

Le disponibilità idriche al bivio tra green economy e blind economy

- 1- Mutamenti climatici e riduzione delle disponibilità idriche.*
- 2- L'innovativa centralità dello Stato nei poteri di intervento a tutela del territorio, dell'ambiente, della salute e dell'interesse nazionale, ai sensi dell'attuale art. 117 della Costituzione.*
- 3- La maxiriforma della legge 28 dicembre 2015 n. 221 a tutela della green economy. Il ruolo dei Consorzi di bonifica in virtù della loro polivalenza funzionale a difesa del territorio, già ad essi attribuita nel 2008 in sede di intesa Stato-Regioni.*
- 4- La blind economy e le misure per combatterla. L'educazione ecologica, le misure amministrative e l'ipotesi di introdurre i reati di attentato ambientale e di omicidio ambientale.*
- 5- Gli interventi strutturali innovativi e la prevedibile scarsità delle disponibilità finanziarie: la necessità di rivedere l'insoddisfacente attuale sistema dell'Agenzia delle entrate. Green economy e green hope.*

1- Tutti i più accreditati centri di ricerca meteorologica sono concordi nel ritenere che sia in atto una mutazione climatica globale che – se non ci sarà una significativa inversione di tendenza – darà luogo ad una tropicalizzazione del nostro clima con conseguente profonda modifica del ciclo dell'acqua a cui finora eravamo abituati. Potranno ridursi o addirittura scomparire i ghiacciai, che costituiscono la principale fonte di alimentazione dei fiumi della pianura padana, e potranno aversi lunghi periodi di siccità seguiti da lunghi periodi di piogge torrenziali, spesso più dannose che utili. Questo fa ritenere che la disponibilità idrica utilizzabile sia a fini potabili sia in particolare a fini agricoli tenderà a diventare non soltanto più scarsa ma anche più discontinua, con evidente ricaduta non solo sulla qualità della vita ma anche sull'economia. Il tutto in una situazione infrastrutturale e socioeconomica che rema contro: infatti sotto il profilo strutturale gran parte degli acquedotti perdono per la strada gran parte dell'acqua trasportata e gran parte delle acque fluenti interne trasportano gran parte di tutti gli immaginabili inquinanti organici, batteriologici e chimici, tali da renderle inutilizzabili non solo per usi antropici, potabili o (un tempo) balneari, ma anche per usi agricoli; e sotto il profilo socioeconomico continua dalle zone rurali specie se montane l'esodo delle relative popolazioni verso le città, con il conseguente abbandono delle tradizionali attività di cura e manutenzione del territorio e aumento della cementificazione.

E così l'acqua da bene a disposizione di tutti rischia di diventare bene riservato a pochi, una sorta di oro blu, come lo è l'acqua nel deserto. E' quindi evidente l'esigenza di predisporre interventi che consentano non soltanto di garantire uno sfruttamento ecocompatibile delle nostre risorse idriche ma anche di fronteggiare tempestivamente la mutazione climatica in corso, tenendo presente che, se le previsioni meteorologiche malauguratamente dovessero avverarsi, già l'anno corrente potrebbe essere a forte rischio di eventi dannosi.

Con particolare riferimento alle esigenze dell'agricoltura, che è il settore maggiormente a rischio dopo quello antropico, sorge quindi il problema di realizzare un'agronomia "sostenibile": problema di evidente rilievo civile, economico ed etico, e che va risolto non solo secondo le regole della gestione partecipata e dell'ecologia ma anche componendo un complesso di interessi nazionali e locali non sempre coincidenti e spesso confliggenti tra loro.

Sorgono pertanto tre interrogativi:

- 1) a chi spetta secondo la Costituzione il dovere e l'onere di elaborare il piano degli interventi necessari per tutelare la società e l'ambiente dai rischi suindicati?
- 2) quali misure, in teoria, si dovrebbero o quanto meno si potrebbero adottare?
- 3) su quali fondi, in pratica, si potrebbe contare?

2- Chi sul piano legislativo deve por mano alla situazione è sicuramente lo Stato (art. 117 Cost.)

