



## Consiglio Nazionale delle Ricerche

### Osservazioni del Consiglio Nazionale delle Ricerche al disegno di legge AC 1632 recante “Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”

#### Premessa

Sulla base dell'*Human Planet* (GSRL JRC, 2019) l'esposizione ai maggiori pericoli naturali è aumentata in modo significativo a livello globale, a causa anche della crescita e diffusione dei fenomeni di urbanizzazione. Pertanto, è di fondamentale importanza identificare le misure più efficaci per intervenire in maniera adeguata durante la fase di emergenza e di una ricostruzione volta a mitigare gli impatti e che tenga conto del Cambiamento Globale in atto (IPCC Climate Report, 2018). Il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, promosso dall'Ufficio Nazioni Unite per la Riduzione dei Disastri, con i suoi 7 obiettivi globali, ha evidenziato la necessità di approfondire la conoscenza dei fattori di rischio naturale al fine di aumentare la capacità di resilienza della società e ridurre le conseguenze delle catastrofi naturali, attraverso il ruolo guida riconosciuto anche nelle attività di emergenza e ricostruzione, dove quest'ultima deve essere innovativa sia in termini di urbanizzazione che di tessuto sociale. Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in linea con il Sendai Framework, fra i suoi 17 obiettivi prevede città e insediamenti umani inclusivi, sicuri, e sostenibili mediante adeguate politiche volte alla mitigazione dei rischi naturali e all'adattamento ai cambiamenti globali e che devono essere inclusive anche per le fasi dell'emergenza e della ricostruzione. L'Italia è tra i pochi Paesi al mondo che, in tempo ordinario, pianifica e realizza attività finalizzate alla prevenzione dei rischi naturali su tutto il territorio nazionale, con modalità di esecuzione appositamente normate, a partire dalla Legge 183/89 per la difesa del suolo e dalle attività di previsione e prevenzione del rischio dettate dalla Legge 225/92 per la protezione civile che reca norme concernenti lo stato di emergenza e il potere di ordinanza ad esso connesso. In tal senso si inquadra anche la Legge 77/2009, che stanziava oltre 965 milioni di euro in 7 anni per attuare il “Piano nazionale per la prevenzione sismica”. Tuttavia, nonostante gli sforzi normativi, la frequenza e gli impatti dei fenomeni naturali in Italia così come in Europa è aumentata. Il fenomeno è notevolmente complesso in quanto coinvolge fattori tra loro interagenti come l'evoluzione del clima, l'assetto geologico e idrogeologico del territorio, i cambiamenti di uso del suolo e, non da ultimo, la capacità delle popolazioni stesse a recepire il concetto di rischio. Per questa ragione è fondamentale promuovere politiche di difesa del suolo e di adattamento che siano sempre più coerenti con un territorio nazionale altamente vulnerabile e che richiedono analisi delicate e progettazione accurate in grado di contemplare l'insieme di opere strutturali e non strutturali, e di costituire un giusto equilibrio tra inserimento ambientale e grado di sicurezza, in sintonia con la logica della “adaptation”, che è elemento basilare per migliorare il rapporto tra uomo, clima e territorio. Per questo è auspicabile che si stabilisca una rete “strutturale” tra la comunità scientifica, la pubblica amministrazione, gli ordini professionali, l'industria e la comunità sociale che, partendo da differenti approcci ed esperienze culturali, possono promuovere iniziative congiunte a livello nazionale fornendo idee e suggerimenti alla Politica per una gestione del rischio più efficace, evidenziando in primis le tecnologie e le tematiche strategiche su cui investire risorse. In tale ambito, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), attraverso i suoi Istituti, svolge un ruolo fondamentale di sviluppo metodologico e supporto operativo per gli organi dello Stato, per le attività di prevenzione e nelle fasi di emergenza e della ricostruzione. Per le attività di supporto alla gestione dell'emergenza post-evento il CNR, in quanto componente per legge del Servizio Nazionale della Protezione Civile (Art. 13 del Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018), svolge con i suoi Istituti un'insostituibile attività di supporto per mettere in atto le azioni necessarie al ripristino delle normali condizioni di vita delle



## Consiglio Nazionale delle Ricerche

popolazioni colpite. In seguito ai terremoti dell'Italia centrale e di Ischia, nel 2016-2017, il CNR ha supportato il Dipartimento della Protezione Civile prima e i Commissari di Governo poi, sia nelle fasi di gestione dell'emergenza, sia a supporto della ricostruzione delle zone colpite. In occasione dell'evento alluvionale che ha colpito la Regione Emilia-Romagna nel maggio 2023, il CNR si è attivato come Centro di Competenza del Dipartimento della Protezione Civile, per realizzare sopralluoghi e monitoraggi nelle aree appenniniche colpite. L'esperienza maturata a supporto del Dipartimento della Protezione Civile ha consentito al CNR di valutare sul campo l'impatto estremamente catastrofico che l'evento alluvionale ha avuto sui territori e sulla popolazione.

In relazione al contenuto del Disegno di Legge 1632, che ben si integra con le disposizioni legislative in atto per la difesa del suolo, riguardo a quanto di competenza del Consiglio Nazionale delle Ricerche anche in relazione alle attività svolte per il Servizio Nazionale della Protezione Civile, vengono avanzate nel seguito alcune proposte di modifica che mirano ad armonizzare l'impatto delle coperture e migliorare l'efficacia degli strumenti proposti.

### **Articolo 3 *Commissario straordinario alla ricostruzione***

Il **Comma 2** prevede la costituzione della struttura di supporto, che assiste il Commissario straordinario nell'esercizio delle sue funzioni.

