



**PROGRAMMA**  
**AFFARI COSTITUZIONALI**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**

---

## INTRODUZIONE

L'esperienza di questa legislatura ci ha consentito di approfondire tutte le materie collegate alla macchina dello Stato.

Abbiamo incontrato esperti, accademici, rappresentanti di varie categorie, ma anche moltissimi comuni cittadini

Abbiamo imparato a diffidare delle grandi riforme che pretendono di sconvolgere le regole che sono di tutti a beneficio di una parte sola, intervenendo sulla macchina dello Stato in modo disorganico e confuso, con risultati pessimi. Per questo abbiamo pensato a un programma di innovazioni puntuali e mirate che possono produrre cambiamenti radicali, senza distruggere le garanzie a tutela di tutti e senza complicare ulteriormente e inutilmente i processi amministrativi.

Per costruirlo abbiamo studiato le storture del sistema attuale e i motivi per i quali le alternative proposte dal Governo in carica e da quelli precedenti sono state fallimentari.

È grazie a tutte queste esperienze che abbiamo elaborato la nostra proposta in questo delicato e essenziale ambito.

Difesa dei valori della Costituzione dagli assalti antidemocratici che mirano a stravolgerla, semplificazione, partecipazione, democrazia diretta, miglioramento del rapporto tra cittadini e istituzioni, trasparenza, meritocrazia, lotta agli sprechi, ai privilegi e ai conflitti di interesse che allontanano la macchina dello Stato e le sue articolazioni dai bisogni comuni: sono questi gli obiettivi principali del nostro programma per le riforme istituzionali. Il fine comune a tutte le innovazioni che proponiamo è quello di aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e, al contempo, di avere un'amministrazione più efficiente, efficace, trasparente: una democrazia e un'amministrazione più partecipate e al servizio dei cittadini.

## **RIFORME COSTITUZIONALI E PRIVILEGI DELLA POLITICA**

La Costituzione della Repubblica, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ha garantito in questi ultimi 70 anni libertà e democrazia in una misura sconosciuta nella precedente storia italiana. Pensiamo che la Costituzione del 1948 non abbia bisogno di riforme estese e generali. Oltre che per la sua pericolosità democratica, anche per questo ci siamo opposti allo stravolgimento della Costituzione proposto dal Governo Renzi nel 2016 sulla falsa riga di quanto già aveva prospettato il Governo Berlusconi nel 2006. Il popolo italiano ci ha dato ragione: come il referendum del 2006 aveva respinto la proposta di Berlusconi, così il 4 dicembre scorso è stata respinta quella di Renzi.

Questo non esclude che il cammino della democrazia e della libertà abbia bisogno di innovazioni. Per questo, il Movimento 5 Stelle intende proporre alcune puntuali modifiche di parti circoscritte della Costituzione. Le modifiche dovranno essere raggruppate in argomenti unitari, soprattutto perché il procedimento di revisione costituzionale potrà comportare un referendum popolare. Noi crediamo nella democrazia diretta! Così, affinché il referendum popolare possa davvero esprimere la volontà del popolo, occorre che il suo oggetto – ossia la proposta di revisione – sia chiaro, univoco e circoscritto.

Ecco quindi i punti del nostro programma per le riforme costituzionali, nell'ordine di priorità votato dai nostri iscritti:

### **Tagli ai costi della politica e lotta ai privilegi**

Una prima area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di combattere gli eccessi e i privilegi della classe politica.

Alcune disposizioni costituzionali devono essere modificate, non perché fossero sbagliate quando sono state introdotte, ma perché l'abuso che ne è stato fatto ne ha distorto il funzionamento concreto. Occorre quindi stabilire un tetto agli stipendi ed ai rimborsi parlamentari e ricondurre il sistema dei vitalizi, anche per il passato, al sistema pensionistico che vale per tutti i cittadini. Anche gli ex parlamentari e gli ex consiglieri regionali, come ogni altro lavoratore, dovranno ricevere una pensione commisurata ai contributi versati: niente di meno ma niente di più! Per arrivare a questo obiettivo di semplice equità abbiamo già tentato di utilizzare tutti gli strumenti a nostra disposizione: a livello costituzionale, a livello di regolamenti parlamentari e a livello legislativo. Tutti i tentativi sono stati sempre fermati dai

vecchi partiti che hanno ogni volta rinviato l'approvazione delle proposte in questo senso e addirittura rifiutato l'approvazione al Senato di una legge sui vitalizi che era stata approvata dalla Camera. Il Movimento Cinque Stelle è l'unica forza politica credibile su questo per la semplice ragione che già applica a sé stessa le limitazioni che vuole applicare a tutti, anche in assenza di un obbligo normativo.

Allo stesso modo occorrerà intervenire su quelle prerogative parlamentari che oggi sottraggono deputati, senatori e ministri dall'applicazione della giustizia e alle regole che valgono per tutti i cittadini.

Una seconda area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di rendere la politica un servizio per i cittadini e non una carriera privilegiata per la cui tutela si è disposti a tutto. Non vogliamo politici di professione, ma cittadini eletti tra i cittadini e al servizio dei cittadini. Per questo occorre introdurre un tetto di due mandati per i parlamentari.

Infine deve essere ridotto il numero complessivo dei parlamentari, che in Italia risulta eccessivamente elevato in proporzione alla popolazione in comparazione a quanto è previsto nelle altre principali democrazie.

## **Fermare i voltagabbana in parlamento**

Allo stesso modo, bisogna cercare di far sì che i parlamentari rispettino la volontà dei loro elettori e si conformino al mandato che hanno ricevuto. L'ultima legislatura ha registrato oltre 500 casi di cambi di casacca: politici che una volta eletti con un partito e un programma sono passati a un altro partito e attuato un programma del tutto diverso da quello per il quale si erano candidati. Nuovi partiti sono nati direttamente in Parlamento senza essere mai stati votati da nessuno e ciononostante hanno potuto usufruire dei finanziamenti pubblici.

Sarà quindi essenziale fermare i voltagabbana e lo scandaloso trasformismo parlamentare che tradisce la volontà degli elettori. Per farlo intendiamo modificare i regolamenti parlamentari in modo da far sì che i Gruppi parlamentari possano essere costituiti solo da forze politiche che si siano effettivamente presentate alle elezioni e abbiano ottenuto l'elezione di un numero di parlamentari sufficienti a formare un gruppo ma anche per penalizzare quelli che nel corso della legislatura lasciano il Gruppo parlamentare al quale appartengono e quindi la forza politica con la quale sono stati eletti. Per costoro, da un lato occorre ridurre le risorse economiche e di personale che la Camera concede ai gruppi e, dall'altro lato, è necessario ridurre la loro possibilità di incidere sulle procedure parlamentari.

## **Referendum obbligatori sui trattati ue**

Una quinta area di intervento è quella relativa alla partecipazione italiana all'Unione europea. Nel nostro sistema attuale è stato possibile cedere progressivamente quote di sovranità alle istituzioni europee senza che i cittadini siano stati chiamati a dire la loro! Vogliamo che d'ora in poi le modifiche ai Trattati che regolano la partecipazione italiana all'Unione europea siano sottoposti, prima della ratifica, a referendum popolare obbligatorio. Solo così il popolo italiano potrà contare nel decidere le politiche europee.

## **Abolizione del pareggio di bilancio**

Nel frattempo, però, va subito abolito l'obbligo costituzionale del pareggio di bilancio, che è stato introdotto dai partiti sotto il Governo Monti. È essenziale anche cancellare il Fiscal Compact ma chi, come fanno alcuni rappresentanti dei vecchi partiti, parla di rimuovere il Fiscal Compact dai Trattati e poi non vuole toglierlo dalla Costituzione fa solo inutile propaganda. Deve essere il Parlamento italiano a decidere liberamente quando è il caso di stringere la cinghia e quando è il caso di investire per lo sviluppo, se serve, anche ricorrendo al deficit, come avviene negli Stati Uniti o nel Regno Unito.

## **Sì all'introduzione dei referendum propositivi e senza quorum**

La democrazia diretta è la rivoluzionaria concezione della politica grazie alla quale ciascuno è chiamato a impegnarsi in prima persona e di condividere le scelte per il governo e la gestione del bene comune. I referendum sono uno dei principali strumenti attraverso cui si realizza questa forma di partecipazione diretta.

In quest'ambito intendiamo potenziare lo strumento già esistente in Costituzione e introdurre uno nuovo, la cui rivoluzionaria portata può cambiare il modo di intendere la politica: il referendum propositivo.

La storia del referendum abrogativo già previsto dall'articolo 75 rappresenta in parte la prova di quello che intendiamo: grazie a questo strumento in Italia sono state portate avanti e vinte battaglie di importanza essenziale che hanno portato risultati, trasformando la società, che i partiti di tutte le epoche non avrebbero mai conseguito da soli. Ma anche in questo caso i partiti hanno scelto di abusare dello strumento del quorum strutturale senza il quale il referendum non è valido, inizialmente previsto per giuste ragioni ma in seguito distorto da politici che hanno addirittura invitato i cittadini a non andare a votare per fermare i referendum. Per questo intendiamo anzitutto eliminare il quorum e mettere fine così a questa assurda distorsione grazie alla quale sono stati fatti fallire la maggior parte dei referendum degli ultimi vent'anni.

Il secondo rivoluzionario strumento che intendiamo introdurre è il referendum propositivo: il referendum non deve essere più soltanto un sistema per cancellare le decisioni del Parlamento e del Governo ma anche un mezzo per trasformare in legge proposte nuove, fatte direttamente dai cittadini e votate dai cittadini. Si tratta di uno strumento che esiste da moltissimo tempo in Stati come la Svizzera o la California e qui si integra perfettamente con il sistema rappresentativo previsto dalle loro Costituzioni.

### **Cancellazione degli enti inutili**

Ulteriore area di intervento per la riduzione degli sprechi è quella della cancellazione degli enti inutili. A livello costituzionale questo significa l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e delle Province: per farlo è sufficiente una legge costituzionale di poche righe e non una riforma complessiva di tutta la legge fondamentale in cui nascondere di tutto dietro queste semplici abolizioni.

Con legge ordinaria vanno invece soppressi tutti quegli enti pubblici non economici, inutili, che nel corso degli anni si sono moltiplicati e sono stati utilizzati come poltronificio da parte dei partiti politici.

### **Cittadinanza digitale**

La sesta area di intervento è rappresentata dalla rivoluzione della Rete. Vogliamo introdurre in Costituzione una vera e propria cittadinanza digitale per nascita, un diritto che accompagni, ai diritti di cittadinanza, un'identità anche online riconosciuta dallo Stato: una rivoluzione necessaria non solo per assicurare a tutti i cittadini quello che oggi è un nuovo diritto

fondamentale, cioè il diritto di accesso alla rete, ma anche per semplificare il rapporto con la pubblica amministrazione. Un diritto che potrebbe essere anche alla base di una maggiore partecipazione politica, diretta attraverso la rete, che deve essere sicuramente implementata con la legislazione ordinaria, ma che vorremmo introdurre a livello costituzionale, in modo da riconoscerne il rilievo nell'Italia del XXI secolo e vincolare il legislatore alla sua attuazione.

Tutte queste misure, come già detto, dovranno essere portate avanti con modifiche della Costituzione puntuali e raggruppate per argomenti omogenei.