Infatti l'attuale modifica degli artt. 114 e 117 della Costituzione costituisce sostanzialmente non una "riforma" del precedente assetto tra Stato e Regioni ma una vera e propria controriforma, che ha preso atto di quello che in precedenza quasi tutti pensavano ma che non era politicamente pagante sostenere in modo aperto: e cioè che l'esperienza regionale, per come si è realizzata, si è rivelata un disastroso fallimento economico, amministrativo ed etico; e su questa base ha riaffermato la centralità del potere legislativo ed esecutivo dello Stato, facendo rientrare nelle mani dello Stato le redini della vita nazionale.

Si ha quindi la sostanziale riserva alla legislazione esclusiva statale di materie particolarmente qualificanti, quale quella relative al “*governo del territorio*”, in precedenza oggetto di legislazione concorrente; materia che appare così destinata a saldarsi con le voci “*ambiente e ecosistema*” e “*tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare*” nonché “*sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*”. A questo si aggiunge la competenza di legiferare in materie di competenza regionale “*quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero l’interesse nazionale*” ai sensi del comma 5 dell’art. 117 Cost. (e una crisi delle disponibilità idriche è sicuramente d’interesse nazionale). In tutte queste materie lo Stato acquista la competenza a dettare norme “*generali e comuni*”; lasciando così alle Regioni solo un residuo potere di adottare disposizioni meramente attuative (e cioè formalmente legislative ma sostanzialmente regolamentari) o disposizioni su profili non di carattere generale ma specifici della Regione considerata.

Restano però fermi il principio fondamentale che la Repubblica ha carattere democratico (art. 1 Cost.), e cioè è espressione della volontà del popolo, i principi del decentramento amministrativo e del riconoscimento delle autonomie locali (art. 5 Cost.) ed il principio che la distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali debba avvenire “*secondo criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*” (art. 118 Cost.); criteri questi ultimi che altro non sono che la traduzione in termini giuridico costituzionali del principio di buon senso secondo cui quando vi sono più soggetti pubblici potenzialmente idonei a compiere una determinata attività sul territorio la scelta più saggia è quella di lasciarla fare a chi è già operante sul posto, a condizione che ne abbia la concreta capacità operativa.

3- Una volta stabilito chi deve essere il soggetto-mente resta da stabilire chi potrebbe o dovrebbe essere il soggetto-braccio e quali strumenti potrebbero o dovrebbero essere utilizzati.

In proposito è intervenuta la legge 28 dicembre 2015 n. 211, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di economia ecocompatibile, ovvero – come si esprime la legge – misure di *green economy* (dato che oggi l’inglese è come la saccarina: serve ad edulcorare artificialmente sostanze che dolci non sono senza peraltro aumentarne il valore calorico). In particolare tale legge, all’art. 51, molto complesso e di non facile lettura:

- a) suddivide il territorio nazionale in 7 distretti idrici a loro volta complessivamente suddivisi in 40 bacini idrografici, istituendo n. 40 Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici, che sostituiscono le varie Autorità precedenti assorbendone il personale, le risorse finanziarie e le sedi;
- b) affida a ciascuna Autorità di bacino il compito di redigere il proprio piano di bacino, che deve essere approvato dall’organo direttivo dell’Autorità, la conferenza istituzionale permanente, sentito il proprio organo consultivo, la conferenza operativa;
- c) attribuisce al Ministero dell’ambiente funzioni di indirizzo e coordinamento dei vari piani di bacino;
- d) attribuisce all’ANBI–Associazione Nazionale delle Bonifiche, Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari funzioni consultive sia della conferenza istituzionale permanente sia della conferenza operativa.

Il sistema, necessario perché imposto dall’UE, crea evidentemente alcune perplessità.

In questo scenario ci sarebbe da domandarsi, preliminarmente, come mai da una parte di sopprimano le provincie, di dubbia utilità ma comunque espressione di democrazia popolare, e dall’altra si istituiscano autorità di bacino, di probabile utilità ma comunque espressione di accordi politici. Ma è meglio sorvolare.

