

Senato della Repubblica, Commissione 8°

Osservazioni al testo del DdL 294 “Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”

A cura del coordinamento del Gruppo di lavoro 11 – Città e comunità sostenibili

28 gennaio 2025

Premessa

In un Paese nel quale gli eventi calamitosi si ripetono con notevole e crescente frequenza, l’istituzione di una modalità specifica per la conduzione di operazioni di ricostruzione in fase post emergenziale è una iniziativa meritoria, che va incontro ad una esigenza da tempo sentita, al fine di evitare di dover inventare ogni volta una nuova governance delle attività di ricostruzione.

In passato la gestione delle ricostruzioni è stata un importante cantiere d’innovazione; ad esempio, nel caso della ricostruzione dopo il terremoto del 1980 in Irpinia e a Napoli la Commissione Pareri istituita dal Commissario Straordinario Martuscelli fu la sperimentazione da cui in seguito con la L. 241/1990 nacque la Conferenza dei servizi. Questa iniziativa legislativa rappresenta quindi l’occasione per raccogliere le migliori pratiche sperimentate in tante occasioni passate. In tal senso si apprezza in particolare l’istituzione della Conferenza dei Commissari Straordinari alla Ricostruzione, di cui all’art. 7 comma 2.

Dal punto di vista del diritto costituzionale il potere dello Stato di definire un regime straordinario di ricostruzione, superando i poteri di pianificazione e programmazione delle autonomie territoriali, si fonda sull’art. 119 della Costituzione, penultimo comma:

“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.”

Tuttavia, visto che l’opera di ricostruzione riguarda un periodo limitato di tempo – ordinariamente alcuni anni- è indispensabile che la governance della ricostruzione ricomprenda gli organi ordinari di governo del territorio, che alla fine del periodo speciale si ritroveranno a governare la situazione territoriale e sociale per come riemerge dal processo di ricostruzione (cfr. la cabina di coordinamento di cui all’art.4) e la relativa transizione operativa.

La ricostruzione dell’armatura urbana e territoriale

L’esperienza del sisma in centro Italia ha dimostrato che nelle aree interne le opere di urbanizzazione primaria come strade e fognature, pur facendo parte dell’armatura urbana per come definita dall’analisi delle CLE – condizioni limite per l’emergenza di cui alla L. 77/2009 e all’OPCM 4007/2012, sono in realtà fragilissime, quasi sempre non a norma di corretta costruzione e talvolta inesistenti, come ad esempio i depuratori dei reflui. In tale contesto interregionale ancor oggi (gennaio 2025) è la ricostruzione pubblica

a marcare i maggiori ritardi, proprio per la mancanza di adeguati strumenti di pianificazione e programmazione degli interventi.

Alla luce di queste esperienze appare indispensabile estendere gli interventi previsti all'art. 8 lett. c) per **le urbanizzazioni primarie all'intera area interessata da danneggiamenti, e non limitare gli interventi solo ai perimetri degli strumenti urbanistici attuativi. Ovvero estendere la zona assoggettata a strumenti attuativi all'intera area con danneggiamenti.** Fra l'altro l'assunzione nelle attività di ricostruzione post sismica del metodo di identificazione degli aggregati edilizi ha notevolmente ridotto la necessità di redazione degli strumenti urbanistici attuativi, ricomparsi proprio non per la ricostruzione privata, ma per la realizzazione di urbanizzazioni primarie, teoricamente ricostruite ma per motivi normativi di fatto completamente nuove.

Un'altra osservazione riguarda la valutazione speditiva del danneggiamento, correntemente svolta con l'impiego della scheda AeDES (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 luglio 2014); si segnala che tale scheda è stata pensata e via via corretta e integrata per rilevare il danneggiamento degli edifici, ma è di fatto inutilizzabile per la rilevazione del danneggiamento delle infrastrutture primarie e dei sottoservizi, che meriterebbero la definizione di una apposita scheda di rilevamento.

Il rapporto della Ricostruzione con la Valutazione Ambientale

Il DDL dovrebbe meglio integrare nella sua struttura e nelle sue prescrizioni la priorità n. 4 del [Quadro di Sendai](#) per la riduzione del rischio disastri, documento che l'Italia ha sottoscritto nel 2025 in sede di Nazioni Unite (richiamato espressamente dall'Agenda 2030 al target 11.b) , specificamente il principio del **"Ricostruire meglio"** (Build back better).

Priorità 4: Migliorare la preparazione ai disastri per una risposta efficace e per "ricostruire meglio" nel recupero, nella riabilitazione e nella ricostruzione.

