

Conferenza nazionale sul rischio idrogeologico

Spunti di discussione

Sessione II

Reperimento e destinazione delle risorse economiche

Premessa e criticità

- a. Ogni anno ingenti risorse economiche devono essere destinate alla riparazione dei danni causati dal verificarsi di eventi calamitosi di natura idrogeologica. Risorse che potrebbero essere risparmiate se si attuasse una reale politica di prevenzione e di buon governo del territorio.
- b. Il Ministero dell'Ambiente (entrato nella gestione delle risorse per la difesa del suolo nel 1998, con il *Decreto Sarno*) ha quantificato in circa 8,4 miliardi di euro i finanziamenti statali erogati complessivamente nel ventennio 1991-2010 per interventi preventivi di mitigazione del rischio idrogeologico, e in 40 miliardi (più 4 miliardi per la difesa delle coste) quelli necessari per la sistemazione delle situazioni di dissesto su tutto il territorio nazionale, riportate nei PAI, di cui circa 11 miliardi sono necessari per mettere in sicurezza le aree a più elevato rischio. Nello stesso periodo si sono spesi 22 miliardi di euro per riparare i danni causati da frane ed alluvioni (mentre si stimano richieste per 60 miliardi). Fino ad oggi le risorse destinate ad interventi di prevenzione dallo Stato, pari in media a 420 milioni di euro all'anno, sono risultate insufficienti, e comunque destinate a finanziare opere di difesa di specifiche realtà locali, piuttosto che utilizzate per attuare un'efficace opera di prevenzione a tutto campo. Inoltre, sempre più spesso le risorse per le emergenze vengono recuperate "erodendo" quelle per la prevenzione.
- c. Il 2010 è stato l'ultimo anno che ha visto l'inserimento in Finanziaria di risorse destinate alla prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico (legge 191/2009 articolo 2, comma 240: 1000 milioni di fondi FAS triennio 2010-2012, ridotti a 900 milioni con il decreto-legge 195/2009 articolo 17, ulteriormente ridotti a 800 milioni con il cd *Decreto mille proroghe*). Dal 2003 lo Stato non finanzia più la manutenzione dei bacini idrografici, né gli studi per individuare le criticità del territorio (entrambi finanziati con un'aliquota dei fondi destinati ai programmi triennali di difesa del suolo ex Legge 183/89).
- d. Dopo anni di risorse virtuali e di finanziamenti erogati sulla base di schemi emergenziali, occorre ora dare impulso ad investimenti veri, duraturi, di buona finanza ma soprattutto di buona prevenzione. Il fabbisogno calcolato renderebbe in verità necessario trovare nuove e differenziate fonti di finanziamento anche con il coinvolgimento degli stessi Enti locali. E' necessario inoltre che le risorse impiegate trovino un riscontro diretto con interventi e politiche di mitigazione messe in campo, per questo si potrebbe ragionare su un'Agenzia o comunque un soggetto di controllo e coordinamento che operi a livello nazionale. Una struttura il cui obiettivo è garantire trasparenza e condivisione con i cittadini sia nelle finalità che nella modalità di uso delle risorse economiche che saranno messe in campo. Un punto fondamentale da cui partire è la netta separazione delle risorse

da utilizzare per gli interventi di messa in sicurezza (prevenzione e mitigazione del rischio) e quelli da destinare alla ricostruzione post evento e ai risarcimenti del danno. Già oggi queste risorse dovrebbero essere, almeno in parte, separate, in particolare a livello statale: la messa in sicurezza viene finanziata dal Ministero dell'ambiente mentre il finanziamento degli interventi successivi agli eventi è a carico del fondo istituito presso il dipartimento nazionale di Protezione civile. In realtà, soprattutto in tempi di crisi come gli ultimi anni, tenere separate le due voci di spesa è sempre più complicato, e ciò finisce inevitabilmente per penalizzare gli investimenti in prevenzione, considerata la prevalenza e l'urgenza degli stati d'emergenza.