Passando quindi al merito, in primo luogo le pianificazioni normalmente si fanno a cascata: scendono dal soggetto principale ai soggetti subordinati. Qui invece la pianificazione è ad ascensore: prima sale dalla Autorità di bacino allo Stato e poi ridiscende dallo Stato alle Autorità di bacino. Questo da una parte ha il merito di facilitare la partenza della procedura, perché è logico che in sede locale vi sia una migliore conoscenza delle relative esigenze. D’altra parte però questo punto di partenza può portare ciascuna Autorità a sopravvalutare le esigenze del proprio bacino rispetto a quelle dei bacini contermini, e può quindi innescare una conflittualità tra Autorità di bacino suscettibile di rendere più difficile – e comunque più lenta - la successiva opera di armonizzazione da parte del Ministero dell’ambiente, per la comprensibile riluttanza delle Autorità a modificare in seconda battuta le proprie delibere, dato che con ciò riconoscerebbero – in sostanza – di avere compiuto errori di valutazione. Il tutto aggravato dalla circostanza che *non sono previste linee guida sulla redazione dei piani di bacino*: il che potrebbe rendere le varie redazioni difficilmente comparabili e quindi difficilmente armonizzabili da parte del Ministero. In questa situazione dovrebbe pensarsi, a rigor di logica, ad introdurre *una fase di prepianificazione*, non prevista dalla legge ma coerente con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza previsti dall’art. 118, eventualmente avvalendosi della secolare esperienza dei consorzi di

bonifica e del patrimonio di dati oggettivi in loro possesso: fase che potrebbe dare un concreto contributo pratico all'avvio del sistema specificando i criteri e i parametri di valutazione dei piani. Dopo tutto, si tratterebbe soltanto di tenere presente che un'attività consultiva su cose già fatte è normalmente inutile; sicché risponderrebbe al concetto di buon andamento anticipare ad un momento preliminare quel contributo che il citato art. 51 prevede che l'ANBI, che risponde pienamente ai requisiti costituzionali dell'art. 118, possa poi dare in sede di conferenza istituzionale permanente e di conferenza operativa.

In secondo luogo, il sistema è molto complesso, dato che si tratta non solo di costituire le Autorità nuove e di provvedere alle nomine (politiche, ovviamente) dei relativi segretari generali ma anche di sopprimere le Autorità vecchie e di trasferire la loro eredità alle Autorità nuove. Non è azzardato ritenere che il nuovo sistema non potrà andare a regime prima di un anno, tenuto anche conto dei prevedibili problemi che sorgeranno in sede di riconoscimento dei diritti quesiti al personale trasferito alle Autorità nuove. Ma le paventate avversità metereologiche non è detto che abbiano la cortesia di aspettare tanto tempo: sicché si potrebbe verificare un interregno in cui il Paese sarebbe quanto meno a protezione ecologica limitata. Per assicurare la continuità dell'azione amministrativa sarebbe quindi necessario prevedere che i soggetti sicuramente competenti in materia e sicuramente non incisi dalla riforma, qual è ad esempio l'ANBI, costituissero una almeno temporanea *task force* a difesa del territorio e del suo equilibrio ecologico.

A questo proposito è significativo che la legge delega sulle pubbliche amministrazioni 7 agosto 2015 n. 124, all'art. 8, 1, a), preveda il coordinamento delle competenze del Corpo forestale e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco *“ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio edella sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire”*; “livelli di presidio” che attualmente sono in massima parte svolti dal sistema dei Consorzi di bonifica.

