



Osservazioni del WWF Italia al disegno di legge AC 1632 recante “Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”

27 marzo 2024

Il disegno di legge governativo AC 1632 “*Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*” consta di 27 articoli ripartiti in cinque capi contenenti i principi organizzativi per la ricostruzione post-calamità, le misure per la ricostruzione riguardanti i beni danneggiati di proprietà privata o pubblica, le misure per la tutela ambientale, le disposizioni in materia di controllo, trasparenza, tutela dei lavoratori, assicurazioni private e sistema produttivo e le disposizioni transitorie e finali.

Il *corpus* di norme - si legge nella relazione introduttiva - è finalizzato a definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive a quelle poste in essere dal sistema di protezione civile nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo.

Il quadro legislativo frammentato in materia di ricostruzione post calamità oggi vigente in Italia fa esprimere un apprezzamento per l’esame delle due iniziative parlamentari (AC 589 Trancassini e AC 647 Braga) e del disegno di legge governativo AC 1632 nelle more in cui, sia pure con approcci diversi, si vuole rispondere all’esigenza di affrontare con organicità la materia legata agli interventi connessi agli stati di emergenza e alle ricostruzioni in seguito a eventi calamitosi. Tuttavia, oltre al fondamentale dovere di tutelare e rispettare i diritti delle persone colpite da eventi disastrosi, permane l’urgenza di: lavorare nel senso di ridurre l’impatto ambientale delle attività antropiche, anche al fine di ridurre la vulnerabilità e la probabilità di disastri; svolgere correttamente le attività di manutenzione ordinaria territoriale; rispettare gli strumenti di pianificazione territoriale e le rispettive procedure di valutazione ambientale al fine di tutelare la pubblica e privata incolumità delle persone.

Processi di ricostruzione: ricostruire meglio e promuovere le soluzioni basate sulla natura

L’elevato rischio a cui è assoggettato l’intero territorio italiano, e dunque anche il patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale estremamente diffuso su di esso, deriva dalla sua specifica conformazione geologica, tettonica, idraulica e morfologica e dalla diffusa antropizzazione spesso incurante delle stesse peculiarità territoriali, anche in riferimento al rischio sismico. In questi ultimi anni il ripetuto verificarsi di eventi antropici e naturali, questi ultimi sempre più frequenti ed estremi anche a causa del cambiamento climatico che aumenta i rischi meteorologici, climatici e idrici, hanno mostrato a quali scenari dovremo abituarci e cosa dovremo imparare a gestire per la tutela delle vite umane, l’approvvigionamento di beni essenziali ed anche per la salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e paesaggistico. Quanto accaduto in Emilia-Romagna e Toscana nel corso dell’ultimo anno ne è purtroppo un esempio¹.

La frequenza di accadimento di eventi calamitosi e il coinvolgimento spesso dei medesimi territori, impone una politica di prevenzione più incisiva, anche attraverso gli interventi attuati in fase di post emergenza, che

¹Dieci fake news sull’alluvione in Emilia-Romagna, WWF, 3 giugno 2023 <https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/10-fake-news-sullalluvione-in-emilia-romagna/>

oltre alla “riparazione del danno” e ritorno dello *status a quo* devono anche essere finalizzati a ridurre le vulnerabilità del territorio costituendo dunque una misura di prevenzione nei confronti dei futuri eventi: lo scopo di prevenzione è appunto quello di limitare al minimo possibile le perdite. In tal senso, si rinvia, nell’attivazione dei processi di ricostruzione, agli indirizzi internazionali del *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, in base ai quali le ricostruzioni devono realizzarsi secondo il principio del “ricostruire meglio”.

I processi di ricostruzione – pubblica e privata – devono aumentare l’adattamento e la resilienza delle popolazioni e dei territori affinché le emergenze non si presentino più o si possano ridurre le perdite a causa di situazioni prevedibili. In tal senso, è auspicabile che a seguito della dichiarazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale (art. 2, comma 1), l’eventuale revisione dell’assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite sia conforme alle esigenze di tutela ambientale e impieghi le migliori tecnologie a ridotto impatto ambientale. Inoltre, in tal senso, si segnala la necessità di sottoporre a VAS e a verifica di assoggettabilità alla VAS le modifiche apportate agli strumenti urbanistici che comportino effetti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale (art. 8, comma 2). La VAS è, infatti, come rilevato anche dalla giurisprudenza nazionale, quel processo sistematico delle valutazioni ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale ovvero la salvaguardia dell’habitat in cui l’uomo vive, che assurge a valore primario e assoluto in quanto espressivo della personalità umana (articoli 9 e 41 Cost.; CSt. IV, n.836/2016).