- e. Anche quando avremo trovato tutte le risorse necessarie, il problema può considerarsi risolto? Assolutamente no. La cifra stimata e di cui si discute molto è ottenuta come somma di tutti gli interventi previsti dai Piani di assetto idrogeologico. Si tratta di interventi programmati e pensati molti anni fa, la cui attualità e compatibilità, alla luce dei cambiamenti del clima e delle trasformazioni del territorio di questi ultimi anni, va tutta verificata. Così come va verificato quali di quegli interventi è stato finanziato in questi anni.
- f. L'attuazione di una concreta azione di mitigazione del rischio idrogeologico e di adattamento dei cambiamenti climatici non solo produrrà un beneficio in termini di sicurezza, ma anche come rilancio occupazionale ed economico dei territori. La manutenzione del territorio avrebbe un grande impatto economico e sociale. L'ANBI calcola che per ogni milione di euro impegnato alla difesa del suolo si creerebbero circa 7 posti di lavoro. Un concetto riportato anche nel Libro bianco della Commissione Europea: *"Il rafforzamento della capacità di resilienza dell'UE agli impatti dei cambiamenti climatici è anche un'opportunità di investimento"*.

Proposte

1) Ripristino del Fondo nazionale per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico

Lo Stato deve fare la sua parte per invertire immediatamente la proporzione tra risorse destinate all'emergenza rispetto a quelle destinate alla prevenzione, dando piena attuazione alla parte terza del D.Lgs. 152/06, il quale prevede ben due strumenti di finanziamento di interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico:

- a) straordinario, con un programma annuale di interventi urgenti, definito dal Ministero dell'Ambiente d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per la riduzione del rischio idrogeologico nelle zone in cui la maggiore vulnerabilità del territorio è connessa con più elevati pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale. Tale programma si attua anche attraverso azioni di manutenzione dei distretti idrografici e con priorità per le aree ove è stato dichiarato lo stato di emergenza.
- b) ordinario, con un programma di interventi triennale redatto da ciascun Distretto Idrografico e trasmesso al Ministro dell'economia e delle finanze con l'indicazione del fabbisogno, ai fini della predisposizione del disegno di legge finanziaria.

Dopo una serie di pesanti decurtazioni che hanno progressivamente colpito il bilancio del Ministero dell'Ambiente si è infatti aperto un vero e proprio vuoto legislativo considerando che, a partire dal 2010, non sono state previste più risorse. È pertanto necessario che, per il prossimo triennio, il Ministero dell'Ambiente venga dotato di risorse pari ad Euro 1.000 milioni attraverso il finanziamento degli artt. 70 e 67, comma 3 del D. Lgs. 152/06, per gli interventi ordinari e di manutenzione, e per gli interventi urgenti di

riduzione del rischio idrogeologico. Il dialogo tra Governo e Regioni deve essere occasione per trasferire non solo competenze ma anche risorse. La vera sfida del federalismo sarà quella di ridurre le differenze guardando al territorio in modo unitario.

2) Prevenzione, prima grande opera pubblica

La copertura finanziaria potrebbe essere trovata utilizzando una qualche autorizzazione di spesa relativa al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La gestione delle risorse potrebbe così avvenire in maniera unitaria nel rispetto dei ruoli dei due Dicasteri. È appena il caso di ricordare che nell'esercizio finanziario 2008, in attuazione di una disposizione della Legge Finanziaria 2007, risorse originariamente destinate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina sono state destinate in parte alla realizzazione di opere infrastrutturali ad opera del MIT e in parte ad interventi a tutela dell'ambiente e della difesa del suolo ad opera del MATTM, che ha potuto attivare un importante programma di interventi strategici di mitigazione del rischio idrogeologico non finanziabili con le risorse ordinarie disponibili nell'anno.

Non ha senso infatti continuare a realizzare infrastrutture su un suolo non sicuro, sulle quali poi si dovrà intervenire per metterle in sicurezza con un sicuro aggravio di costi (si pensi solo alla frana di Montaguto che dal 2006, a intervalli regolari, interrompe la linea ferroviaria tra Campania e Puglia). Una recente stima di Legambiente ha evidenziato come rinunciando ad alcune grandi opere sarebbero disponibili circa 10 miliardi da poter destinare alle politiche di mitigazione del rischio e alla manutenzione del territorio. A tutti gli effetti un intervento di prevenzione contro il dissesto idrogeologico assume il carattere di intervento "strutturale" per la sua naturale organicità nello spazio e nel tempo.

3) Derogare dal patto di stabilità la spesa prevista per gli interventi di prevenzione e mitigazione

Vista l'entità degli investimenti necessari e l'urgenza delle azioni da mettere in campo, sosteniamo la proposta fatta lo scorso autunno dal Ministro dell'ambiente Corrado Clini alla Commissione Europea, affinché le entrate e le spese connesse alla realizzazione degli interventi di difesa del suolo devono essere escluse dal conteggio dei saldi ai fini del Patto di Stabilità Interni dei comuni finanziati.