Pertanto, in materia di utilizzazione delle risorse irrigue nazionali lo Stato ben potrebbe – ed anzi *dovrebbe*, ai sensi degli artt. 5 e 118 Cost. - avvalersi dell'opera – *per l'erario, a costo zero* – dell'ANBI e dei Consorzi di bonifica, soggetti non politici ma tecnici espressione democratica della volontà dei consorziati, istituzionalmente presenti nel territorio per tutelarne l'assetto idrogeologico ed in possesso della progettualità, dell'esperienza necessarie e della capacità di pronto e capillare intervento sulla massima parte del territorio nazionale. Sarebbe infatti non comprensibile dimenticare che attualmente l'irrigazione consortile costituisce i due terzi della irrigazione in Italia e che i Consorzi effettuano ogni anno interventi di gestione e manutenzione ordinaria del territorio per oltre 500 milioni di euro; e ciò anche in virtù del protocollo di intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, che ha riconosciuto che *“la bonifica ha assunto polivalenza funzionale, svolgendo sul territorio diverse attività, tra cui: difesa del suolo, provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente”*. Si tratterebbe semplicemente di utilizzare adeguatamente quelle *“professionalità esistenti”* di cui la citata legge delega prevede espressamente la salvaguardia.

4- Il primo problema che dovrebbe proporsi il programma di interventi dovrebbe essere quello di pensare a salvare l'esistente prima di pensare a nuove infrastrutture; ed *in primis* pensare a salvare le acque fluenti dal progressivo inquinamento - o per essere più precisi dal criminale avvelenamento - cui sono sottoposte. E' stata diffusa poco tempo fa la notizia che l'ISIS si starebbe preparando ad lanciare un'offensiva mediante armi chimiche e batteriologiche e in particolare mediante avvelenamento delle acque potabili. Temo però che un'eventuale iniziativa in tal senso da parte della criminalità fondamentalista sarebbe tempo perso: perché ci stiamo benissimo riuscendo da soli, senza alcun aiuto esterno, dato che ormai il livello di inquinamento chimico e batteriologico di molte delle nostre acque pubbliche interne ha abbondantemente superato il livello di guardia.

Cosa si può fare per combattere questo inquinamento che rischia di far sprofondare il paese in una *blind economy* che operi in un cieco ottuso perseguimento del profitto ignorando ogni esigenza di ordine ecologico?

A questo proposito occorre essere chiari. In materia ambientale possono esistere due diversi atteggiamenti: quello di ritenere che l'ambiente sia di tutti, e che quindi ciascuno si senta responsabilmente impegnato a tutelarlo come bene anche proprio, e quello di ritenere che l'ambiente non sia di nessuno, e che quindi ciascuno si senta libero di deturparlo o avvelenarlo come meglio crede.

Il primo atteggiamento è stato mostrato a Milano, quando il sindaco ha invitato la cittadinanza ad aiutarlo a ripulire la città deturpata da bande di nichilisti che, non sapendo creare nulla, si eccitano nel

distruggere: gran parte della cittadinanza ha risposto a quell'invito, anche se si trattava, in concreto, di un semplice problema di decoro urbano (ma la risposta dei cittadini era fondata su motivazioni civili ed etiche ben più profonde: l'esigenza di riappropriarsi della *loro* città, del *loro* decoro).

Il secondo atteggiamento appare in molte aree, ed è dovuto o ad ineducazione ecologica (basta pensa all'abbandono di rifiuti), o a colposa o dolosa incoscienza (sversamento di residui tossici o comunque idonei a rendere inutilizzabili la falda e/o i corsi d'acqua) o addirittura a premeditato uso criminale dell'ambiente (vedi il servizio "Presenza diretta" andato in onda su TV3 il 17 gennaio scorso, che ha illustrato come una parte significativa dei fondi europei destinati all'agricoltura ed amministrati dall'AGEA finirebbero *omisso medio* direttamente nelle casse alla criminalità organizzata senza nemmeno sfiorare la loro istituzionale destinazione all'agricoltura).