### **Abbassamento dell'età per votare e per candidarsi**

Una quarta area di intervento di revisione costituzionale è giustificata dalla necessità di aumentare la partecipazione politica dei cittadini. Da questo punto di vista ci sembra importante ridurre l'età del diritto di voto, per consentire la partecipazione politica di un più ampio numero di cittadini. Basti pensare che ora per votare per il Senato occorre aver compiuto 25 anni. Allo stesso tempo, ci sembra opportuno abbassare l'età per candidarsi al Senato, che oggi è fissata a 40 anni. Noi riteniamo che sia giunto il momento di dare spazio alle generazioni più giovani, dando la possibilità di esercitare il diritto di voto fin dai 16 anni.

Le proposte di riforma fin qui elencate riguardano direttamente delle modifiche, poche e puntuali, con le quali è possibile intervenire sulla Costituzione senza scalfire nulla della sua struttura fondamentale, sia dal punto di vista dei diritti che da quello dell'organizzazione dei poteri pubblici, mantenendo intatto il presidio di libertà e democrazia che ha rappresentato per 70 anni.

Successivi ulteriori interventi che hanno uno stretto collegamento con la materia costituzionale pur non essendo direttamente parte del testo costituzionale sui quali intendiamo di lavorare nell'ambito del nostro programma sono i seguenti:

## **Istituzione del comitato di controllo parlamentare**

Se si vuole accorciare la distanza tra cittadini e Istituzioni occorre fare in modo che le leggi approvate siano attuate e che si faccia un bilancio dei risultati della loro attuazione. Purtroppo ci siamo accorti che attualmente non si procede in questo senso.

Proponiamo quindi che venga istituito un Comitato parlamentare di controllo le cui attribuzioni principali dovrebbero essere:

- "fare il tagliando alle leggi", per capire a distanza di uno o due anni se gli effetti sono quelli che ci si era proposti, se sono necessarie modifiche, integrazioni o se, per esempio, la legge è stata dannosa e quindi è opportuno procedere alla sua abrogazione;

- svolgere una attività di monitoraggio dei tassi di risposta agli atti di sindacato ispettivo e sull'attuazione degli atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni e ordini del giorno) che il Parlamento approva nei confronti del Governo.

La composizione del Comitato dovrebbe essere paritetica tra maggioranza e opposizioni e dovrebbe essere presieduto da un esponente di un gruppo di opposizione.

## **Riorganizzazione della normativa in codice**

Noi diciamo spesso che in Italia abbiamo troppe leggi inutili. Noi non vogliamo limitarci ad abrogare qualche legge qua e là spacciando questo per "semplificazione".

Il MoVimento 5 Stelle vuole riordinare in codici specifici per materia tutte le leggi che esistono. Ogni settore del nostro ordinamento dovrà avere un proprio specifico codice. Il nostro obiettivo è quello di "disboscare la giungla normativa" riorganizzando organicamente tutte le leggi per materia ed eliminando tutta la burocrazia inutile che crea questa immensa quantità di norme. Così un cittadino che dovrà risolvere un problema non dovrà consultare 50 commi di 50 leggi diverse per avere un quadro chiaro, ma sarà sufficiente che consulti il codice di riferimento. Per fare questo è necessario che siano istituite presso il Governo delle Commissioni di studio composte da esperti del settore che procedano ad una ricognizione delle norme vigenti. Siamo consapevoli che si tratta di un lavoro lungo e complesso, per questo è utile iniziarlo il prima possibile.



Successivamente, per mantenere l'ordine raggiunto, ogni nuova norma contenuta nelle leggi approvate dovrà obbligatoriamente modificare un codice vigente. Non escludiamo di procedere con una circoscritta modifica costituzionale per fare di questo meccanismo un principio del nostro Stato.

La credibilità di questa proposta è data dal fatto che in altri ordinamenti europei, come quello francese, lo stesso principio è già seguito.

## **Impedire il conflitto di interessi**

Dopo numerosi proclami caduti nel vuoto un'altra legislatura è trascorsa senza che l'Italia sia stata dotata di una seria legge sul conflitto di interessi.

Dalla nostra esperienza abbiamo potuto constatare come il conflitto di interessi nasca già nelle aule parlamentari: chi dovrebbe fare questa legge sono infatti gli stessi soggetti che versano in gravi situazioni di conflitto di interessi, che ancora oggi vengono valutate per i parlamentari alla luce di norme risalenti agli anni '50. Anche la natura parziale dell'organo chiamato a giudicare su tali situazioni di ineleggibilità o incompatibilità che è la Giunta per le elezioni, ovvero un organo composto da politici, contribuisce a rendere sostanzialmente inattuata qualsiasi normativa in materia.

I tentativi di introdurre nuove norme, oltre a non essere andati in porto, sono stati del tutto insufficienti, lasciando aperta la possibilità che il conflitto di interessi in capo al titolare di cariche di governo si potesse risolvere attraverso la semplice astensione dello stesso da atti suscettibili di porlo in conflitto di interessi, anziché con sanzioni serie e prevenzione.

Per risolvere davvero il male endemico del conflitto di interessi che pregiudica tutta l'azione della politica intendiamo anzitutto rivoluzionare l'ambito di applicazione della disciplina estendendo l'ipotesi di conflitto di interessi oltre quella del semplice "interesse economico".

Riteniamo infatti che debba qualificarsi come possibile conflitto di interessi l'interferenza tra un interesse pubblico e un altro interesse pubblico o privato che possa influenzare l'esercizio obiettivo, indipendente o imparziale di una funzione pubblica, non solo quando questo possa portare un vantaggio economico a chi esercita la funzione pubblica e sia in condizione di un possibile conflitto di interessi ma anche in assenza di un vantaggio immediatamente qualificabile come monetario da momento che, spesso, specialmente in tempi recenti, il vantaggio monetario che ottiene chi è in conflitto di interesse e svolge il ruolo di decisore pubblico è sostituito da altri tipi di vantaggio.

Intendiamo inoltre estendere l'applicazione della disciplina oltre i semplici incarichi di Governo: esistono infatti moltissimi soggetti che hanno molto più potere e capacità di influenzare decisioni politiche o che riguardano la gestione della cosa pubblica che non hanno incarichi di governo, come ad esempio i sindaci delle grandi città o i dirigenti delle società partecipate dallo Stato.

Per la valutazione effettiva dei conflitti di interessi occorre inoltre il vaglio di un'autorità realmente indipendente, tema che si collega alla nostra ulteriore proposta di riforma delle autorità indipendenti.

## **Impedire gli abusi delle fondazioni politiche**

La questione del finanziamento della politica è da sempre al centro delle attenzioni del Movimento 5 Stelle, in quanto da questa dipende la qualità della nostra democrazia. Negli ultimi decenni si sono sviluppati una serie di enti quali fondazioni, associazioni e i cosiddetti think tank. Questi, dietro l'intento di sviluppare tematiche politiche da promuovere e proporre ai partiti, nascondono troppo spesso finalità di finanziamento degli stessi politici e delle relative campagne elettorali.

Non è raro, purtroppo, che le fondazioni siano istituite e gestite da soggetti e società passibili di essere favoriti dalla funzione pubblica.

Tali forme di finanziamento al momento sono occultabili, perché la normativa in materia anche secondo i massimi soggetti istituzionali che se ne sono occupati è del tutto carente: non si possono conoscere entrate e uscite, non c'è trasparenza sui finanziatori, non ci sono controlli. In questo modo le fondazioni politiche sono diventate il mezzo favorito dai partiti per eludere le norme sulla trasparenza nel finanziamento della politica.

Intendiamo porre fine a questo fenomeno, non eliminando le fondazioni che, non di rado, sono portatrici di interessi e di voci articolate capaci di fornire spunti eccellenti al decisore politico, bensì rendendo trasparente la loro attività finanziaria quando essa è collegata direttamente o indirettamente alla politica, ponendo anzitutto stringenti obblighi di pubblicazione dei bilanci e del dettaglio dei finanziamenti ricevuti. Inoltre vogliamo vietare alle società titolari di concessioni pubbliche e ai loro manager di finanziare fondazioni e associazioni con finalità politiche, per spezzare il legame tra la cattiva politica affaristica e la gestione dei servizi pubblici. A sanzionare le violazioni di queste ed altre norme di trasparenza verranno tra le altre poste norme riconducibili ad ostacolare il sistema delle cosiddette "porte girevoli" ovvero previsioni

che impediscano per un certo periodo ai titolari di incarichi in società partecipate o concessionari di servizi pubblici che abbiano posto in essere condotte in violazione delle norme sulla trasparenza nella gestione delle fondazioni di partecipare a gare pubbliche o di essere nominati in aziende pubbliche o partecipate da enti pubblici in modo tale da annullare gli effetti dei finanziamenti in frode alla legge.

Così facendo le fondazioni verrebbero private di quel ruolo oscuro che le ha rese occulte finanziatrici della politica negli ultimi 20 anni.

## LA LEGGE ELETTORALE DEI CITTADINI: IL DEMOCRATELLUM

In materia di legge elettorale, la storia recente delle istituzioni ha tracciato la netta differenziazione tra il MoVimento 5 Stelle e le altre forze parlamentari, resesi tutte complici della reiterata approvazione di sistemi elettorali illegittimi e lesivi della rappresentatività del voto.

Durante la XVII legislatura, l'Italia è stata costretta ad assistere ad uno spettacolo senza precedenti e dai risvolti inquietanti per la tenuta democratica del Paese: la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la legge elettorale vigente, il cosiddetto "*Porcellum*", la stessa legge con cui erano stati eletti i componenti delle Camere.

Questo ha leso fortemente la rappresentatività e la legittimazione politica del Parlamento. Ma il modo in cui la maggioranza di governo ha scelto di sanare tale ferita istituzionale si è rivelata una cura ancora peggiore del male: la nuova legge elettorale, comunemente nota come "*Italicum*", è stata scritta dalle forze di maggioranza lontano dalle sedi parlamentari preposte per poi essere approvata attraverso un percorso costellato di forzature che è culminato addirittura con l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo.

A ciò si aggiunga poi che il testo dell'"*Italicum*" includeva una serie di vizi di legittimità palesi che sono stati inutilmente denunciati con forza durante tutto l'iter legislativo all'interno e all'esterno delle aule parlamentari.

Un tale atteggiamento della classe politica di governo ha portato ad una seconda e più netta stroncatura da parte della Corte, la quale si è pronunciata cassando il grosso dell'impianto dell'"*Italicum*".

Non soddisfatta di aver realizzato il capolavoro di approvare a colpi di maggioranza e strappi istituzionali la seconda legge elettorale incostituzionale consecutiva, la maggioranza di governo, all'approssimarsi della conclusione della legislatura, sceglieva di forzare nuovamente l'iter parlamentare per giungere all'approvazione del cosiddetto "*Rosatellum bis*", una legge elettorale i cui profili di incostituzionalità risultano palesi ma che verranno accertati solo a votazioni già effettuate, posta l'esiguità dei tempi che separano l'approvazione della stessa e il ritorno alle urne.

La legge elettorale in vigore ha la duplice colpa di favorire il divaricarsi dei rapporti tra elettorato ed eletti, incentivando la disaffezione della cittadinanza nei confronti delle istituzioni, e di portare ad una composizione delle Camere quanto più frammentaria e instabile, impedendo così la realizzazione di una qualsiasi efficace azione di governo.

Ponendosi in netta contrapposizione con l'arroganza della classe politica, il Movimento 5 Stelle ha deciso di scegliere il proprio modello elettorale di riferimento tramite il ricorso alla democrazia diretta.

Così, a seguito di un adeguato percorso informativo, i cittadini sono stati chiamati ad esprimersi attraverso la rete su otto quesiti tecnici. Hanno partecipato alle votazioni circa 30.000 cittadini ad ogni consultazione, per un totale di più di 200.000 voti espressi.