4) Investire nella manutenzione e negli studi

Una percentuale dei fondi destinati ai programmi dovrebbe andare alla manutenzione delle opere di difesa e ad interventi di gestione del reticolo idrografico e dei versanti, nel rispetto degli ecosistemi interessati. Un'ulteriore percentuale dovrebbe essere destinata agli studi. Infatti la mancanza di conoscenza dei fenomeni da contrastare, legata alle scarse risorse destinate alle indagini, di fatto rallenta molto l'attuazione degli interventi di difesa del suolo. Per questi, a differenza di quanto accade per le altre infrastrutture pubbliche, è fondamentale conoscere in modo approfondito il fenomeno da contrastare al fine di progettare la tipologia di intervento più adeguata. Vanno identificati, valutati e separati i rischi da calamità naturali e quelli causati dalle attività antropiche. Per queste ultime vanno individuate le misure che possono contribuire a ridurre l'impatto e, di conseguenza, il costo. La condivisione delle misure da parte dei soggetti interessati sarà più convinta se i dati su cui si basano le analisi di rischio sono condivisi e reperibili in sistemi aperti e user-friendly, basati sulla trasparenza e in grado di garantire la partecipazione dei cittadini alle decisioni di piani e dei finanziamenti diretti alla mitigazione del rischio idrogeologico. Grande importanza assume quindi la progettazione, ma la carente disponibilità economica dei piccoli comuni in cui ricade la maggior parte delle aree in cui devono essere realizzate gli interventi, e la mancanza di un ufficio tecnico adeguato fanno sì che non si disponga di una sufficiente conoscenza per progettare adeguatamente. Di conseguenza, in mancanza di un supporto tecnico-progettuale adeguato, gli oneri stimati per la realizzazione dell'intervento risultano molto spesso non confermati nelle successive fasi di attuazione degli interventi, la cui realizzazione ne risulta pertanto rallentata, se non impedita del tutto.

Quando, addirittura, non si arriva a realizzare un intervento sbagliato che non solo non è in grado di contrastare il fenomeno di dissesto, ma incrementa anche il rischio perché, una volta realizzato l'intervento, la popolazione si sente al sicuro e torna ad occupare l'area.

5) Tassa di scopo e leve fiscali

Oggi uno dei punti prioritari da cui partire è un grande piano di manutenzione ordinaria del territorio da mettere in campo anche attraverso adeguate risorse economiche che potrebbero essere reperite attraverso un'apposita tassa di scopo.

Si propone inoltre l'attuazione di interventi di incentivazione e disincentivazione economica per la realizzazione di buone politiche di mitigazione del rischio. I suggerimenti indicati di seguito prendono in considerazione l'auspicio della Commissione Europea (Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse COM(2011) 571) di uno spostamento sostanziale dalla tassazione del lavoro verso la tassazione ambientale, entro il 2020.

Occorre, ad esempio, essere capaci di incidere sull'occupazione di suoli liberi utilizzando leve fiscali o strumenti di compensazione ambientale (che siano però interventi coerenti con le norme sovraordinate e che siano realmente interventi che compensano l'opera e i suoi effetti nello stesso luogo in cui è situata) obbligatoria. Il processo di riqualificazione e rigenerazione urbana rappresenta l'altra faccia della limitazione o dell'azzeramento del consumo di suolo. Al fine di agevolare la pratica di "costruire nel costruito" devono essere previsti strumenti di incentivazione fiscale a favore degli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana, tassando in modo significativo ogni nuovo consumo di suolo, trasferendo tali proventi a favore degli interventi in ambito urbano, oppure, infine, defiscalizzando le trasformazioni orientate in tale direzione.

Ma la leva fiscale può essere applicata anche in altri settori, come esempio se ne citano alcuni: realizzare una radicale revisione dei canoni per il prelievo delle acque e l'uso di aree demaniali; recuperare risorse dagli oneri di urbanizzazione; individuare risorse adeguate per incentivare e finanziare misure di compensazione per i servizi resi dalle imprese agricole e che siano funzionali alla manutenzione, alla difesa ed all'assetto del territorio.

6) Assicurazione sugli immobili nelle aree a rischio

Un tema importante che riguarda le risorse economiche è la copertura dei costi per ripagare i danni che frane e alluvioni causano nel nostro Paese. Una soluzione potrebbe arrivare dall'introduzione di un sistema di assicurazione per gli immobili presenti in aree a rischio.