Ora:

a) se si tratta di pura e semplice maleducazione occorre cominciare con l'avviare un serio programma scolastico di educazione ecologica già dalle elementari, perché si tratta di un problema che può essere risolto solo partendo dai bambini, facendo loro assimilare il concetto che la tutela dell'ambiente va svolta "non per timore di pena o speranza di ricompensa ma per intima convinzione della sua intrinseca necessità" (come si diceva un tempo nei codici militari). E' quindi necessario partire da lontano. A questo riguardo il Ministero delle politiche agricole forestali, avvalendosi di tutti i soggetti tecnici interessati (le Università, il CNR, l'ANBI, il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, ecc.) potrebbe avviare con il Ministero della pubblica istruzione una proficua collaborazione per sensibilizzare tutte le scuole di ogni ordine e grado sulla necessità di cooperare per la tutela dell'ambiente e in particolare delle acque, tutela che interessa direttamente tutti e che quindi dovrebbe vedere tutti in prima linea. Non sembra invece realistico ipotizzare che gli attuali adulti maleducati siano ecologicamente rieducabili (basta guardare il traffico e la pulizia stradale), a meno che non si riesca non solo a fare le leggi ma anche ad utilizzare l'arma delle sanzioni da esse previste, incutendo così un effettivo "timore della pena", dato che – come già notava Machiavelli – un profeta disarmato è destinato a soccombere;

b) se si tratta di incoscienza o di pura e semplice criminalità dovrebbero introdursi i reati di attentato all'ambiente e di omicidio ambientale (quest'ultimo spesso provocato dal primo: si pensi ai casi dell'ILVA di Taranto, della terra dei fuochi, e dell'amianto), reati che sul piano specifico del contrasto amministrativo all'inquinamento delle acque ben potrebbero essere assistiti da misure quali:

a) il potenziamento e l'aggiornamento professionale dell'ex Corpo Forestale e dei NAS;

b) il coordinamento tecnico, da parte dell'ANBI e della Protezione civile, delle iniziative di monitoraggio delle acque irrigue e delle attività di prevenzione dell'inquinamento;

c) l'iscrizione ad una *black list* delle imprese industriali e agricole sanzionate in via amministrativa e/o rinviate a giudizio per inquinamento della falda e/o delle acque pubbliche, con le seguenti conseguenze a loro carico:

c1) la sospensione temporanea della legittimazione a contrarre con pubbliche amministrazioni e con soggetti ad esse equiparati;

c2) la sospensione temporanea di qualsiasi beneficio pubblico di ordine industriale, commerciale e fiscale;

c3) il vincolo dei rimborsi IVA e di eventuali sgravi e/o benefici fiscali a garanzia dell'eventuale risarcimento del danno;

c4) la previsione di *class action* agevolate e senza pagamento del contributo unificato;

c5) la sottoposizione automatica a monitoraggio ambientale e fiscale.

5- Una volta compiuta la necessaria fase preliminare di studio e consultazione si dovrebbe avviare un vasto programma di ammodernamento e manutenzione straordinaria (quella ordinaria è già assicurata dai Consorzi di bonifica, nei limiti delle loro attuali disponibilità) delle infrastrutture esistenti a rischio (acquedotti, argini, canali di scolo, ecc.) ed alla realizzazione di un complesso organico di nuove infrastrutture; programma che, oltre tutto, richiedendo una notevole quantità di mano d'opera, potrebbero anche svolgere una funzione economico sociale anticongiunturale di tipo keynesiano, con evidente beneficio non solo del tanto propagandato PIL (che è un indice scarsamente significativo) ma anche del tenore medio di vita (che interessa tutti).

Vero è che quando si fanno proposte di interventi infrastrutturali di rilievo la risposta è quasi sempre la stessa: la proposta è interessante ma (pausa per un sospiro) mancano al momento le necessarie disponibilità finanziarie. Una risposta del genere è però insoddisfacente. Le disponibilità finanziarie in realtà ci sono, o meglio ci sarebbero, considerato che in Italia l'evasione fiscale – dati di Bankitalia –

ammonterebbe a circa 200 miliardi di euro annui; solo che il fisco non è capace di attingere a questa enorme somma. Insomma la pesca è scarsa non per mancanza di pesci ma per mancanza di reti adeguate. E qui il discorso si sposta necessariamente sull’Agenzia delle entrate.