Attraverso questo percorso partecipato i parlamentari del Movimento hanno potuto presentare alle altre forze politiche e al Paese la prima proposta di legge elaborata attraverso la partecipazione diretta dei cittadini.

Individuato con il nome di "*Democratellum*", il modello così proposto è stato presentato durante la XVII legislatura, in seno alla discussione che ha condotto all'approvazione del fallimentare "*Italicum*".

L'obiettivo di profondo rinnovamento del Paese e del suo sistema democratico di cui il Movimento si fa da sempre portatore è pienamente rappresentato anche nel "*Democratellum*" che oggi entra a far parte del programma elettorale del Movimento stesso.

Il principale apporto di novità offerto dal "*Democratellum*" è dato dal definitivo scioglimento della contrapposizione tra sistemi che garantiscano la rappresentatività e sistemi orientati alla governabilità. Questo perché non si ritengono divisibili gli assunti secondo cui, pur di garantire la governabilità, sia necessario rinunciare a strumenti democratici importantissimi quali la selezione degli eletti da parte degli elettori e la possibilità per i cittadini di avere un reale rapporto con i propri rappresentanti durante il mandato parlamentare. La governabilità non è in contrasto con tali finalità, anzi, è dimostrato che laddove vengano perseguite esse portino ad una spontanea e reale stabilità dei Governi, consolidando le decisioni da questi assunte.

Il "*Democratellum*" ha lo scopo di incentivare l'aggregazione tra forze politiche e, contemporaneamente, favorirne l'omogeneità interna, disincentivando scissioni e frammentazioni.

Gli obiettivi alla base del "*Democratellum*" possono dunque essere così sintetizzati:

1. ridare ai cittadini la possibilità di scegliere liberamente i propri rappresentanti;
2. rendere più stretto ed immediato il rapporto tra eletti, forze politiche ed elettori;
3. garantire che siano i cittadini a indirizzare le scelte politiche fondamentali attraverso un Parlamento rafforzato, capace di rappresentare le istanze che muovono dai medesimi cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni;

4. assicurare una genuina governabilità del Paese attraverso un'elevata selettività del sistema elettorale, disincentivando la frantumazione delle forze politiche, la loro disomogeneità interna e la creazione di coalizioni fittizie a meri fini elettorali.

Si tratta quindi di un sistema proporzionale con circoscrizioni di ampiezza media.

Vi è poi il ricorso alle preferenze per la scelta degli eletti attraverso però un sistema volto a annullare i risvolti negativi dei tradizionali sistemi di preferenza.

Invece di una soglia di sbarramento prestabilita, si va incontro ad una soglia di sbarramento naturale e flessibile, oscillante intorno al 5%, garantita dalla formula del divisore corretto, in grado di garantire l'elezione di Camere governabili.

Il sistema mira alla produzione dei seguenti effetti: un Parlamento rappresentativo di più forze politiche capaci di attrarre un certo consenso elettorale; esclusione dei partiti piccoli e piccolissimi, salvo quelli molto forti a livello regionale; incentivo alla stabilità intrapartitica; facilitazione alla creazione di maggioranze stabili; rafforzamento delle opposizioni parlamentari, anch'esse concentrate in pochi gruppi di minoranza e quindi in grado di svolgere con più forza la loro funzione di controllo, di proposta e di critica. Il tutto senza produrre fittizie e artificiose costrizioni bipolari.

## **LA DEFINIZIONE DEI RAPPORTI FRA STATO-REGIONI E LE AUTONOMIE LOCALI**

### **Un decentramento migliore per una democrazia più partecipata**

Il Movimento 5 Stelle è per una democrazia il più possibile partecipata. Per questa ragione pensiamo che le istituzioni pubbliche debbono essere organizzate in modo da rendere possibile per i cittadini contribuire alla formazione dei processi decisionali. Più si avvicinano i luoghi delle scelte pubbliche ai cittadini, più è possibile che siano proprio loro a decidere. Più si allontanano le scelte dai cittadini, più queste vengono sottratte a procedimenti democratici e finiscono per essere prese da soggetti sempre meno responsabili verso la collettività. Qualche volta si tratterà di politici che, tanto più sono lontani dai cittadini, quanto meno risponderanno delle scelte che assumono. Altre volte queste decisioni saranno rimesse a soggetti anche privati, che orienteranno le loro decisioni al profitto, piuttosto che al benessere degli utenti. È il caso, per esempio, della gestione di alcuni servizi – dall'acqua ai trasporti – che qualcuno vuole togliere alla gestione da parte delle comunità per consegnarli a qualche multinazionale straniera. Per questo difendiamo l'impostazione della Costituzione del 1948 che, con riguardo all'organizzazione dei diversi livelli di governo in cui si articola l'organizzazione pubblica, ha stabilito che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5).

Nel 2001, tuttavia, una riforma costituzionale molto abborracciata, varata dalla risicata maggioranza che sosteneva il il Governo Amato, ha complicato i rapporti Stato-Regioni. Alle Regioni è stata devoluta una serie molto confusa di materie, che sono elencate nel nuovo art. 117 Cost., e così si è dato luogo a un esasperato contenzioso presso la Corte costituzionale, che da allora è stata chiamata a dirimere numerose controversie circa le rispettive competenze proprio tra lo Stato e le Regioni.

Si potrebbe dunque migliorare la formulazione dell'articolo 117 Cost., per assegnare alle Regioni ben specifiche competenze legislative e lasciare il resto allo Stato.

Occorre, tuttavia, anche tenere in considerazione che una riforma dell'art. 117 Cost., richiederebbe l'impiego di molto tempo e di molte risorse politiche. Inoltre, ritoccare la formulazione dell'art. 117 dopo più di quindici anni di applicazione e di giurisprudenza della

Corte costituzionale, rischia di complicare ulteriormente le cose. Pensiamo, infatti, che si potrebbe orientare la legislazione dello Stato in senso più rispettoso delle Regioni. In questo modo, i conflitti tra Stato e Regioni diminuirebbero molto, anche senza una specifica riforma dell'art. 117 Cost.

## **Occorre avvicinare i cittadini alla formazione del processo decisionale**

Indipendentemente dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, c'è ancora molto da fare per avvicinare ai cittadini le decisioni pubbliche. Un modo, che sembra suggerito dall'articolo 5 Costituzione, è quello di trasferire funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e poi ai Comuni. Lo Stato, infatti, deve continuare a legiferare ma non è necessario che si assuma anche la gestione dei servizi, degli uffici e del personale, che potrebbe, invece, essere assegnato alle Regioni e ai Comuni, che sono enti pubblici più direttamente controllabili dai cittadini. Ecco perché proporremo innovazioni che trasferiscano alle Regioni e ai Comuni funzioni amministrative oggi detenute dallo Stato, riducendo gli apparati burocratici statali e facendo della Regione l'ente di raccordo fra lo Stato e i Comuni, nell'attuazione delle politiche pubbliche.

## **Responsabilità politica e maggiore autonomia fiscale**

Un altro modo per attuare il decentramento ed avvicinare i cittadini alla formazione del processo decisionale, è quello di intervenire sull'organizzazione del sistema fiscale. Oggi Regioni e Comuni spendono soldi che, per lo più, sono raccolti dallo Stato attraverso l'imposizione fiscale, e poi redistribuiti ai livelli inferiori. Succede così che, chi spende – Regioni e Comuni – non è responsabile del prelievo fiscale e ciò favorisce sprechi e non responsabilizza gli amministratori locali. Il sistema fiscale dovrebbe, invece, essere riorganizzato nel senso di ridurre le tasse statali e, corrispondentemente, i trasferimenti statali di fondi a favore delle Regioni e dei Comuni. In compenso, alle Regioni e ai Comuni sarebbero trasferite alcune imposte ora statali per compensare la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Regioni e Comuni, inoltre, dovrebbero poter abbassare tali imposte gravanti sui loro cittadini, tutte le volte che si dimostrassero abbastanza efficienti da produrre dei risparmi nella gestione dei servizi. Allo Stato resterebbe il compito di stabilire le regole generali del prelievo fiscale locale e di riequilibrare le differenze a favore delle regioni economicamente più svantaggiate. Un sistema



così congegnato ha il vantaggio di responsabilizzare gli amministratori locali che rispondono dei servizi offerti dall'Amministrazione, così i cittadini saprebbero con più facilità se i loro amministratori stanno amministrando bene o male le risorse pubbliche. Allo stesso tempo allo Stato spetterebbe il compito di gestire un ammontare di risorse inferiori. Per questo introdurremo modifiche nel sistema fiscale che, fatto salvo l'intervento perequativo dello Stato a favore delle Regioni con minore capacità contributiva, diminuiscano il prelievo fiscale dello Stato e attribuiscono alle Regioni la possibilità di manovrare alcune aliquote fiscali nell'ambito di una forchetta stabilita dalla legge.

Quelle finora descritte erano le possibili strade alternative per raggiungere il risultato di un miglior decentramento territoriale con il fine di una democrazia più partecipata ma al tempo stesso più responsabile.

Dalla votazione degli iscritti online in riferimento a questo tema sono emerse le seguenti linee guida:

- intervenire per la valorizzazione delle autonomie attraverso la legislazione ordinaria senza toccare nuovamente il Titolo V della Costituzione;
  
- applicare le norme costituzionali vigenti trasferendo alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative che possono essere meglio gestite nel loro livello territoriale attraverso la legislazione ordinaria
  
- trasferire alle Regioni e agli enti locali una parte delle entrate fiscali dello Stato per l'espletamento delle funzioni amministrative ad esse attribuite

## **LE RIFORME NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

I punti di intervento programmatici sono presentati nell'ordine di priorità indicate dai cittadini iscritti al MoVimento Cinque Stelle nella votazione online

### **Introduzione ed estensione del dibattito pubblico sulle grandi opere e sugli interventi territoriali di interesse collettivo**

Oggi i cittadini chiedono giustamente di essere inclusi nel processo politico, anche andando al di là del solo momento del voto, il giorno delle elezioni. Questo è il solo modo per superare quella mancanza di democrazia causata dalla crisi del tradizionale sistema partitico, che ha portato sfiducia nelle istituzioni e diminuito di molto la partecipazione attiva alla politica.

Per migliorare la partecipazione attiva e, dunque, aumentare la “democrazia partecipativa”, sono fondamentali le scelte che hanno un forte impatto sul territorio, dove i cittadini avvertono, in maniera più forte, il bisogno di partecipare alla formazione delle decisioni che investono direttamente le loro vite.

Tuttavia, le attuali forme di inclusione/partecipazione previste dall'ordinamento nazionale sembrano insufficienti, compresa l'apertura, per ora non attuata, introdotta nel nuovo Codice degli appalti.

Sono infatti ben note le contestazioni sorte attorno alla costruzione del “Treno ad Alta Velocità” o i disordini recentemente avvenuti in Puglia, in riferimento alla costruzione del gasdotto Trans Adriatic Pipeline, meglio noto come TAP .

Noi proponiamo, dunque, di sviluppare una specifica legge nazionale dedicata al “dibattito pubblico”, (sulla base dell'esperienza francese del *débat public*), che preveda specifiche forme di partecipazione, in piena trasparenza, per la costruzione delle grandi opere ma anche più in generale per interventi di rilevante impatto che interessano un dato ambito territoriale.

L'obiettivo è quello di allargare la partecipazione attiva della cittadinanza, aprendo un dialogo sulle finalità del progetto e sulle modalità di realizzazione dello stesso, diffondendo tutta la documentazione progettuale per consentire un'informazione piena, che permetta di elaborare domande ed ottenere risposte esaurienti sull'impatto ambientale e sociale del progetto, nonché sulle possibili conseguenze relative alla costruzione dell'opera.

