



L'Aquila 9 luglio 2021

Presentazione del documento **“Proposte per una Legge Quadro per la riduzione dell’impatto delle calamità naturali, per la qualità nelle ricostruzioni e per la salvaguardia dai rischi”**

### **Relazione introduttiva di Laura Mariani**

Vorrei iniziare con delle parole in realtà non mie.

«Ma, insomma, potrà avvenire che si verifichi la necessità e l'urgenza, di fronte alla quale il normale procedimento legislativo non sarà sufficiente: il terremoto, l'eruzione di un vulcano. Credete che si possa mettere nella Costituzione un articolo il quale dica che sono vietati i terremoti?[...] bisognerà pure prevedere la possibilità di questi cataclismi e disporre una forma di legislazione di urgenza, che è più provvido disciplinare e limitare piuttosto che ignorarla».

Così Piero Calamandrei interveniva il 4 marzo 1947 nella discussione generale sul progetto di Costituzione, invocando la presenza nel Testo fondamentale di uno specifico strumento normativo per fare fronte alle situazioni emergenziali.

Fraasi che risuonano più che mai lungimiranti.

Potremmo sostituire alla parola “terremoto” il termine “pandemia”, seppure la diversità “naturalistica” dell'evento influisce sui provvedimenti necessitati, che seguono una ratio differente nel gestire l'emergenza.

Quello tuttavia che ritorna, è che nelle criticità che il nostro Paese si è trovato ad affrontare, in ultimo la pandemia da Covid-19, ma anche nelle tante legate agli eventi calamitosi che si sono succeduti, l'azione politica, intervenendo necessariamente ex post, si è tradotta sempre in un puro schema reattivo e in norme d'urgenza, perchè lo stato di emergenza implica procedure e norme a ridosso dell'evento che contrastano con un approccio organico e con la necessità di un ordinamento che consenta di agire attraverso azioni condivise che scattino automaticamente in tali situazioni.

Ora... L'Italia è un Paese “fragile” e tale condizione è cosa nota. Quasi 170mila kmq di aree ad elevato pericolo di frana, alluvione e rischio sismico che interessano 25 milioni di persone. Solo per il rischio sismico le aree sono 133mila e le persone interessate 21 milioni. La contestuale presenza in molte zone di rischio sismico, di frana, di alluvione e un'impermeabilizzazione elevata dei suoli, amplifica le condizioni di rischio e le conseguenze per la popolazione, soprattutto nel centro e nel sud del Paese, dove sono più evidenti le condizioni di fragilità del territorio, il suo degrado, i problemi di sicurezza.

Su un territorio già fragile agiscono gli effetti del cambiamento climatico, che impatta su frequenza

e intensità di alcuni eventi atmosferici e aggrava una condizione di rischio, spesso già elevata, dei fenomeni di dissesto idrogeologico, e idraulico, con conseguenti frane, alluvioni, allagamenti. Provoca ondate di calore, siccità, desertificazioni, con gravi impatti sulla salute e sull'economia. Un'emergenza che impone di agire con rapidità e radicalità sia in termini di mitigazione che di adattamento, rafforzando misure di prevenzione e di messa in sicurezza.

Peraltro, molti contributi scientifici hanno evidenziato la possibile connessione tra crisi sanitaria e crisi ambientale. Le linee politiche per il prossimo periodo, allora, dovranno proporre un cambio di indirizzo che abbia al centro la cultura della cura, della prevenzione e della sostenibilità, mettendo al primo posto la salute ambientale e umana, come prerequisito per un sano sviluppo economico.

In un quadro già complesso i fenomeni in molti territori sono correlati anche a condizioni di vulnerabilità legate a elementi socio-economici, generando condizioni multidimensionali di fragilità territoriale: in aree marginali del Paese, nelle aree interne, in ambiti deprivati di opportunità di trasformazione, soggetti da decenni a spopolamento, con popolazioni impoverite economicamente e socialmente, è più forte la carenza di manutenzione dei luoghi e di risorse.

Queste dinamiche dovrebbero essere integrate nei modelli di valutazione del rischio: se un evento disastroso produce un forte impatto sul territorio e le comunità locali, sono le categorie più fragili e marginali che ne subiscono maggiormente gli effetti.

Di conseguenza sta nelle capacità di istituzioni e comunità locali investire in strategie e azioni di prevenzione capaci di ridurre i gradi di vulnerabilità ormai sistemica dei territori, riorganizzando l'azione pubblica attorno ad alcuni concetti chiave che superino quelli di emergenza, episodicità, frammentazione.

Nel nostro Paese, infatti, è mancata una visione strategica nel far prevenzione.

Il piano pluriennale del "progetto Casa Italia" avviato nel 2016 dal Governo, pensato per rispondere, con una visione di lungo periodo, sia ai diversi tipi di rischio, sia per diffondere la cultura della prevenzione, non ha avuto seguito.