Va ricordato che il sistema operativo a suo tempo concordato tra il Ministero dell’economia e delle finanze e l’Agenzia delle entrate prevede, per i dipendenti dell’Agenzia, premi di risultato collegati ad un **numero fisso minimo** di maggiori accertamenti effettuati e non all’**importo complessivo** degli stessi, e cioè prevede premi collegati ad una logica secondo cui due accertamenti di un euro ciascuno valgono più di un accertamento di un milione di euro. In tal modo però sia il Ministero che l’Agenzia (parti contraenti dell’accordo di servizio a suo tempo stipulato) non hanno evidentemente tenuto conto:

- che è presumibile che l’accertatore capace e di buona volontà, una volta raggiunto il minimo fisso, possa rallentare il ritmo, e possa addirittura essere indotto, in caso di superamento del limite (per lui inutile, ai fini del premio), ad accreditarsi il *surplus* l’anno successivo;

- che è presumibile che l’accertatore meno capace e di minor buona volontà, che sia arrivato vicino al limite, in mancanza di meglio possa fare qualche accertamento pretestuoso, per lo più di minima o di addirittura irrisoria entità, contando sul fatto che:

- a) per somme di scarsa entità nessun contribuente – salvo chi, avendo tempo e denaro da perdere, tiene a fare la questione di principio - si sobbarcherebbe l’onere di un ricorso che sarebbe palesemente antieconomico;

- b) in caso di annullamento dell’accertamento in sede giurisdizionale o in sede di autotutela, gli accertamenti dichiarati infondati né vengono scomputati *ex post* dal monte utile per ottenere il premio (che resta comunque un diritto acquisito) né sono oggetto di eventuale responsabilità disciplinare;

- che è presumibile che l’accertatore, dovendo lavorare sul numero, tenda a dedicarsi prevalentemente a casi semplici e di rapida soluzione (che però, di norma, sono i meno fruttuosi per l’erario);

- che è presumibile che l’accertatore, trovato il primo sia pur minimo recupero, abbia un calo di attenzione nell’esaminare il resto dell’operazione da verificare, dal momento che per lui sempre un punto di merito vale;

- che è presumibile che un evasore previdente possa inserire ad arte un piccolo errore subito rilevabile, contando sul fatto che a quel punto possa verificarsi un calo di attenzione del verificatore.

In un quadro generale di questo genere è pienamente comprensibile che si verifichi – ripeto, secondo dati ufficiali della Banca d’Italia – un’evasione fiscale superiore ai duecento miliardi di euro annui, importo enorme che oltre tutto prende in gran parte la via dell’estero e dei paradisi fiscali, con conseguente progressivo **impoverimento occulto** del Paese (che potrebbe venirsi a trovare senza sufficiente liquidità senza sapere il perché, come di fatto è già accaduto), e che ha stretti legami di sangue con la corruzione; sicché nel “sistema” (!) in esame potrebbero addirittura ravvisarsi gli estremi dell’alto tradimento economico e dell’attentato alla Costituzione sotto il profilo sia dell’equità dell’imposizione fiscale sia del buon andamento della pubblica amministrazione. E pensare che un congruo parziale recupero dell’attuale evasione fiscale potrebbe consentire la realizzazione di un superprogramma di infrastrutture destinate ad assicurare le necessarie risorse idriche ed a mettere in sicurezza il nostro territorio, dando all’economia ed alla coesione sociale quella sferzata che consentirebbe al paese di uscire finalmente, a testa alta, dal tunnel in cui tuttora si trova.

Sono osservazioni di semplice buonsenso, che ben avrebbero potuto essere fatte al momento della stipula dell’affidamento del servizio all’Agenzia, e che rispecchiano la **realtà concreta**; e la *realpolitik*, la politica del fare, la politica per risultati, non possono fondarsi su accordi scollegati con la realtà concreta.

Se le osservazioni suddette venissero prese in considerazione, sia pure in ritardo, le persone di buona volontà potrebbero forse dire: sì, noi possiamo. E se anche avessero il coraggio e la forza di volerlo davvero la *green economy* potrebbe davvero darci una svolta. Non resta quindi che augurarci che la *green economy* non resti una *green hope*.

Salvatore Giacchetti
Presidente aggiunto onorario del Consiglio di Stato