Il procedimento di svolgimento del *débat public* dovrebbe essere governato da un'autorità amministrativa indipendente, sul modello "Commission nationale du débat public", anche quale elemento di garanzia per la tutela dei vari interessi in gioco.

È indispensabile, infatti, tentare una vera rivoluzione non semplicemente normativa e procedurale, ma culturale: il decisore pubblico non può far piovere le sue scelte sui diretti interessati, senza prima aver tenuto adeguatamente conto dei loro interessi e delle loro obiezioni, ma deve ricorrere al dialogo come metodo. Un metodo che non è solo un modo per riavvicinare i cittadini alla politica e alla condivisione delle scelte, ma anche un sistema per adottare scelte migliori, tenendo conto dei soggetti coinvolti, in modo che siano realizzabili in modo più efficace e efficiente.

## **Valutazione dei dirigenti e del personale sulla base delle performance**

Per garantire l'efficacia dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni e per dare spazio alle competenze professionali del personale e della dirigenza pubblica, da premiare esclusivamente in base al merito e ai risultati ottenuti, è essenziale un buon sistema di valutazione delle performances della pubblica amministrazione nel suo complesso, e del personale e della dirigenza pubblica.

La corretta comprensione dell'andamento e gli interventi di miglioramento della crescita e della qualità dei servizi erogati alla collettività, e dei livelli di funzionamento della struttura, dipendono necessariamente dalla valutazione e dai controlli. Da questi dovrebbero, quindi, dipendere anche gli sviluppi di carriera individuali dei dipendenti pubblici ma anche, in generale, i sistemi premiali collettivi.

Le riforme che si sono susseguite negli ultimi venti anni sul sistema di controlli interni e sulla valutazione delle performances, anche se nel loro modo di presentarsi potevano essere in teoria condivisibili, hanno prodotto risultati del tutto inadeguati perché nella pratica in assenza di sistemi di controllo realmente oggettivi hanno creato un sistema in cui tutte le amministrazioni hanno sempre ottenuto il massimo nelle valutazioni o valutazioni vicine al massimo nonostante i servizi resi siano considerati da cittadini e imprese spesso tutt'altro che soddisfacenti.

Questa discrepanza tra risultati e premi, anche quando ci si è posti l'obiettivo politico di legare i risultati agli incentivi o ai disincentivi, è la conseguenza di un uso distorto nella pratica del sistema di controlli e di valutazione delle performances.

Il sistema di controlli, infatti, salvo limitate *best practice*, è rimasto sostanzialmente sulla “carta”, ed il suo malfunzionamento dopo il 2009 è stato aggravato da un appesantimento burocratico, che, come quasi chiunque può constatare dalla propria esperienza personale, non ha garantito in definitiva ricadute realmente positive in termini di miglioramento dei servizi. Obiettivi posti male, controlli effettivi assenti, necessità di adeguamento: la causa dell’inefficienza percepita della P.A. non deriva solo da casi singoli o anche collettivi che, spesso, diventano di pubblico dominio, a seguito di inchieste e scandali, ma anche da queste mancanze strutturali che rendono difficile un miglioramento dei servizi, anche lì dove in teoria si potrebbe avere.

Quello che occorrerebbe è quindi una revisione mirata del sistema di valutazione delle performance, con alcuni interventi fondamentali:

a) Stabilire un meccanismo che garantisca a monte l’adozione tempestiva della Direttiva annuale e degli strumenti di pianificazione strategica analoghi. Per poter valutare occorre stabilire e, successivamente, assegnare gli obiettivi strategici ed operativi. Se non vengono assegnati correttamente gli obiettivi, e questi sono troppo generici o troppo facili da raggiungere, la pianificazione annuale sarà di scarsa efficacia. Gli obiettivi saranno tutti raggiunti perché non chiaramente definiti, oppure l’ordinario andamento verrà posto come obiettivo. Il momento della programmazione è, quindi, centrale e strategico ma, finora, è stato caratterizzato da una carenza di attenzione da parte della politica, la cui responsabilità consiste proprio nel dare questo indirizzo di pianificazione, affinché la Pubblica amministrazione realizzi i suoi obiettivi. Allo stesso modo la politica è stata carente nel tradurre gli obiettivi in specifici incarichi dirigenziali. Occorre, quindi, prevedere un intervento che renda questo momento di pianificazione realmente obbligatorio e soprattutto efficace.

b) Occorre garantire l’adeguata partecipazione dei cittadini e, più in generale, dei diretti interessati nella valutazione dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, in modo da poter influire sul processo di miglioramento delle amministrazioni e da poter incidere sulla valutazione della dirigenza e del personale, garantendo la reale premialità dei meritevoli (e quindi, di converso, un disincentivo a chi non lavora adeguatamente).

c) prevedere - ad opera di un soggetto esterno - un reale controllo di efficacia, efficienza ed economicità dei sistemi di valutazione delle performances, che consenta di indirizzare

e monitorare l'efficacia del sistema ed incidere attivamente quando vengono individuate delle inefficienze.

L'obiettivo finale della combinazione di questi interventi non è quello di intervenire casualmente su questo o quel comparto della Pubblica amministrazione, ma di intervenire a monte sul sistema di pianificazione e di definizione degli obiettivi ed a valle sul sistema di controlli/valutazione delle performances per garantire un miglioramento dei risultati delle amministrazioni pubbliche, per una adeguata soddisfazione dei cittadini e in particolari dei diretti interessati ai risultati negli specifici settori di competenza delle Pubbliche amministrazioni.

### **Per una dirigenza pubblica realmente imparziale rispetto alla politica**

La Costituzione prevede che i pubblici uffici siano organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione. In realtà, contrariamente a quanto previsto da queste norme, il rapporto tra politica e amministrazione è sempre stato molto stretto. Gli organi esecutivi, per cercare di imporre il proprio volere o semplicemente per tentare di attuare il proprio programma, hanno da sempre tentato di influenzare i dirigenti. A partire dagli anni novanta sono state introdotte norme per separare la politica dall'amministrazione, disponendo che compito della prima è esclusivamente quello di fornire indirizzi che la seconda è chiamata ad attuare, ma, come contraltare nel corso del tempo, si è tentato di equilibrare i rapporti di forza attraverso la nomina dei dirigenti di vertice da parte dei politici. In questo campo occorre sfuggire da logiche semplicistiche. Non è bene che i dirigenti siano completamente fuori controllo e che non siano chiamati a rispondere a nessuno; d'altra parte non è tollerabile neppure che il politico possa imporsi sull'amministrazione chiedendo di violare il principio di legalità o di far assumere amici o accoliti.

Il MoVimento 5 Stelle, per questo motivo, ritiene che vada ricercato un punto di equilibrio. Il vertice politico deve continuare a poter individuare tra i dirigenti pubblici il vertice amministrativo, che resta tuttavia il responsabile esclusivo degli atti che adotta, secondo ciò che prevede la legge. Allo stesso tempo devono essere introdotti dei criteri meritocratici preventivi per i dirigenti apicali in modo da ridurre la discrezionalità. Garanzie vanno inoltre previste sulla possibilità di rimuovere i dirigenti di vertice, tanto nelle amministrazioni centrali quanto in

quelle locali, e devono essere rafforzate le cautele quando questi si occupano dei controlli contro la corruzione. Occorre però rafforzare dall'altra parte il sistema di responsabilità del dirigente rispetto agli obiettivi che gli sono richiesti (cfr. valutazione dei dirigenti sulla base delle performance).

Per un'amministrazione terza va eliminata la disposizione attraverso la quale i politici possono consentire a persone a loro fedeli di entrare nella pubblica amministrazione con contratti a tempo determinato che si trasformano spesso in contratti a vita. Su questo specifico punto è stata presentata una proposta di legge, ma tale principio va esteso alle amministrazioni locali, per le quali invece il governo Renzi ha ampliato la possibilità di effettuare assunzioni su basi sostanzialmente fiduciarie. Va ribadito soprattutto il principio secondo il quale si diventa dipendenti pubblici soltanto per concorso e che altre vie devono essere ritenute assolutamente eccezionali. Solo in questo modo sarà possibile dire basta a gestioni clientelari nel pubblico impiego e affermare la meritocrazia.

## **Trasparenza attraverso la riforma degli obblighi di pubblicità e del diritto di accesso nei procedimenti amministrativi**

Il nostro Paese è da tempo impegnato in riforme volte a delineare la P.A. come "casa di vetro", che opera in piena trasparenza ed al "servizio dei cittadini" con l'obiettivo, non ancora raggiunto, di riallacciare i rapporti di fiducia tra cittadini ed amministrazione, far emergere i comportamenti virtuosi delle pubbliche amministrazioni, nonché ridurre il livello di corruzione percepita (che ci vede ancora in posizione "di fanalino di coda" nelle classifiche internazionali). Sul piano delle riforme amministrative il percorso verso "la trasparenza come regola ed il segreto come eccezione" è iniziato nel 1990 e proseguito negli anni successivi.

La trasparenza è dunque, oggi, concepita, almeno in teoria, come l'accessibilità totale ai dati ed ai documenti delle pubbliche amministrazioni e in forme diffuse di controllo sul perseguimento degli obiettivi e sull'utilizzo dei soldi pubblici. Inoltre, in linea di principio, la trasparenza è "misura fondamentale" di prevenzione della corruzione.

Un punto nodale delle riforme più recenti del 2016 è stata l'implementazione del cosiddetto "accesso civico", una sorta di versione italiana del cosiddetto "Freedom of Information Act - FOIA" che però, per essere efficace, necessita di interventi rilevanti.

Riteniamo che sia necessario razionalizzare gli obblighi di pubblicazione e ridurre le aree di sovrapposizione o duplicazione dei dati da pubblicare, che rischiano di incidere negativamente sull'efficienza delle amministrazioni.

In particolare occorre:

- a) razionalizzare il contenuto del testo del d.lgs. n. 33 del 2013, coordinandolo adeguatamente con le disposizioni in tema di privacy. Occorre razionalizzare gli obblighi di pubblicazione in base ai soggetti ed all'oggetto delle pubblicazioni, ottimizzando gli "sforzi" di pubblicazione delle amministrazioni, nel rispetto degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.
  
- b) migliorare l'accesso civico – Freedom of Information Act – FOIA (all'italiana) per evitare i problemi di sovrapposizione con la disciplina in tema di accesso al documento amministrativo del 1990. Sul punto sarebbe utile un'unica disciplina, armonica e con precise ma più circoscritte limitazioni che tengano conto della tutela degli interessi, reali, di carattere nazionale e della privacy dei cittadini, evitando scelte arbitrarie delle pubbliche amministrazioni che vietino l'accesso ad atti che dovrebbero invece essere sottoposti al regime di trasparenza.

Obiettivo finale è quello di perfezionare le disposizioni sulla trasparenza nel senso di:

- i) perseguire una maggiore trasparenza, ma evitando di subissare l'amministrazione di adempimenti non necessari;
  
- ii) avvicinare il cittadino all'amministrazione, sia per la conoscenza dei servizi erogati, sia per attuare un controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni stesse; anche, ma non solamente, come misura di prevenzione della corruzione e di promozione dell'agire etico dell'amministrazione al servizio dei cittadini.

## **Semplificazione amministrativa attraverso l'attuazione della legislazione vigente**

La semplificazione amministrativa è un processo che riguarda tutte le attività amministrative e interessa l'iter di una pratica, la presentazione di una dichiarazione, la presentazione di una istanza per avviare un procedimento, ecc.