È auspicabile poi che i processi di ricostruzione avvengano attraverso un maggiore coinvolgimento della comunità scientifica a supporto delle istituzioni territoriali e che vengano coinvolti gli enti competenti in materia ambientale, quali ISPRA e le Agenzie ambientali, anche al fine di prendere opportunamente in considerazione e in via preventiva gli aspetti di tutela ambientale (art. 3, comma 4). A mero titolo esemplificativo, si richiama, anche per un possibile utilizzo e sua valorizzazione, la piattaforma pubblica sul dissesto idrogeologico “IdroGeo”, sviluppata dall’ISPRA, quale strumento di comunicazione e diffusione delle informazioni che coinvolge diversi ambiti: politiche di mitigazione del rischio, pianificazione territoriale, progettazione preliminare delle infrastrutture, programmazione degli interventi strutturali di difesa del suolo, gestione delle emergenze idrogeologiche, e valutazioni ambientali.

Circa le misure per la protezione ambientale di cui al capo III del disegno di legge AC 1632 si osserva quanto segue.

In riferimento alle disposizioni di cui all’articolo 19 in materia di trattamento e trasporto dei materiali derivanti dall’evento calamitoso, si valuti un approfondimento della norma sul trattamento dei resti dei materiali vegetali di cui al comma 4 in relazione alla compatibilità con la disciplina dell’UE vigente. Si rammenta, in tal senso, la procedura di infrazione EU Pilot 9180/2017/ENVI poi chiusa a seguito della novella del Codice dell’ambiente operata con il D.lgs. 116/2020. Il disallineamento tra la normativa nazionale e quella europea si era realizzato a seguito dell’approvazione della legge 28 luglio 2016, n. 154, il cui articolo 41 aveva operato una riscrittura della lett. f), art. 185, Codice dell’ambiente, volta ad ampliare le fattispecie in cui si escludeva l’applicazione delle norme sui rifiuti.

In riferimento alla realizzazione degli interventi previsti dal piano speciale delle infrastrutture ambientali di cui all’articolo 18, dopo aver osservato che non vi è una definizione univoca di ‘piano speciale delle infrastrutture ambientali’, si pone un quesito sull’opportunità e fondatezza della disposizione che prevede la partecipazione del Ministro del Turismo e non già, semmai, di quello della Cultura (art. 18, comma 1, primo periodo).

In questo contesto, si ritiene poi che possa essere opportuno valorizzare le ‘Soluzioni basate sulla Natura’² che fanno parte dei più efficaci ed efficienti approcci di adattamento ai cambiamenti climatici e di riduzione del rischio di disastri. Il concetto di soluzioni basate sulla natura enfatizza utilmente l’importanza delle multifunzionalità, ovvero fornire molteplici benefici ambientali, economici e sociali allo stesso tempo, all’interno di interventi e politiche settoriali, anche preventivi. Tutelare gli ecosistemi significa infatti garantire una gamma diversificata di servizi da cui dipende il nostro benessere: dallo stoccaggio del carbonio al controllo delle inondazioni, dalla stabilizzazione di coste e pendii alla fornitura di aria e acqua pulita, cibo, energia, medicine e risorse genetiche. Infine, le soluzioni basate sulla natura contribuiscono a proteggere i cittadini dalla sempre maggiore vulnerabilità ai rischi climatici la cui gestione è una condizione necessaria per migliorare gli standard di vita, combattere le disuguaglianze e proteggere le persone. La resilienza climatica è infatti una questione di mantenimento delle funzioni sociali, ma anche di competitività per le economie e le imprese, e quindi di posti di lavoro.