**Proposta:** In relazione al comma 2 si propone che la struttura di supporto contempli nel proprio organigramma una unità organizzativa che abbia il compito di una programmazione aggiornata delle opere necessarie a far fronte alla ricostruzione e allo stesso tempo di redigere, in maniera approfondita e a valere sugli ambiti territoriali organizzativi ottimali preventivamente individuati previsti dal Codice di protezione civile (D.Lgs 1/2018), la revisione dell'assetto territoriale urbanistico delle aree colpite tenendo conto delle conoscenze tecniche e scientifiche più aggiornate, sia in termini di assetto idrogeologico e microzonazione sismica, sia in termini di pianificazione di protezione civile anche avvalendosi degli strumenti resi disponibili dall'Analisi della Condizione Limite per l'Emergenza. Qualsiasi intervento urbanistico delle aree interessate dalla ricostruzione deve essere quindi indirizzato da studi che, da un lato, identificano gli impatti, anche combinati, delle pericolosità naturali che insistono sulle aree di interesse e, dall'altro, valutano la pianificazione includendo infrastrutture necessarie a mitigare gli effetti al suolo dei cambiamenti climatici, tutelandone la qualità ambientale. A tal fine è auspicabile che la struttura di supporto preveda al suo interno la costituzione di una Commissione tecnico/scientifica.

Il **Comma 6** prevede i piani di intervento e la programmazione delle risorse finanziarie adottate dal Commissario

**Proposta:** In relazione al comma 6 si propone che la programmazione delle risorse includa anche quelle per la revisione dei piani urbanistici basata su studi scientifici che tengano conto dell'assetto territoriale e della vulnerabilità ai fenomeni naturali. Inoltre, per gli interventi legati alla ricostruzione si deve tenere conto delle risorse necessarie all'adeguamento e alla realizzazione delle infrastrutture strategiche per la gestione delle future emergenze e per l'adattamento ai cambiamenti climatici e nonché alla loro manutenzione e monitoraggio, che rappresenta la prima azione di prevenzione e mitigazione del rischio, in un territorio già colpito da eventi catastrofici. In tale ambito, il ruolo degli EPR potrà essere fondamentale (come già avviene) per l'analisi della natura dei fenomeni occorsi e



## Consiglio Nazionale delle Ricerche

degli aspetti tecnici, economici e legislativi legati ad una pianificazione, che consenta di recuperare le relazioni tra paesaggio, territorio e popolazione per uno sviluppo sostenibile post-ricostruzione.

### **Articolo 4** *Istituzione, composizione, compiti e funzioni della Cabina di coordinamento per la ricostruzione*

Il **Comma 2** prevede la partecipazione alle riunioni della Cabina di coordinamento, su invito, dei rappresentanti di ogni altro soggetto pubblico o privato ritenuto utile alla rappresentazione degli interessi coinvolti e delle questioni trattate

**Proposta:** In relazione al comma 2 si propone che tra i soggetti pubblici venga chiaramente individuato il ruolo degli EPR, che per la loro multidisciplinarietà (geo-idrologica, urbanistica, ecologica, paesaggistica, energetica, ..) porterebbe sia ad una pianificazione adeguata nelle aree soggette a ricostruzione tenendo conto dei cambiamenti globali, clima e territorio, e sia ad una riqualificazione ambientale dei territori, assicurando, allo stesso tempo, la mitigazione del rischio ed in particolare di quello residuo.

### **Articolo 8** *Interventi su centri storici, su centri e nuclei urbani e rurali*

Il **Comma 1** assegna ai Comuni l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi a partire dalla deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale.

**Proposta:** In relazione al comma 1, si propone di dare esplicito riferimento a quelli che sono gli strumenti legislativi per la pianificazione territoriale e che tengano conto dei Piani di Assetto Idrogeologico e degli studi di Microzonazione Sismica, in un quadro di stretto coordinamento con gli altri Comuni che appartengono allo stesso ambito territoriale organizzativo ottimale.

Il **Comma 3** prevede il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte in materia di pianificazione territoriale mediante apposita ordinanza commissariale

**Proposta:** In relazione al comma 3, si propone di promuovere un programma di sensibilizzazione, comunicazione e divulgazione delle *Best Management Practices* del territorio coinvolgendo le parti interessate al fine di una compartecipazione consapevole nelle attività di ricostruzione urbanistica da parte di tutti gli attori coinvolti, dagli amministratori della cosa pubblica, ai tecnici, alle associazioni territoriali e ai singoli cittadini. A tal fine, si suggerisce che l'ordinanza abbia come obiettivo quello di creare una matrice progettuale collettiva per questi territori, metterli in sicurezza, e garantire un loro sviluppo sostenibile a partire dalla storia dalle tradizioni e dalle valenze paesaggistiche facendo sinergia tra le varie categorie coinvolte nella ricostruzione.

Il **Comma 5** prevede l'approvazione definitiva degli strumenti urbanistici attuativi da parte del Comune

**Proposta:** In relazione al comma 5 si propone che l'approvazione definitiva sia indirizzata da una revisione dei piani urbanistici basata su studi scientifici che tengano conto dell'assetto territoriale e della vulnerabilità ai fenomeni naturali.



**Consiglio Nazionale  
delle Ricerche**

**Articolo 13 *Ricostruzione pubblica***

Il **Comma 1** definisce le varie tipologie di intervento ammissibili prevedendo che la ricostruzione pubblica è attuata attraverso ordinanze commissariali.

**Proposta:** In relazione al comma 1, si propone di indirizzare prioritariamente i finanziamenti verso le strutture e le infrastrutture che appartengono al sistema di gestione delle emergenze, ovvero edifici e infrastrutture strategiche ai fini di protezione civile, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti e con particolare riferimento alla programmazione di ambito territoriale organizzativo ottimale.