La semplificazione serve a ridurre i tempi di risposta di una amministrazione, a fronte di una richiesta del cittadino: possiamo semplificare la modalità di richiesta che presentiamo, possiamo fare una istanza/richiesta tramite una procedura digitale e quindi in rete.

Oggi l'iter di una pratica o di un procedimento amministrativo è quasi sempre complesso, lungo, pieno di moduli da riempire e, soprattutto, mentre nel settore privato (commercio elettronico, banche digitali, servizi di comunicazione elettronica) i soggetti interessati operano in rete in modalità digitali ed in tempi rapidi, nel settore pubblico i cittadini e le imprese presentano delle richieste senza un iter ben definito, senza informazioni generali sui servizi, in una modalità mista carta/digitale, con siti web che non offrono con chiarezza e semplicità le informazioni necessarie per fare una pratica o per accedere ad un servizio.

Da 27 anni (dal 1990: anno di approvazione della legge 241/90) le Pubbliche Amministrazioni al di là di proclami e impegni assunti sulla carta di fatto non semplificano e non aiutano i cittadini nei loro rapporti con le burocrazie e le imprese nelle loro attività. La burocrazia non semplificata costituisce un enorme vincolo allo sviluppo delle imprese, alla concorrenza, alle imprese che vorrebbero investire in Italia.

La semplificazione amministrativa costituisce già oggi, almeno sulla carta, un diritto dei cittadini e delle imprese ed è un obbligo delle amministrazioni pubbliche (obbligo a semplificare tutto: iter, fasi, durata, modularità dei procedimenti, delle procedure, facilità di accesso ai siti, completezza dei siti, qualità dell'informazione, qualità dei servizi, ecc.).

La norma che lo stabilisce principalmente è la legge 241/1990 che ha stabilito i criteri di base che devono caratterizzare le attività amministrative: economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza. Questa legge ha anche stabilito che, per ogni procedimento, c'è un responsabile, una durata certa del procedimento e ha introdotto il diritto di accesso ai documenti che riguardano i procedimenti e le attività amministrative.



La stessa legge ha stabilito che la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento, se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

La semplificazione caratterizza ancora di più le amministrazioni sul piano telematico: i cittadini e le imprese hanno il diritto alla cittadinanza digitale, ai servizi in rete, il diritto di presentare istanza e dichiarazioni digitali, il diritto a poter fruire di siti web completi delle informazioni necessarie e facilmente accessibili e consultabili, ecc.

La norma che supporta la semplificazione delle amministrazioni digitali è costituita dal Codice dell'amministrazione digitale o CAD (decreto legislativo 82/2005). In particolare l'art. 15 del Codice, al comma 2 stabilisce che, per garantire una digitalizzazione corretta delle Pubbliche amministrazioni, è necessario semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese.

I soggetti responsabili della semplificazione sono gli organi politico-amministrativo (i decisori pubblici) e la dirigenza.

Gli organi programmano e verificano l'attuazione dei programmi. La dirigenza attua i programmi approvati dagli organi.

In particolare, gli organi devono dare indirizzi specifici per semplificare le attività amministrative e devono vigilare perché la semplificazione diventi reale e concreta.

Gli organi politico-amministrativi devono verificare l'attuazione dei programmi di semplificazione e di digitalizzazione.

In particolare gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) devono intervenire per valutare le performance della dirigenza: cosa ha fatto la dirigenza per semplificare l'azione amministrativa, per garantire la trasparenza sull'operato dei pubblici decisori, per la digitalizzazione amministrativa.

I cittadini hanno il diritto di verificare l'operato della dirigenza tramite il sito web delle amministrazioni sul quale vi è l'obbligo di pubblicare le informazioni relative all'operato della dirigenza.

I diritti che i cittadini potrebbero già esercitare oggi:

- il diritto all'amministrazione semplificata (legge 241/1990);
- il diritto all'amministrazione digitale (d.lgs. 82/2005, Codice dell'amministrazione digitale - CAD);
- il diritto all'alfabetizzazione informatica del cittadino (art. 8 CAD);
- il diritto ai siti web funzionali, facilmente consultabili, che garantiscono informazioni complete, aggiornate, affidabili (art. 53 CAD);
- il diritto all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per eliminare il divario digitale (art. 3, CAD);
- il diritto al domicilio digitale (art. 3 bis CAD);
- il diritto all'identità digitale (art. 3 CAD);
- il diritto alla qualità dei servizi e alla verifica della soddisfazione dei cittadini (art. 7 CAD);
- il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9 CAD);
- il diritto a procedimenti amministrativi semplificati e non aggravati (art. 1, comma 1 della legge 241/90);
- il diritto a procedimenti amministrativi informatici (art. 41 CAD)
- il diritto alla trasparenza amministrativa (d.lgs. 33/2013);
- il diritto di verificare, mediante strumenti informatici, i termini previsti ed effettivi per lo specifico procedimento e il relativo stato di avanzamento, nonché di individuare l'ufficio e il funzionario responsabile del procedimento (art. 3,1 quater CAD);
- il diritto all'utilizzo delle istanze "nativamente" digitali per avviare procedimenti amministrativi o inviare dichiarazioni (art. 65 CAD);
- il diritto alla conservazione del documento informatico da parte della Pubblica amministrazione competente, e non dei cittadini e delle imprese, che possono richiederlo in ogni momento (art. 43, 1 bis CAD);
- il diritto alla richiesta ed erogazione dei servizi amministrativi tramite la rete (art. 63 CAD).

Sulla carta e nella legge, tutti questi diritti esistono già. La nostra proposta in materia di semplificazione consiste non tanto nell'introdurre nuovi diritti e nuove leggi, quanto nell'attuare ed applicare, finalmente, quelli finora solo sbandierati ma non effettivi.

In sostanza la nostra proposta consiste nel consentire effettivamente ai cittadini di esercitare i loro diritti nell'ambito dell'amministrazione digitale con la possibilità per il cittadino e ile

imprese di utilizzare procedure che si basano sul principio delle autodichiarazioni (d.p.r. 445/2000) e della decertificazione totale (art. 15 della legge 183/2011) eliminando così documenti inutili da allegare.

## **Modifica dei criteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti**

Le autorità amministrative indipendenti (l'Anitrust, l'Autorità per l'energia, il Garante della Privacy, l'Autorità Anticorruzione, la CONSOB...), sono enti che esercitano funzioni essenziali in settori "sensibili o di alto contenuto tecnico" (la concorrenza, la privacy, l'energia, le comunicazioni...), che hanno importanti ricadute sul Sistema Paese e sui cittadini. Per questo i loro vertici rivestono una posizione specifica di autonomia e di indipendenza dal Governo al fine di garantire "una maggiore imparzialità/neutralità rispetto agli interessi coinvolti". A prima vista può sembrare una questione lontana dai comuni cittadini: ma non lo è. Garantendo che i posti chiave per decisioni che riguardano la vita di tutti i giorni in settori quali l'energia, la telefonia, i trasporti, gli scioperi nei servizi pubblici, ma anche la vigilanza sui mercati azionari, che di recente ha avuto ricadute dirette sui piccoli risparmiatori. Possiamo rivoluzionare un intero sistema, sia dal punto di vista della sua efficienza, sia dal punto di vista della sua distanza da interessi privati estranei a quelli della collettività.

Per questo sarebbe necessario riformare le procedure per le nomine dei membri del vertice delle Authority, che oggi sono molto diverse tra loro, e presentano un deficit di tutela nel caso in cui siano nominati soggetti non in possesso dei requisiti di competenze tecniche e di indipendenza (anche se questi requisiti sono richiesti espressamente dalle leggi vigenti).

Abbiamo vertici di Autorità indipendenti nominati dai Presidenti delle Camere, altri nominati dalle Commissioni parlamentari, altri dal Governo...il risultato è che in moltissimi casi ad occupare questi posti essenziali di controllo e tutela di questi interessi dei cittadini sono spesso politici e ex politici "promossi" o riciclati in questo modo. In passato in ruoli così importanti sono state nominate persone prive dei requisiti richiesti dalla legge (in particolare per la carenza di legittimazione tecnica e la carenza della "indipendenza"). Basti pensare, ad esempio, alle nomine di alcuni membri dell'Antitrust (anno 2004), per le quali alcune associazioni di consumatori hanno lamentato per alcuni nominati la carenza di "notoria indipendenza", a causa dell'eccessiva vicinanza al Governo e agli interessi del Presidente del Consiglio, per altri la carenza di legittimazione tecnica richiesta dalla legge.

Le modalità di “scelta” attuali, che hanno consentito di “aggirare” i criteri individuati dalla normativa per la nomina dei membri delle Authority, sono quindi gravemente lesive nei confronti della stessa tutela del buon funzionamento del sistema di regolazione dei servizi di pubblica utilità e degli interessi dei cittadini che i vertici di tali Autorità indipendenti sono tenuti a garantire.

Nel sistema attuale non è neanche agevole la contestazione davanti a un giudice delle nomine effettuate in violazione dei criteri normativi di competenza tecnica ed indipendenza, perché non è prevista una specifica legittimazione processuale a ricorrere da parte dei cittadini, delle associazioni dei consumatori e, più in generale, degli stakeholder.

Sarebbe, quindi, fondamentale definire una procedura omogenea, trasparente e partecipata delle nomine dei vertici delle Autorità indipendenti, in modo da sostituire le attuali discipline, tutte diverse tra loro, e prevedere procedure che comprendano: 1) Una sollecitazione ed una valutazione pubblica delle candidature dei curricula dei soggetti da nominare; 2) Un possibile coinvolgimento attivo, in tale scelta, dei cittadini-utenti o delle associazioni rappresentative degli stessi; 3) Specifiche aperture per la legittimazione a ricorrere in giudizio, nel caso di nomine di vertici della Autorità indipendenti, privi dei requisiti di competenza tecnica ed indipendenza, previsti dalle disposizioni normative.



# **PROGRAMMA AMBIENTE**

## **MOVIMENTO 5 STELLE**

# Indice

## Nota metodologica

<b>CAPITOLO e SEZIONE</b>	<b>PAG.</b>
1. Il modello che abbiamo in mente	4
2. Bonifiche e il caso Terra dei Fuochi	8
2.1 Bonifiche	
2.2 Terra dei Fuochi	
3. Per un'altra gestione dei rifiuti possibile	21
4. Acqua pubblica partecipata e trasparente	60
5. Pianificazione sostenibile dei territori	72
5.1 Diritto all'abitare e recupero del patrimonio	
5.2 Rigenerazione urbana e stop al consumo di suolo	
5.3 Fascicolo del fabbricato	
5.4 Contrasto all'abusivismo edilizio	
5.5 Cura del verde pubblico	
5.6 Recupero delle acque meteoriche	
5.7 Impegno per le aree interne e tutela piccoli borghi	
5.8 Messa in sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico)	
6. Difesa dei parchi e delle aree protette	121
7. Per una vera mobilità sostenibile	127
8. Stop alle trivellazioni	131
9. Per una nuova governance ambientale	140
9.1 Politiche concrete contro i cambiamenti climatici	
9.2 Implementazione e sostegno al nuovo Sistema Nazionale di Protezione Ambientale	
9.3 La necessaria riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente	
9.4 Servizi pubblici e locali a misura di cittadino	
9.5 Valutazione e autorizzazioni ambientali partecipate e a difesa dell'ecosistema	
9.6 istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale	
9.7 Impegno concreto contro i reati ambientali	

## MATRICE GENERALE

In generale **il lavoro di stesura di un programma MoVimento 5 Stelle parte da un primo livello generale** che prevede la partecipazione, la condivisione dei contributi, la discussione e la votazione; nel **2° livello** intendiamo delineare un programma **ambiente** dove l'attività fatta in Parlamento, la discussione delle proposte di legge sul portale "LEX" e le varie attività ispettive vengono sistematizzate, sintetizzate e organizzate; in una prima fase il lavoro è svolto dai portavoce Camera-Senato e Parlamento Europeo che si sono occupati in maniera specifica di ambiente, la successiva discussione coinvolgerà i consiglieri regionali e gli amministratori locali; questa fase sarà in realtà molto breve per lasciare spazio alla fase più importante, la discussione in rete.