I disastri hanno dimostrato che la fase di recupero, riabilitazione e ricostruzione [...] è un'opportunità critica per "ricostruire meglio", anche attraverso l'integrazione della riduzione del rischio di disastri nelle misure di sviluppo, rendendo nazioni e comunità resilienti ai disastri.

In particolare, appare opportuno mettere in evidenza le seguenti prescrizioni:

*J. promuovere l'integrazione della gestione del rischio di catastrofe nei processi di ripresa e riabilitazione post-catastrofe, **facilitare il collegamento tra soccorso, riabilitazione e sviluppo**, utilizzare le opportunità durante la fase di ripresa per sviluppare capacità che riducano il rischio di catastrofe a breve, medio e lungo termine, anche attraverso lo **sviluppo di misure quali la pianificazione dell'uso del territorio, il miglioramento degli standard strutturali** e la condivisione di competenze, conoscenze, revisioni post-catastrofe e lezioni apprese e integrare la ricostruzione post-catastrofe nello sviluppo economico e sociale sostenibile delle aree colpite. Ciò dovrebbe applicarsi anche agli insediamenti temporanei per le persone sfollate a causa di calamità;*

*K. **sviluppare linee guida per la preparazione alla ricostruzione** in caso di catastrofe, come sulla pianificazione dell'uso del territorio e sul miglioramento degli standard strutturali*

*L. **Prendere in considerazione la ricollocazione di strutture e infrastrutture pubbliche in aree al di fuori dell'intervallo di rischio**, ove possibile, nel processo di ricostruzione post-disastro, in consultazione con le persone interessate, ove opportuno.*

In merito alla valutazione ambientale, l'art.8 comma 2 del DDL prevede espressamente che

“gli strumenti urbanistici attuativi sono esclusi dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità alla VAS.”

Questa prescrizione pare in netta contraddizione con il principio del “Ricostruire meglio”. Andrebbe anzi predisposta una Valutazione Ambientale rafforzata, integrando i principi DNSH con un approfondimento delle condizioni locali esogene ed endogene determinanti il disastro occorso, nonché quelle da esso determinate.

Il menzionato soddisfacimento delle esigenze di sicurezza sismica, contenimento energetico e qualificazione dell’assetto urbanistico relativo alle aree minime d’intervento indicato all’art.8 comma 8 dovrebbe in particolare definire dei **livelli prestazionali** non inferiori a quanto stabilito dalle **norme europee**, e di riflesso nazionali, quali le nuove Direttive EPBD (in Italia nota come Case Green), le fonti energetiche rinnovabili, l’efficienza energetica e il regolamento europeo per il ripristino della natura. Sarebbe auspicabile che in caso di ricostruzione e ristrutturazione edilizia significativa (ad esempio per interventi che riguardano oltre il 25% dell’involucro edilizio) siano rispettate il livello prestazionale e le prescrizioni della Direttiva EPBD. Queste indicazioni dovrebbero integrare in modo organico la disciplina prevista nella Sezione II del DDL “Ricostruzione dei beni danneggiati privati” e nella Sezione III “Ricostruzione dei beni danneggiati pubblici”. Le infrastrutture e gli edifici pubblici dovrebbero essere ricostruiti rispettando i criteri più avanzati, per essere “a prova di clima e di disastro”.

La partecipazione della popolazione

La partecipazione della popolazione e dei cittadini rispetto alle scelte in materia di pianificazione territoriale, e alla definizione dettagliata dei provvedimenti principali del processo di ricostruzione, è richiamata con rinvio a successivi atti che dovranno essere adottati dal Commissario straordinario con la Commissione permanente (cfr. Art. 8 comma 3 e Art 15 comma 2 del DDL).

È raccomandabile che la partecipazione sia il più possibile inclusiva, efficace, significativa, definendo modalità che rispettino i criteri più avanzati come definiti nelle [linee guida dell’OCSE](#) del 2022 e le raccomandazioni del Consiglio d’Europa [CM/Rec\(2018\)4](#)

Efficacia delle disposizioni anche per le ricostruzioni in corso

In merito all’entrata in vigore indicata nel DDL all’art.27 si segnala che secondo il testo

“[...] le disposizioni della presente legge non si applicano alle speciali gestioni commissariali per la ricostruzione post-calamità già istituite alla data di entrata in vigore della legge medesima. “

Nel merito sarebbe opportuno che il disposto normativo prevedesse che il Ministero adotti in tempi rapidi delle linee guida con raccomandazioni ai Commissari straordinari in carica, al fine di rafforzare il principio “ricostruire meglio” introducendolo anche nelle attività già in corso, ove possibile.