Il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico "Proteggi Italia" del 2019, che puntava a sbloccare oltre 14 miliardi di euro in 12 anni, ha visto grandi difficoltà di utilizzazione delle risorse.

Sul rischio sismico, l'unico tentativo di dare risposte alla necessità di sicurezza, impiegando risorse, è stato rappresentato dal Sismabonus varato nel 2017, una detrazione portata al 110% della spesa sostenuta, senza differenziazione, ai cittadini della Zona 1, 2 e 3 ad alta, media e bassa sismicità, quasi 6000 comuni su 8000. In questo modo, forse con eccessiva semplificazione, lo Stato ha abdicato la sua funzione di programmazione, attraverso un'iniziativa di delega al cittadino, senza criteri di priorità, obiettivi, livelli di pianificazione intermedia.

Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede alcuni interventi, ma volti all'immediato, non risolutivi e con risorse non adeguate per monitorare e mantenere in modo efficace il territorio dai rischi naturali.

Per la mitigazione/prevenzione dal rischio climatico ci sono alcune voci su energie rinnovabili, mobilità sostenibile, interventi per la resilienza, valorizzazione del territorio, condivisibili nei titoli, ma con risorse esigue.

Oltre a stanziamenti per un sistema avanzato e integrato di monitoraggio e prevenzione, 2,5 mld sono per la riduzione del rischio idrogeologico. Obiettivi condivisibili anche questi, ma risorse scarse, soprattutto per quest'ultimo punto.

C'è qualcosa per la sicurezza antisismica dei luoghi di culto e 1,78 mld sono destinati alle Aree del terremoto del 2009 e del 2016, per interventi di ricostruzione.

Per contrastare il consumo di suolo si prevedono interventi di riqualificazione del patrimonio

edilizio, di rigenerazione urbana, che mancano di una visione unitaria.

Manca una legge sul consumo di suolo. Manca una pianificazione di ampio respiro e strategie da articolarsi nel breve, medio, lungo termine. Mancano investimenti adeguati.

Una strategia e una pianificazione multidimensionale, a livello temporale e spaziale, è invece necessaria perchè le catastrofi naturali espongono un sempre maggior numero di persone e beni ai rischi, e hanno un costo economico enorme. La stima per il periodo 1944-inizio 2017 relativa a danni da eventi sismici e dissesto idrogeologico è pari a circa 290 miliardi di euro. L'impatto medio annuale è di circa 4 miliardi, di cui 3 imputabili al rischio sismico. In particolare, l'impatto dal 2010 è di quasi 50 miliardi di euro a causa soprattutto di eventi sismici. Un impatto aumentato di volta in volta e in cinquant'anni raddoppiato.

Questa proposta parte dal presupposto che è indispensabile regolamentare il tema della previsione e della prevenzione in materia dei rischi. Allo stesso tempo è necessaria un'unica cornice giuridica per affrontare, sia la fase straordinaria di criticità, sia le fasi di ricostruzione e rilancio, fornendo principi su cui fondare l'azione pubblica anche in una prospettiva di riduzione dei divari sociali e spaziali.

La proposta si inserisce in un percorso iniziato dalla nostra organizzazione nel 2016, quando cominciammo a ragionare sull'esigenza ricomporre e riordinare una materia complessa, facendo tesoro delle buone pratiche e codificando alcuni temi.

Un percorso che abbiamo portato avanti con le categorie interessate e le strutture territoriali all'interno del nostro Coordinamento per le aree del sisma.

Abbiamo indicato alcuni contenuti: per la fase di salvaguardia e adattamento ai rischi: un Comitato Operativo dovrebbe essere il punto di coordinamento per promuovere e sviluppare strategie e piani di adattamento, presieduto dal Presidente del Consiglio per garantire l'unitarietà di indirizzo politico-amministrativo nelle varie azioni implementate dal nostro sistema concorrente che è al contempo europeo, statale e regionale; per le fasi straordinarie di gestione del primo periodo con le modalità definite in fase di salvaguardia; per le fasi di ricostruzione e rilancio.

Abbiamo suggerito alcuni temi dei quali delle linee guida dovrebbero occuparsi. Il tema della governance, multilivello, con tutte le istituzioni rappresentative e la partecipazione di abitanti e attori sociali; il coordinamento e l'intervento in relazione al tipo di emergenza coi ruoli e la catena delle responsabilità politiche ed amministrative; il modello di primo soccorso; il fronteggiamento dell'evento e il modello di ricostruzione; le procedure urbanistiche ed edilizie, le modalità e procedure per la realizzazione delle opere private e pubbliche; il tema degli appalti di servizi; quello delle imprese con misure che evitino la de-localizzazione e sostengano la tenuta e lo sviluppo territoriale socio-economico; gli interventi e le priorità per la ricostruzione; il tema della legalità, della trasparenza e della sicurezza, di contrasto a possibili infiltrazioni criminali e mafiose, agli abusi e al lavoro irregolare; il tema delle risorse, delle agevolazioni e dei contributi; gli interventi per il patrimonio abitativo. Infine gli interventi per l'occupazione: per il mantenimento dei rapporti di lavoro, proroghe e indennità, garanzie salariali; la contrattazione di anticipo, l'obbligo di Protocolli con le maggiori stazioni appaltanti e le loro associazioni, l'applicazione della clausola sociale.