La matrice generale prevede l'individuazione di **PRINCIPI GENERALI E LIVELLI ESSENZIALI AMBIENTALI** e i **METODI DI ATTUAZIONE DEGLI STESSI TRAMITE ALCUNI OBIETTIVI**

### Principi generali e livelli essenziali ambientali:

- economia ambientale,
- valutazione del ciclo vita,
- indice ritorno energetico,
- sostenibilità e impatto ambientale,
- garanzia di salute e futuro;

### Attuare i principi generali perseguendo i seguenti obiettivi:

- gestione ottimale servizi ambientali,
- reale attuazione del principio del "chi inquina paga",
- gestione ottimale della Pubblica Amministrazione nel settore ambientale e degli appalti,
- focus sui servizi pubblici locali: la loro funzione ed importanza e quanto sono stati messi sotto attacco dalle politiche di privatizzazione,
- economia circolare,
- legalità,
- aggiornamento e ricerca;

ed eseguendo le seguenti **valutazioni** (acquisendo progressivamente i dati relativi a ciascun settore delle schede):

- cambiamento climatico;
- filiera;
- indici occupazionali;
- esternalità sanitarie ambientali;
- tutela dei cicli degli elementi: azoto (N), fosforo (P), ecc...;
- utilizzo risorse;
- rilevanza comunitaria europea e internazionale;
- sguardo ai rapporti internazionali e geopolitici.

Dopo questo cappello politico generale (contenuto anche nelle pdl revisione parte I e II -Zolezzi- del DL 152/2006) verranno sviluppati i piani per ogni settore, che dovranno prevedere in prospettiva tutti i dettagli in precedenza elencati (valutazioni), tentando di perseguire gli obiettivi elencati e arrivando al rispetto dei principi generali e alla realizzazione dei livelli essenziali ambientali citati. Un piano del genere può sembrare utopistico e troppo difficile da realizzare. In realtà si vuole semplicemente consentire ai migliori enti produttivi e di ricerca, soggetti pubblici e privati, di rendere pubblici dati di sostenibilità, che spesso sono già noti in ambiti non pubblici e costituiscono il pane quotidiano di chi imposta il mercato con logiche miopi e che frenano la sostenibilità stessa (vedi valutazioni del ciclo vita).

## Cap. 1: il modello che abbiamo in mente

### Paragrafo 1: i principi generali

Stato attuale tecnico e normativo: la normativa nazionale tratta i principi generali ambientali nel decreto legislativo 152/2006, articoli da 1 a 3 sexies, che riguardano appunto le **DISPOSIZIONI COMUNI E PRINCIPI GENERALI** ambientali.

Tale decreto legislativo deriva da un mero recepimento di atti sovraordinati, direttive europee e Costituzione della Repubblica italiana (dove non è inserito in forma esplicita nei principi fondamentali il riferimento all'ambiente) in particolare e ha come obiettivo primario (art. 2) la promozione dei livelli di qualità della vita umana. Questo principio contenuto nell'art. 2 viene affrontato nella nostra proposta di revisione. Tale obiettivo dovrebbe fra l'altro essere raggiunto isorisorse; all'art. 3-ter si affronta il tema del principio della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonchè il principio "chi inquina paga" che si è dimostrato difficile da raggiungere con l'attuale complesso normativo;

l'art. 3-quater affronta il tema dello sviluppo sostenibile, "prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane", ignorando il concetto di sviluppo finito e non mettendo al primo posto la sostenibilità ambientale;

l'art 3-quinquies affronta i "principi di sussidiarietà e di leale collaborazione", i principi contenuti nel decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale; al comma 3 dello stesso articolo si novella il possibile intervento statale: "Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati";

l'art. 3-sexies affronta il tema dell'informazione e della partecipazione, "chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale". Al comma 1-bis vengono scremate notevolmente le possibilità di informazione e partecipazione in base alla direttiva



2003/35/CE, di fatto portando sempre più spesso allo spezzettamento di impianti e autorizzazioni per evitare di informare e rendere possibile le modifiche di piani e programmi da parte del pubblico.

## Paragrafo 2: nostre proposte

Le parti da noi revisionate del decreto legge 152/2006 sono confluite nella seguente proposta di legge:

- i PRINCIPI GENERALI, proposta di legge Mannino, atto Camera numero 3126:  
[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0032350.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0032350.pdf)

Per quanto riguarda i PRINCIPI GENERALI siamo partiti dal presupposto che la normativa esistente non è a nostro parere soddisfacente dal punto di vista della evoluzione scientifica e tecnologica. Abbiamo considerato il mancato raggiungimento della sostenibilità ambientale che deve essere correlata alla valutazione del ciclo di vita e dell'etica che deve essere sempre più biocentrica, la necessità di maggiore possibilità e velocità di accesso alle informazioni, della sostanziale e della progressiva consapevolezza ambientale acquisita dagli individui, dalle associazioni, dai comitati e da altri enti alla luce del modello di sviluppo industriale e infrastrutturale maturato in questi decenni. Il 97% dei votanti **il primo quesito ambientale sul portale Rousseau** ha concordato con la necessità che le decisioni di ogni Ministero in merito a temi economici, ambientali e sociali, siano sottoposte a valutazioni vincolanti della loro sostenibilità, dell'impatto cumulativo e dell'analisi del ciclo vita, alla valutazione dell'**impronta ecologica**, inoltre confermano la necessità di un miglioramento dell'**accesso alle informazioni ambientali**.

Tale risposta **si declina nei principi generali ambientali** (vedi: di seguito) come nel modo di svolgere le **autorizzazioni ambientali** (vedi: capitolo 9.5 del presente documento).

### Principio primo

Il primo principio introdotto è quello della SEPARAZIONE della TUTELA predisposta in favore delle RISORSE NATURALI dalla tutela della SALUTE UMANA e della qualità della vita, rendendo **giuridicamente rilevante** qualsiasi **pregiudizio recato alle risorse naturali**, indipendentemente da un danno, o da un grave rischio diretto di danno, alla salute dell'uomo, in linea con la nuova formulazione europea del danno ambientale; troppe volte il **danno alla salute** è stato **misconosciuto** e non è stato riconosciuto il **valore intrinseco e strumentale delle risorse** e si è consentito di proseguire a danneggiare l'ambiente, la salute e le filiere produttive con la scusante che non è ancora dimostrato il danno alla salute umana (con frequenti dimostrazioni a distanza di molti anni, durante i quali si è perpetrato il danno ambientale e alla salute umana stessa). Il sovvertimento dei cicli naturali e dei limiti planetari deve prevedere un'attenzione sempre maggiore pena possibili stravolgimenti ecosistemici di cui si ha già evidenza nel calo della qualità delle acque (eccesso di nitrati per esempio), nella riduzione della disponibilità di fosforo, nella riduzione di biodiversità, nei cambiamenti climatici.

### Principio secondo

Il secondo è quello di INNALZARE gli STANDARD di TUTELA e non il contrario. La recente tendenza europea è formalmente di **tutelare la "crescita"** come da proposta di direttiva COM(2012)628, che modifica la direttiva 2011/92/UE in termini di richiesta di VIA solo in **presenza di impatti**

**ambientali chiaramente significativi**; attualmente la tendenza è forzosamente alla costruzione di impianti piccoli per le nuove tipologie produttive, già non sottoponibili a VIA, la nuova direttiva potrebbe rarefare ulteriormente l'applicazione della VIA e renderebbe **inutile** qualsiasi pubblicazione di piani, programmi e progetti.

### **Principio terzo**

Il terzo è l'introduzione del principio di SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE in luogo di sviluppo sostenibile.

### **Principio quarto**

Il quarto è la necessità di una POLITICA ENERGETICA SOSTENIBILE caratterizzata dai principi del **risparmio energetico e del benessere economico a bassa intensità ecologica e alta intensità occupazionale**, nonché al limitato consumo di risorse in linea con quanto proposto nel piano energetico.

### **Principio quinto**

Il quinto è basato sul calcolo dell'IMPRONTA ECOLOGICA (Wackernagel e Rees, Università della British Columbia, Canada, a partire dagli anni '90). Una teoria di sistema di CONTABILITÀ AMBIENTALE in grado di stimare la quantità di **risorse rinnovabili che una popolazione utilizza per vivere, calcolando l'area totale di ecosistemi terrestri e acquatici necessaria per fornire, in modo sostenibile, le risorse utilizzate e per assorbire, sempre in modo sostenibile, le emissioni prodotte.**

### **Principio sesto**

Il sesto è l'ACCESSO alle INFORMAZIONI AMBIENTALI relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio riconosciuto come un **diritto fondamentale**, al pari di altri **diritti della persona** (quali il diritto alla salute, al lavoro, alla conoscenza, eccetera). È inoltre riconosciuta la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso alla documentazione anche se non ricorra necessariamente un "interesse giuridicamente rilevante".

È necessario assicurare **forme di pubblicità idonee e facilmente accessibili** per i cittadini rispetto alle informazioni e agli atti richiamati.

### **Principio settimo**

Il settimo è la necessità di valutare nella maniera più precisa possibile il RITORNO ENERGETICO SULL'INVESTIMENTO ENERGETICO (EROEI o EROI: Energy Returned On Energy Invested o Energy Return On Investment), criterio in base al quale si opera una necessaria **comparazione tra l'energia ricavata e l'energia utilizzata** per arrivare al suo ottenimento (vedi impianti industriali). Per esempio: **l'energia solare fotovoltaica** ha un EROI doppio rispetto ad energia da **biogas agricolo** negli studi analizzati. Questo calcolo ha una valenza temporale e spaziale, è cioè chiaramente variabile in base alla disponibilità di risorse in un territorio e varia nel tempo, deve essere rivalutato in diversi contesti e periodi.

## **Principio ottavo**

L'ottavo è la possibilità per **gli enti e per i cittadini** di esercitare AZIONI CONTRARIE a provvedimenti già assunti dai soggetti precedenti, a fortiori, richiedendo l'intervento dei poteri pubblici al fine di inibire e di prevenire il verificarsi di eventuali possibili pregiudizi all'ambiente.

## **Paragrafo 3: dove reperire le risorse e quale beneficio si attende anche rispetto ad altri settori**

I principi generali ambientali, in maniera forse non così immediatamente percepibile, regolano tutta la politica ambientale; i dati in corso di acquisizione sul PIL ambientale (intorno ai 600 miliardi di euro all'anno in Italia, un terzo del PIL nazionale) potranno precisare alcuni aspetti. Basti pensare a quante attività risultano possedere autorizzazioni e impatti ambientali, quante attività ottengono nuove autorizzazioni o le devono rinnovare, basti pensare al costo della gestione dei rifiuti, delle acque, del suolo, ma anche agli effetti positivi per l'uomo e l'ambiente.

La gestione dei rifiuti urbani e speciali ammonta a circa 34 miliardi di euro all'anno, il dissesto idrogeologico costa (per la gestione delle urgenze ed emergenze) almeno 2 miliardi di euro all'anno, i sismi sono costati circa 4 miliardi di euro all'anno negli ultimi 10 anni, gli effetti dell'inquinamento dell'aria (studio ECBA) 48 miliardi di euro all'anno.

