potrebbero essere predisposte prima che accadano gli eventi per farsi trovare preparati nelle emergenze e velocizzare la ricostruzione:

- 1) Rimozione e gestione delle macerie. L'individuazione e le autorizzazioni dei siti temporanei per la raccolta e selezione delle macerie devono essere fatte prima dei disastri, "in tempo di pace". Ci sono voluti ben cinque mesi per autorizzare il centro di raccolta di Arquata del Tronto a seguito del sisma del 2016. Nel Lazio le macerie hanno dovuto percorrere non meno di 150 km nel tragitto Amatrice-Accumuli verso Roma, con diverse conseguenze ambientali ed economiche: traffico di camion, rimborso a km, impossibilità di utilizzare gli inerti nell'area in cui sono stati prodotti.
Proponiamo quindi che in ogni ambito territoriale si faccia un censimento dei siti potenzialmente idonei, dando preventivamente l'autorizzazione, a ricevere e lavorare le macerie in caso di emergenza. L'individuazione preventiva va fatta anche per i depositi temporanei attrezzati per la messa in sicurezza del patrimonio culturale, per evitare che subisca ulteriori danni sotto le intemperie e per non ritardare le altre operazioni. Nonostante il patrimonio culturale in Italia sia capillarmente diffuso non tutte le regioni sono attrezzate. Quanto al recupero e riutilizzo dei rifiuti come nuova materia, previsti all'articolo 19, comma 2, si evidenzia che per realizzarli nel concreto c'è la necessità di organizzare la domanda di aggregati riciclati, pena la loro destinazione ultima in discarica, come purtroppo è già successo. Si tratta di rimuovere ostacoli normativi e attrezzarsi affinché si realizzi nei fatti l'innovazione chiesta dall'economia circolare.
- 2) Piattaforme digitali e interoperabilità delle banche dati. Per ogni evento catastrofico ci sono voluti diversi mesi per predisporre strutture digitali per attivare la richiesta di contributi da parte di cittadini e imprese o per il monitoraggio della gestione delle macerie o della ricostruzione. Ogni struttura commissariale ha interpretato l'obbligo di Trasparenza e della fruibilità delle informazioni in modo diverso, spesso ben al di sotto della sufficienza. Riteniamo che, facendo tesoro di alcune buone pratiche, si debba predisporre una piattaforma nazionale utilizzabile in modo omogeneo fin da subito in caso di catastrofe, secondo i principi dell'open data e dell'open government. Così come bisogna saper far tesoro delle buone pratiche già sperimentate per contrastare il lavoro irregolare e l'infiltrazione della criminalità organizzata. L'esperienza ci conferma quanto la qualità e la sicurezza sul lavoro siano strettamente connesse alla qualità del costruito. Le cose fatte bene, nella legalità e trasparenza garantiscono anche tempi certi di realizzazione.
- 3) Le pratiche di condono ancora giacenti e le difformità edilizie costituiscono un grosso ostacolo alla presentazione dei progetti di ricostruzione. Nel nostro paese continuano a rimanere nel cassetto le domande di condono nientemeno del 1985. Vanno aiutati i Comuni a rispondere ai milioni di domande di condono ancora senza risposta e accelerate le demolizioni delle costruzioni illegali.

-La ricostruzione fisica deve essere accompagnata da una rigenerazione economica e sociale. Ciò vale soprattutto per le aree interne, che interessano circa il 60% di territorio italiano, sottoposte

sempre più frequentemente a rischio frane, alluvioni e terremoti. Sono territori interessati negli ultimi decenni da dinamiche di spopolamento e invecchiamento della popolazione e da difficoltà economiche ed occupazionali, le quali subiscono un'accelerazione dopo un disastro naturale e, purtroppo, si acuiscono anche le differenze sociali. Oltre a porre da subito l'attenzione e le risorse a sostegno delle attività produttive in essere, la ricostruzione deve essere un'occasione per promuovere un nuovo sviluppo che sappia tenere conto delle trasformazioni avvenute (ambientali, demografiche, tecnologiche, bisogni) con politiche di sviluppo mirate e lungimiranti, volte a favorire nuovi modelli produttivi e di impresa basati su sostenibilità, innovazione, conoscenze, in un rapporto positivo con il territorio, capaci anche di invertire il fenomeno dello spopolamento e dell'impoverimento delle attività produttive nei piccoli comuni interni. A tal fine, non riteniamo sufficiente e all'altezza di tale obiettivo la disposizione dell'articolo 24 in cui si prevede l'applicazione del regime di aiuto per le aree di crisi industriale, tramite accordo di Programma con la Regione interessata col fine di "assicurare ... l'integrale recupero della capacità produttiva". In pochi territori è sufficiente intervenire con il solo ripristino delle attività in essere. Riteniamo invece debba essere previsto un meccanismo specifico di finanziamento, e di messa a disposizione di competenze, per attivare un piano di rigenerazione economica per le aree che presentano fragilità socio-economiche.

Inoltre, per quanto le ricostruzioni possano essere veloci, e purtroppo sono pochi gli esempi in tal senso, passano degli anni prima che le persone possano rientrare nelle loro case e riprendere le attività ordinarie. C'è un periodo di transizione, un "tempo sospeso" per le persone, a cui prestare la dovuta attenzione. Servono, a nostro parere, specifiche professionalità e risorse per attrezzare spazi pubblici di incontro, di interazione sociale, di partecipazione democratica, garantire una qualità della vita accettabile in attesa della ricostruzione. La partecipazione, la cura della socialità sono fondamentali per decidere il proprio futuro e per arginare le crisi identitarie dopo una catastrofe. Pari attenzione, quindi, alla rigenerazione sociale, economica, produttiva pena il rischio di ricostruire città e/o strutture che rimarranno vuote.

-La disponibilità di risorse umane nella ricostruzione. Gli Enti che hanno un ruolo determinante nella ricostruzione devono poter avere il personale sufficiente e competente. In primis i Comuni, a partire da quelli più piccoli. È noto a tutti che negli anni si è acuita nei Comuni la mancanza di personale tecnico, tanto da avere difficoltà persino nella gestione ordinaria. Va eliminata a nostro parere la clausola di invarianza finanziaria per i compiti dei Comuni. Ma ci sono altri Enti che potrebbero avere bisogno di personale per svolgere bene il proprio compito, accelerare la ricostruzione, assicurare i cittadini, evitare conflitti territoriali. Oltre le Autorità Distrettuali di Bacino, come già motivato, segnaliamo gli enti preposti ai controlli dell'ambiente e della salute: Asl, Agenzie regionali per l'ambiente, le quali devono essere messe nelle condizioni di monitorare i luoghi sensibili nelle fasi di demolizione, separazione, cernita, smaltimento, lavorazione delle macerie.