Proposte emendative

Date le considerazioni sin qui espresse, considerato che permane l’esigenza fondamentale di lavorare nel senso di prevenire i disastri e ridurre l’impatto ambientale antropico, si propone la valutazione delle seguenti proposte emendative riguardanti gli aspetti di tutela ambientale.

All’articolo 1, comma 2, sopprimere il secondo periodo.

Motivazione: l’applicazione di forme di regionalismo differenziato dinanzi a stati di emergenza e di ricostruzione di rilievo nazionale risulterebbe particolarmente preoccupante soprattutto laddove i livelli essenziali di prestazione, anche attinenti alla tutela ambientale, non siano forniti di indicatori di resilienza adeguati.

All’articolo 3, comma 4, lett. b), dopo le parole “pubbliche amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali,” inserire le seguenti: “ivi inclusi gli enti pubblici di ricerca,”.

Motivazione: si ritiene possa essere utile specificare la possibilità di avvalersi del personale degli enti pubblici di ricerca considerate le competenze scientifiche e tecniche necessarie in tal contesto emergenziale.

All’articolo 3, comma 6, lett. b), terzo periodo, sostituire le parole “il piano tiene conto delle esigenze di sviluppo economico” con le seguenti: “il piano tiene conto preventivamente delle esigenze di tutela ambientale, anche ai fini della riduzione del rischio e dei benefici derivanti della promozione delle soluzioni basate sulla natura, e delle esigenze di sviluppo sostenibile”.

Motivazione: si ritiene opportuno specificare che il piano generale pluriennale degli interventi – che può anche prevedere delocalizzazioni - tenga preventivamente conto delle esigenze di tutela ambientale fondamentali per ridurre il rischio di disastri futuri. La sola previsione di delocalizzare per esigenze di sviluppo

² Si rinvia al *Report Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction (1/2021)*, EEA, disponibile a questo link: <https://www.eea.europa.eu/publications/nature-based-solutions-in-europe> e al Policy brief “Nature-based Solutions in the Post-2020 Global Biodiversity Framework Targets”, november 2022, IUCN disponibile a questo link: <https://www.iucn.org/resources/policy-brief/nature-based-solutions-post-2020-global-biodiversity-framework-targets>

economico parrebbe essere in contrasto con lo spirito costituzionale di cui agli articoli 9 e 41 della Costituzione.

All'articolo 4, comma 2, dopo le parole "e delle questioni trattate" inserire le seguenti: ", nonché le associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 del 1986 territorialmente presenti."

Motivazione: è auspicata la possibilità di prevedere la partecipazione delle ass.ni di protezione ambientale riconosciute alle riunioni di cui alla Cabina di coordinamento per la ricostruzione considerato il perseguimento da parte delle stesse di interessi pubblici.

All'articolo 8, comma 2, secondo periodo, dopo le parole "assoggettabilità alla VAS qualora" inserire le seguenti: "non abbiano impatti significativi sull'ambiente e il patrimonio culturale o".

Motivazione: la VAS e la verifica di assoggettabilità alla VAS rappresentano strumenti di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi al fine ultimo di assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio sotto il profilo ambientale ovvero la salvaguardia dell'habitat in cui l'uomo vive, che assurge a valore primario e assoluto in quanto espressivo della personalità umana. Si ritiene pertanto utile sottoporre a tali valutazioni le modifiche apportate tramite gli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1 dell'articolo 8 del disegno di legge in esame.

All'articolo 13, comma 2, lett. d), secondo periodo, dopo le parole ", anche differenziati" inserire le seguenti: "e le opere necessarie per l'adozione delle migliori soluzioni basate sulla natura".

Motivazione: si ritiene che il piano speciale delle infrastrutture ambientali danneggiate dall'evento calamitoso sia redatto tenendo adeguatamente conto anche delle *best practice*, nazionali e internazionali, in tema di soluzioni basate sulla natura.

All'articolo 18, comma 1, primo periodo, sopprimere le parole 'e con il Ministro del turismo'.

Motivazione: date le competenze in capo al Ministero dell'Ambiente e a quelle del Turismo si ritiene che l'intesa sulla progettazione e realizzazione degli interventi previsti dal piano speciale per le infrastrutture ambientali competa al Ministro dell'Ambiente.