Preliminarmente, va precisato che l'assicurazione non può sostituire o attenuare la responsabilità pubblica sull'adozione di politiche adeguate e strumenti di previsione, prevenzione e gestione del rischio. Solo in via sussidiaria e complementare, infatti, può essere assegnata al mercato una funzione di rimozione delle conseguenze critiche connesse a fenomeni di dissesto. Inoltre, in questo settore, l'assicurazione è uno strumento estremamente delicato e complesso, in quanto strettamente correlato e dipendente dalle condizioni di vulnerabilità e di rischio delle situazioni morfologiche specifiche.

Pertanto, condizione pregiudiziale alla sua attivazione è che i responsabili pubblici della difesa del suolo a livello locale forniscano preventivamente quelle conoscenze e quei dati ai potenziali assicurati.

La misura dovrebbe comunque essere accompagnata dall'introduzione di strumenti di valutazione e certificazione della vulnerabilità degli edifici e delle aree (ad esempio il fascicolo di fabbricato). La differenziazione delle polizze commisurate alle precauzioni adottate, come avviene in altri Paesi, permetterebbe la diffusione e l'incentivazione di comportamenti e misure preventive per la mitigazione dei danni. La copertura assicurativa garantirebbe inoltre l'uso di fondi privati per il ripristino di strutture private, limitando le risorse pubbliche per il primo intervento e i luoghi pubblici. Inoltre, il sistema

assicurativo consentirebbe una valutazione attenta e puntuale dei danni e dei sistemi risarcitori. Nella valutazione di questo strumento però occorre considerare che oggi partiamo da una situazione in cui spesso la presenza di strutture e edifici in aree a rischio è il risultato di una mancata o inadeguata pianificazione territoriale, pertanto l'introduzione di un sistema assicurativo non può prescindere da una più ampia e completa politica di prevenzione e mitigazione del rischio, a partire dalla possibilità di poter delocalizzare gli immobili ricadenti in aree a rischio elevato e molto elevato. Inoltre l'introduzione dell'assicurazione dovrebbe essere accompagnata da una capillare azione di informazione per creare la conoscenza del proprio territorio e la consapevolezza del rischio da parte dei cittadini coinvolti. Sembra dunque prematuro, in questa fase, introdurre un obbligo di assicurazione, mentre risulta più opportuno passare attraverso un processo sperimentale di assicurazione volontaria, accompagnata dalla defiscalizzazione dei costi assicurativi.

7) Rafforzare le risorse destinate ai Piani di sviluppo rurale

La politica di mitigazione del rischio idrogeologico non può prescindere dagli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici e viceversa, mettendo in campo un'azione integrata e l'attivazione di strumenti finanziari e di interventi che coinvolgano i settori più colpiti o che più di altri contribuiscono ad incrementare la vulnerabilità del territorio. L'agricoltura svolge chiaramente un ruolo chiave nella gestione del territorio. Nella proposta di riforma della Politica Agricola, attualmente in corso di approvazione, vengono individuati strumenti e risorse che si pongono l'obiettivo di affrontare e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e la conservazione delle risorse naturali. Interventi tesi a migliorare la gestione dei suoli agricoli, dei pascoli, dei boschi, dell'irrigazione, il recupero dei suoli organici e la fornitura di servizi ambientali ed eco-sistemici possono fornire risposte adeguate al mondo produttivo e alla tutela dell'ambiente.

Nelle politiche di Sviluppo Rurale il presupposto fondamentale per poter ottenere positivi risultati nella gestione del territorio sono la disponibilità di risorse adeguate e la coerenza delle politiche di orientamento con gli altri strumenti programmatici e pianificatori esistenti. È importante che le risorse siano orientate in maniera da valorizzare gli interventi che evidenzino oggettivamente la sostenibilità economica, ambientale e sociale. Per questi motivi è necessario che l'approccio alla politica degli investimenti pubblici si basi esclusivamente sulla valutazione della qualità degli interventi, alleggerendo e semplificando le procedure burocratiche. È indispensabile, inoltre, assicurare che il riconoscimento delle misure di sostegno sia legato esclusivamente alla verifica della professionalità degli agricoltori, perché solo coloro che svolgono reale ed effettiva attività agricola possono garantire il presidio e la manutenzione del territorio. Inoltre, in questo contesto è necessario evidenziare la centralità del tema del trasferimento dell'innovazione tecnologica e delle migliori tecniche produttive, attraverso il quale è possibile fornire le risposte per affrontare le nuove sfide ambientali e di conservazione del territorio. Perché questi interventi assumano un'efficacia significativa sarebbe necessario che questi vengano concentrati in aree ristrette, caratterizzate da un alto rischio idrogeologico e non siano "a pioggia".