Per quanto riguarda costi pluriennali, il costo totale delle bonifiche si aggira sui 250 miliardi di euro, per i soli 39 siti inquinati di interesse nazionale (SIN) si aggira sugli 80 miliardi (40 miliardi per la sola messa in sicurezza stimata da Confindustria); la gestione residua dei materiali contenenti amianto a circa 80 miliardi di euro complessivi (il costo annuo per bonifiche e danni da amianto è superiore a 2 miliardi di euro), stiamo raccogliendo i dati relativi al costo della depurazione e gestione delle risorse idriche.

Ne consegue la necessità di una politica oculata che soppesi effetti collaterali e benefici di ogni attività umana, naturalmente questa bozza di programma ambientale andrà integrata con il programma energetico, infrastrutturale, agricolo e di ogni altro settore che abbia impatti ambientali o intenda usufruire di risorse finite.

Attualmente si può ottenere una linea programmatica con interessanti aspetti economici che andranno progressivamente puntualizzati e potranno guidare la produzione, la ricerca e la sostenibilità e soprattutto orientare le priorità normative.

# Cap. 2: bonifiche e il caso Terra dei Fuochi

## Sezione 1: bonifiche

### Paragrafo 1

#### 1.1 Lo stato attuale

Le bonifiche in Italia non si fanno, o si fanno male o comunque molto a rilento; si registrano diverse difficoltà generalmente rintracciabili in modo simile su tutto il territorio nazionale:

- difficoltà a individuare il responsabile dell'inquinamento che per legge è chi dovrebbe occuparsi delle opere;
- difficoltà diffusa a rintracciare i fondi per realizzare le opere di bonifica;
- eccesso di burocratizzazione e farraginosità delle norme.

Intanto i territori subiscono un doppio danno:

- quello di un continuo e progressivo avanzamento dello stato di degrado e d'inquinamento delle matrici ambientali. Esso molto spesso è progressivo nel tempo e avanza nello spazio diffondendosi e sempre di più minacciando più ampi strati del terreno, più vaste aree e spesso arrivando alle falde acquifere perché dopo decenni dall'inizio dell'evento d'inquinamento troppo spesso nulla si è fatto per arrestare il processo di evoluzione del danno;
- quello di un degrado sociale ed economico dei territori che non possono prevedere un altro futuro produttivo in quei territori contaminati e abbandonati.

Occorre quindi provvedere alle bonifiche e come legislatori ci spetta l'onere di rimuovere quegli impedimenti e/o favorire quelle condizioni che ci permettano di fare questo grosso investimento urgente e necessario per tutto il paese. Purtroppo, anche quando le bonifiche si fanno, si registra che quasi il 40% dei casi, la “tecnologia” di disinquinamento è la ruspa: cioè si scava il terreno contaminato e si trasferisce in una discarica. Si scava un buco per riempirne un altro. Il beneficio ambientale è a quel punto impercettibile, il costo è più alto rispetto alle tecnologie più serie, ma è il modo di “risanare” che viene più facilmente accettato.

#### 1.2 I dati

100mila ettari inquinati in 39 siti di interesse nazionale (SIN) e 6mila aree di interesse regionale, in attesa di bonifica. Da Taranto a Crotona, da Gela e Priolo a Marghera, passando per la Terra dei fuochi: un business da 30 miliardi di euro tra ritardi, inchieste giudiziarie e commissariamenti. La storia del risanamento in Italia sembra ferma a dieci anni fa nonostante i drammatici effetti sulla salute. Rischio ecomafie e criminalità in tutta Italia: dal 2002 concluse 19 indagini, emesse 150 ordinanze di custodia cautelare, denunciate 550 persone e coinvolte 105 aziende.

Le superfici, terrestri e marine, individuate negli ultimi 15 anni come siti contaminati sono davvero rilevanti. I risultati ottenuti fino ad oggi per il raggiungimento della bonifica di queste aree invece, non sono purtroppo altrettanto rilevanti. Secondo il programma nazionale di bonifica curato dal Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il totale delle aree perimetrare come siti di interesse nazionale (SIN) è arrivato negli anni a circa 180mila ettari di superficie, scesi oggi a 100mila ettari, solo grazie alla derubricazione di 18 siti da nazionali a regionali (i SIN sono quindi passati da 57 a 39).

Solo in 11 SIN è stato presentato il 100% dei piani di caratterizzazione previsti (è il primo step del processo di risanamento che definisce il tipo e la diffusione dell'inquinamento presente e che porta alla successiva progettazione degli interventi). Anche sui progetti di bonifica presentati e approvati emerge un forte ritardo: solo in 3 SIN è stato approvato il 100% dei progetti di bonifica previsti. In totale, sono solo 254 i progetti di bonifica di suoli o falde con decreto di approvazione, su migliaia di elaborati presentati.

Le bonifiche vanno a rilento, ma non il giro d'affari del risanamento ambientale che si aggirerebbe intorno ai 30 miliardi di euro. Dal 2001 al 2012 sono stati messi in campo 3,6 miliardi di euro di investimenti, tra soldi pubblici (1,9 miliardi di euro, pari al 52,5% del totale) e progetti approvati di iniziativa privata (1,7 miliardi di euro, pari al 47,5% del totale), con risultati concreti davvero inesistenti.

### **1.3 Legislazione**

La materia delle bonifiche è attualmente contenuta nel titolo V della parte quarta del D.lgs. 3 aprile 2006, n.152 cd testo unico ambientale. A sostanziale differenza rispetto a quanto previsto per i rifiuti e per i rifiuti di imballaggio che rappresentano i temi di maggiore rilievo contenuti nella richiamata Parte Quarta, la materia delle bonifiche non è una disciplina derivata dalla normativa comunitaria, sebbene le procedure di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale dei siti contaminati siano sostanziale applicazione dei principi cardine ambientali contenuti nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea con particolare riferimento al principio "chi inquina paga". L'assenza di una disciplina immediatamente applicabile in ciascuno stato membro in relazione agli interventi per ridurre o eliminare una fonte di contaminazione per restituire un sito alla fruibilità esistente prima della contaminazione o ad altro uso ha, dunque, condotto il legislatore nazionale ad introdurre una disciplina nazionale sul tema sin dal tardivo recepimento della disciplina comunitaria nel nostro Paese in tema di rifiuti e rifiuti pericolosi. Come noto, infatti, il legislatore nazionale ha dapprima optato per un approccio tabellare, salvo poi correggere il tiro, introducendo un sistema più articolato frutto della combinazione di un sistema tabellare "presuntivo" ed una analisi sito specifica valutativa di potenziale effetti negativi per l'uomo e per l'ambiente. Tanto premesso, il numero delle bonifiche dei siti contaminati il cui procedimento di restituzione alla fruibilità portate a termine può dirsi completato nel nostro Paese è davvero esiguo, anche e soprattutto per quelle aree caratterizzate da una contaminazione particolarmente pericolosa, persistente, e diffusa e che in base al nuovo (rispetto al decreto Ronchi) art. 252 sono stati ricompresi nei siti di interesse nazionale (SIN), delegandosi allo Stato oneri di bonifica, di messa in sicurezza e ripristino altrimenti in capo al responsabile, nonché agli enti locali. Tornando al principio di origine comunitaria rappresentato dal "chi inquina paga" non può che desumersi il carattere eminentemente oneroso in capo al responsabile della contaminazione.

### **1.4 Contesto normativo**

Nel luglio del 2009 Confindustria produsse, nell'ambito dei lavori dell'allora "Commissione Sviluppo Sostenibile", un position paper con il quale intese fornire il proprio contributo per superare quelle che a suo giudizio erano le criticità all'avanzamento delle bonifiche in Italia e alla conseguente reindustrializzazione dei territori.

Tutti gli ultimi interventi normativi in materia di bonifiche emanate in questa legislatura sono in linea con le istanze presentate da Confindustria e perseguono l'obiettivo di semplificazione da essa dettati,

anche a discapito, a nostro avviso, del pieno rispetto delle dovute fasi di controllo e di garanzia di tutela ambientale degli interventi.

Le misure introdotte sul fronte della semplificazione e della compatibilità tra attività produttive e bonifiche hanno avviato il processo di riforma della materia.

Nel documento del 2009 venivano elencate tutte le richieste e definite le proposte normative di Confindustria atte alla rimozione delle criticità che gli operatori industriali ritenevano di riscontrare.

Il riferimento è, in particolare, alla necessità di:

- ulteriori semplificazioni amministrative (per esempio: in tema di determinazione dei valori di fondo naturale da parte delle ARPA, di attività sperimentali per la taratura dei progetti, di rilascio delle certificazioni di avvenuta bonifica);
- potenziare l'operatività di determinati strumenti (per esempio: accordi di programma per valorizzare le iniziative imprenditoriali di rilancio di siti contaminati disciplinando le modalità di subentro del cessionario negli obblighi gravanti sul cedente);
- in tema di delitti ambientali, introdurre forme di bilanciamento della risposta penale che tengano conto delle condotte di riparazione del pregiudizio poste in essere dal soggetto interessato.

Tutte richieste compiutamente esaudite da procedimenti legislativi portati a termine dal governo Renzi:

- la "nuova" Legge 181/89, per il "rilancio delle aree di crisi industriale";
  - art. 33 D.L. Sblocca Italia;
  - art. 35 D.L. Sblocca Italia;
- ed altri provvedimenti semplificativi in corso.

Fortunatamente nella legge 68/2015 siamo riusciti al Senato ad introdurre due fondamentali punti attinenti la questione bonifiche:

- il reato di omessa bonifica;
- la confisca dei beni finalizzata alla bonifica.

## **1.5 Problematiche**

I problemi insiti alle procedure di bonifica possono dunque essere ricondotti ad almeno tre ordini di fattori in ordine logico:

- individuazione del responsabile e solvibilità di quest'ultimo in caso affermativo;
- lento esercizio del potere sostitutivo degli enti locali in caso di mancato accertamento del responsabile;
- mancanza di fondi per l'ente sostituito per procedere alle attività di bonifica.

A questi possiamo a ragione aggiungere la mancata partecipazione delle popolazioni residenti nei luoghi contaminati oggetto di bonifica alle varie fasi di pianificazione e decisionali che ha contribuito nel tempo a rendere l'effettivo recupero dei terreni quantomeno insoddisfacente.

## **Paragrafo 2**

### **2.1 La nostra proposta**

La legge proposta dal M5S (C.3795 De Rosa), composta di 18 articoli, mira ad accelerare i procedimenti di bonifica semplificandone alcuni passaggi, definendo meglio responsabilità e metodologie, salvaguardando i controlli, sanando le attuali lacune normative e garantendo trasparenza dei dati e partecipazione dei cittadini.

Con le nostre proposte vogliamo rendere chiaro l'ambito di applicazione della normativa sulle bonifiche, armonizzandola con la normativa dei rifiuti e dando completezza ad un'attività di verifica precedentemente non regolamentata.

### **2.2 Procedure snelle, tempi certi, controlli**

In relazione agli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso predisposti dalle regioni con appositi piani, abbiamo approntato disposizioni finalizzate a garantire tempi certi per l'adozione di tali piani con eventuale esercizio di potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia delle regioni, nonché modalità per garantire trasparenza e partecipazione del pubblico attraverso la trasmissione di osservazioni ai piani. Si stabilisce inoltre che lo Stato rediga delle linee guida, dei criteri generali e degli standard per la bonifica dei siti inquinati anche ai fini della elaborazione dei piani regionali per le bonifiche per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso.