Torno sul tema della prevenzione.

È nostra convinzione che questo implichi la necessità di un approccio multidisciplinare che guardi all'intero territorio.

Tra i vari ambiti c'è sicuramente quello legato all'azione per la mitigazione del cambiamento climatico, con azioni per ridurre le emissioni climalteranti e favorire l'assorbimento della CO<sub>2</sub>; e per l'adattamento, che necessita di azioni concrete e risorse adeguate per rendere resiliente il nostro paese, limitare i rischi da eventi estremi, prevenirne o minimizzarne gli effetti, riducendo perdita di vite umane e costi.

Tra i vari ambiti c'è anche quello legato alla prevenzione e messa in sicurezza dal rischio idrogeologico: vanno superate difficoltà e ritardi, rispettando le legittime istanze territoriali. Le risorse già stanziati per la prevenzione del dissesto idrogeologico devono essere integrate con le risorse europee già previste dal NGEU e quelle del nuovo ciclo di programmazione, con adeguate risorse ordinarie da implementare.

Per contenere il consumo di suolo, è urgente una norma che definisca un significativo obiettivo di riduzione, inquadrando così le possibilità di trasformazione e sviluppo del territorio. Come è necessario una norma che orienti i processi di rigenerazione urbana, gli interventi per la riqualificazione edilizia, urbana e territoriale.

C'è poi il rapporto tra prevenzione del rischio e pianificazione a più livelli, territoriale e urbanistica: le scelte di governo del territorio devono essere orientate alla resilienza rispetto ai rischi stessi. In questo senso un Piano di protezione civile dovrebbe essere parte integrante del piano urbanistico comunale. Le decisioni adottate nello svolgimento di tali compiti determinano il futuro di un territorio e della sua gente e delineano i limiti dello sviluppo sostenibile di una comunità.

In generale, l'enorme distanza esistente tra risorse necessarie e quelle realisticamente disponibili, essendo evidente che il problema non può che essere affrontato sulla base di una programmazione a lungo termine, determina la limitazione dell'area d'intervento e la costruzione di matrici di priorità.

La nostra proposta è quella che un punto di partenza possa essere rappresentato dai 442 Comuni che il CRESME, sulla base di stime che considerano il rischio sismico, di frana, di alluvione e un'elevata impermeabilizzazione dei suoli, stima a maggior rischio. Sono 18.000 kmq, il 5,9% della superficie nazionale, con oltre 8 milioni di persone.

Abbiamo indicato alcuni percorsi possibili, anche in relazione alla concessione del contributo secondo principi di equità.

Siamo consapevoli che solo considerando il rischio sismico, e solo in Zona 1 ci sono 703 comuni, che dovrebbero essere investiti con urgenza in un progetto. Il piano dovrebbe essere, di conseguenza, rapidamente esteso anche ai 1960 comuni a rischio medio-alto che hanno in comune tre variabili: elevata sismicità, elevato rischio frana e elevata pericolosità di alluvione.

Il tema della prevenzione necessita di un cambio culturale, ancora assente nel nostro Paese, che partendo dalle condizioni di fragilità e vulnerabilità dei territori, diventi una "questione nazionale" come grande emergenza del Paese.

Il tema deve essere affrontato ponendo alla base una cultura del rischio, necessaria per mitigare gli impatti dei sempre più frequenti eventi naturali con effetti disastrosi, le conseguenze di natura socio-economica, le nuove povertà che vengono generate.

Una questione nazionale può tradursi in un grande "progetto nazionale", come già proposto nel piano del lavoro della CGIL, che affrontando l'emergenza e puntando sulla manutenzione del territorio, con lungimiranti azioni ex ante rispetto a lunghe e poco efficaci azioni ex post, crei occupazione in un obiettivo di medio periodo, generando anche processi di riduzione della disuguaglianza e di inclusione sociale, in un'ottica di sviluppo sostenibile del Paese.

La pandemia ci ha resi consapevoli che la nostra noncuranza nei confronti del pianeta ha compromesso il futuro delle generazioni a venire e che è stata sottovalutata la cultura della tutela, della cura e dell'accudimento. Sta alla politica, alla pubblica amministrazione, ma anche all'intera società civile, agire di conseguenza: non più cultura della sicurezza ma cultura della tutela e salvaguardia.