8) Nuovi strumenti e nuove formule per finanziare le politiche di difesa del suolo

Vista la straordinarietà situazione in cui si trova il territorio italiano occorrono strumenti aggiuntivi per affrontare il problema e, considerata la difficoltà a imporre un ulteriore aggravio della pressione fiscale andrebbe valutata la possibilità di trovare sul mercato finanziario risorse da utilizzare per la difesa del suolo.

Rivolgersi al mercato del risparmio significa, da parte dello Stato, emettere obbligazioni simili a quelle con le quali si finanzia il debito pubblico (BTP, BOT, CCT, CTZ). Si potrebbe pensare a bonds a media lunga scadenza, 15/20 anni, che consentirebbero di avere una disponibilità per finanziare nell'immediato gli

interventi di prevenzione e mitigazione e un esborso, per la restituzione di capitale e interessi, molto dilazionato nel tempo. Tale ulteriore indebitamento potrebbe essere compensato dal rilancio del settore edilizio e, più ingenerale, dagli effetti anticongiunturali che potrebbe avere un investimento di così grande dimensione (aumento del gettito fiscale e rilancio dei consumi). Inoltre, è utile ribadire che investire in sicurezza significa nel medio lungo periodo risparmiare le risorse necessarie per coprire i danni. Considerato che negli ultimi decenni in Italia il debito pubblico è aumentato per coprire spesa clientelare e sprechi improduttivi e che le grandi risorse investite nella difesa del suolo non hanno prodotto affatto un miglioramento in termini di sicurezza, per proporre credibilmente uno strumento come *l'obbligazione per la difesa del suolo* è necessario stabilire regole precise che garantiscano un'altissima efficienza degli interventi finanziati. A tal fine si potrebbe pensare all'istituzione di una Agenzia nazionale per la gestione esclusivamente della progettazione e del coordinamento della spesa. La centralizzazione di queste funzioni sarebbe coerente con la necessità di un'unica strategia nazionale (Piano nazionale per la manutenzione del territorio), mentre l'individuazione dei fabbisogni continuerà a rimanere una prerogativa delle Autorità e delle regioni i Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico.

9) Reperire risorse dalle aste dei permessi di emissione (Emission trading)

Una parte di risorse potrebbe essere ottenuta dalle aste sulle emissioni di gas climalteranti, previste dalla proposta "Linee strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio" presentata al CIPE dal ministro dell'ambiente Clini lo scorso dicembre si potrebbero aggiungere alle altre messe in campo. La proposta prevede di utilizzare il 40% dei proventi dalle aste di emissione (direttiva 2009/29/CE).

10) Ripristinare il presidio territoriale

Negli ultimi anni sempre più lavoratori della Pubblica Amministrazione sono "migrati" dall'operare sul territorio a mansioni d'ufficio. Di conseguenza è venuto a mancare il controllo del territorio da parte dei tecnici ed operatori preposti. Si pensi solo agli "ufficiali idraulici" che vigilavano per tronchi di competenza le aste dei principali corsi d'acqua, garantendo un controllo capillare e segnalando le necessità manutentive delle opere di difesa e del reticolo idrografico. Le Regioni, cui è stata trasferita, tra l'altro, la competenza della polizia idraulica, non destinano a questa attività fondi né risorse umane sufficienti. Considerate anche le mutate condizioni climatiche e urbanistiche, è invece necessario tornare a disporre di un capillare controllo sul territorio, ottimizzando le risorse umane e tecniche disponibili presso gli uffici pubblici e tornando ad assicurare la presenza sul territorio di tecnici ed operatori che effettuino sia il monitoraggio che la manutenzione necessaria a scongiurare gli effetti catastrofici delle calamità naturali. In questa prospettiva a volte risulta preziosa anche l'esperienza della popolazione locale. Ciò avviene in modo particolare in occasione di straripamenti che si verificano frequentemente nello stesso tratto delle sponde del corso d'acqua. Per questa ragione si dovrà stabilire un contatto costante tra amministratori, gestori degli interventi e stakeholders.