### **2.3 Definizioni non interpretabili**

Proponiamo di rivedere le definizioni normative, sia in funzione dell'esperienza oggettiva maturata in quasi vent'anni di normativa nazionale, sia in coerenza con le modifiche apportate. Verranno introdotte nuove definizioni relative a contesti previsti ma non esaurientemente descritti nel testo vigente (perimetrazione, contaminazioni pregresse, valori di fondo, responsabile della contaminazione, ambito territoriale con fondo naturale), in termini di fasi procedurali (progettazione per fasi, interventi di contenimento e d'emergenza, riqualificazione ambientale), di metodologie di bonifica e messa in sicurezza (bonifica con misure di sicurezza) ed infine di soggetti coinvolti (soggetto interessato). Sostanzialmente vogliamo provare ad innalzare il livello di protezione ambientale anche grazie a razionalizzazioni o semplificazioni delle definizioni che possano consentire una maggiore chiarezza e sicurezza per chi opera a diverso titolo nel campo dei siti contaminati e che possano garantire il completamento degli interventi di bonifica spesso rallentati o sospesi per incertezza interpretativa o per assenza di procedure intermedie che garantissero un contenimento dei costi.

Le nostre proposte mirano nel complesso alla riduzione dei tempi (che sono stati quasi sempre ridotti rispetto al testo vigente) già in fase di indagine preliminare senza però introdurre elementi di semplificazione che possano abbassare il livello di controllo e sicurezza.

Sempre nell'ottica di riduzione dei tempi, che non solo rappresenta un vantaggio per chi opera riducendo i costi che se protratti nel tempo potrebbero rendere impossibile il completamento dei lavori, ma consente anche di risolvere prima la contaminazione, vogliamo eliminare la certificazione di avvenuta bonifica da parte della provincia e sostituirla con la relazione dell'ARPA. Tale scelta deriva dalla considerazione che le province predispongono la certificazione sulla base della relazione di ARPA e si limitano ad effettuare un mero lavoro cartaceo che si traduce in una fase di allungamento dei

tempi nei quali i costi di gestione del cantiere permangono o si amplificano e la presenza di scavi aperti, spesso non sufficientemente presidiati, diviene un centro di rischio sia in termini di sicurezza che in termini di potenziali attività illecite.

Riteniamo di sopprimere l'art. 242-bis del TUA divenuto inutile alla luce delle modifiche operate sui tempi di svolgimento della procedura ordinaria. Infatti la ratio del suo inserimento nel testo vigente è stata quella di snellire i tempi grazie al ricorso all'intervento in autonomia ed autocertificazione rischiando però di abbassare il livello dei controlli e dell'affidabilità dei risultati.

## **2.4 Analisi di rischio (AdR)**

Più in dettaglio, tali modifiche salienti riguarderanno la soppressione dell'AdR sito specifica con reintroduzione dell'analisi di rischio con calcolo diretto del rischio. Tale modifica è motivata dalla discrezionalità applicativa di una AdR sito specifica che nel corso dei dieci anni di applicazione non ha portato reali vantaggi dal punto di vista della celerità di svolgimento dei procedimenti di bonifica introducendo, invece, considerevoli difformità di trattamento dei diversi siti contaminati.

## **2.5 Sanare le lacune normative**

Prevediamo la reintroduzione delle bonifiche con misure di sicurezza di cui alla normativa precedente e non inserite nel D.lgs.152/06, se non come sola messa in sicurezza permanente citata negli allegati tecnici. Reintrodurremo anche la progettazione per fasi prevista dalla normativa precedente e non inserita nel D.lgs.152/06 e che invece diviene necessaria soprattutto per interventi di dimensioni e/o complessità significative consentendo anche agli enti una maggior incisività nei controlli. Prevediamo inoltre la razionalizzazione degli interventi d'emergenza con un distinguo tra interventi di contenimento immediato ed interventi d'emergenza più complessi oggetto anche di approvazioni ed autorizzazioni.

Sarà introdotta la regolamentazione di un settore che da sempre si è sottratto ad una regolamentazione della qualità del suolo: stiamo parlando degli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento.

Inseriremo modifiche normative finalizzate alla pubblicità dei dati e delle informazioni ambientali relativi alla bonifica ed altri interventi necessari in aree militari.

Con le nostre proposte intendiamo anche sanare un vuoto procedimentale contenuto sia nel testo vigente (D.lgs.152/06) che in quello previgente (DM 471/99): entrambe le norme prevedono la notifica della contaminazione in caso di superamenti dovuti ad eventi attuali o ad eventi pregressi con pericolo di peggioramento, ma in nessuno dei due casi si prevede la verifica e la conseguente notifica di contaminazioni pregresse (contaminazioni storiche) in assenza di un pericolo di peggioramento. Tale condizione ha fatto sì che molte ex aree industriali, non inquadrare in alcuna casistica tra quelle previste dalle norme citate, siano sfuggite e ancora oggi sfuggano, all'accertamento della qualità dei suoli. Prevediamo dunque che vi sia un meccanismo efficace di censimento e caratterizzazione di tutti i siti potenzialmente contaminati.

Inseriremo l'obbligo, importante, di riportare nel certificato di destinazione urbanistica (CDU) tutte le informazioni utili a conoscere e tracciare la storia ambientale del sito anche al fine di garantire sia eventuali acquirenti sia gli enti coinvolti nel procedimento.

## **2.6 Introduzione di criteri statistici**

Un'altra modifica saliente è rappresentata dall'introduzione di un criterio statistico di valutazione della contaminazione. Per aree con più di dieci punti d'indagine sarà possibile effettuare la trattazione statistica del dato al fine di considerare la situazione della qualità del suolo nel suo complesso ed



evitare che un solo punto contaminato (magari per un valore di poco eccedente il limite tabellare) diventi un costo in termini economici ma soprattutto ambientali (movimentazione di mezzi e materiale, trasferimento della contaminazione, utilizzo del materiale in centri di recupero con diluizione di matrici più contaminate).

## **2.7 Aggiornamento costante valori tabellari**

Vogliamo garantire una rivisitazione costante dei valori tabellari di riferimento che, nella normativa vigente, hanno concentrazioni spesso semplicemente mutuata da normative di altri paesi e non sono invece frutto di una riflessione nazionale e contestualizzata al territorio. Inoltre per molti parametri è necessario un aggiornamento costante dei livelli di tollerabilità alla luce dei risultati e delle esperienze scientifiche.

## **2.8 Ulteriori proposte puntuali**

### **2.8.1 Rendere reperibili e certi i fondi necessari alle operazioni di bonifica.**

Sia che l'onere sia a carico del privato che dell'ente, la reperibilità dei fondi è un problema centrale. All'uopo, sono state valutate alcune proposte emendative ed O.D.G, presentate a più riprese al ddl "Agenzie ambientali" A.S. 1458 sulla Istituzione di un "Fondo Unico Ambiente Giustizia", per esempio e al cosiddetto Sblocca Italia.

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLMESS/906443/index.html>

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLMESS/813101/index.html>

#### **Istituzione di un Fondo Unico Ambiente Giustizia.**

Nell'ambito del Fondo Unico Giustizia istituire il Fondo Nazionale Ambiente Giustizia, a destinazione obbligata e vincolante, finanziato con i proventi ottenuti dal sequestro penale e/o amministrativo di beni mobili o immobili o dalla confisca, da tutte le ammende, le sanzioni civili e penali che siano di natura e/o derivazione ambientale, nonché dalle somme non ritirate trascorsi 5 anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari.

Il Fondo Nazionale Ambiente Giustizia dovrà essere finalizzato al ripristino ambientale, alla bonifica e al recupero dei siti inquinati.

### **2.8.2 Garantire la gestione post mortem, rendere le fideiussioni e la quota parte degli utili destinati ad essere indisponibili al gestore**

La bonifica dei siti industriali dismessi andrebbe sempre intesa quale atto di governo pubblico dell'economia, da collocare nell'ambito di un modello che privilegi sempre le esigenze collettive e sociali. Alla bonifica andrebbe restituita la sua prima finalità che è quella del ripristino e della tutela ambientale e quella di un'azione politico-economica di riconversione certa. Lo stravolgimento di questi valori pregiudica a volte per sempre il futuro delle aree dismesse.

La bonifica si impone non solo al superamento dei limiti di accettabilità in un sito a seguito di un episodio di inquinamento, ma anche nel caso in cui, a prescindere da alcuna fattispecie di inquinamento, si verifichi il mutamento della destinazione d'uso del sito (ad esempio, da destinazione industriale a residenziale) e la nuova destinazione d'uso preveda limiti di accettabilità più restrittivi (limiti di accettabilità fissati nel D.M. n. 471/99)

La quantificazione del danno ambientale, che da sempre rappresenta uno dei maggiori problemi in materia ambientale, essendo l'ambiente un bene insuscettibile di valutazione economica secondo i prezzi di mercato, dovrebbe essere attuata sempre tramite una tutela reintegratoria e solo in via residuale, e addizionale, tramite una tutela risarcitoria.

Ne discende la necessità di estendere l'obbligo, previsto ad oggi solo per alcune tipologie di impianti grazie al d.leg. 44/2014, a tutte le attività produttive di qualunque specie, nel rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali nazionali e regionali, con vincolo di aggiornamento per quelle esistenti, di accantonamento di una somma proporzionale al tipo di produzione, all'impronta ecologica esercitata sul territorio e al rischio stimato di contaminazione eventuale delle matrici ambientali, in un fondo, tramite sottoscrizione di fidejussione o assicurazione, che sia vincolato e blindato, finalizzato esclusivamente al ripristino ambientale e alla bonifica, commisurato ai valori-limite al cambio di uso per destinazione commisurato ai limiti di accettabilità più restrittivi, per favorire sempre l'ecosistema e al fine di avere contezza dei fondi necessari al ripristino ambientale e alle bonifiche dei territori dopo la dismissione, con l'obiettivo di una riconversione certa che non gravi sulla collettività e sui beni comuni.

L'addebito dei costi destinati alla protezione dell'ambiente a colui che inquina, e non solo in via teorica e di principio, incita quest'ultimo a limitare l'inquinamento provocato dalle proprie attività e a ricercare prodotti o tecnologie meno inquinanti. La concreta applicazione di questo principio tende a disincentivare le produzioni e le attività destinate a provocare inquinamenti, costringendo l'inquinatore a sostenere i costi della riparazione dei danni e delle misure atte a prevenirli.

Il collegamento di tale principio con considerazioni di ordine economico appare evidente laddove si precisa che gli interventi ripristinatori e di bonifica debbono essere realizzati "a proprie spese" dal responsabile della contaminazione.

Troppo spesso avviene che le aziende che hanno gestito un sito industriale o una discarica non siano in grado di garantire la gestione post mortem e/o il ripristino dei luoghi; a fine gestione è frequente che le aziende risultino in stato di bancarotta finanziaria o di fallimento e che non si riesca più a reperire i fondi necessari, non si ha certezza e contezza dei fondi accantonati e delle fideiussioni pur dovute per legge.

Intendiamo quindi proporre le seguenti azioni:

- Individuazione, di concerto con le Regioni, di disposizioni legislative atte all'introduzione di una disciplina omogenea volta alla creazione di garanzie fidejussorie per tutte le attività antropiche considerate impattanti, che sia maggiormente esteso di quanto attualmente disciplinato, e fortemente vincolante.
- Definizione di un fondo blindato a cui il proprietario/gestore non possa fare appello né ricorso; che sia vincolato e finalizzato, nella sola disponibilità dell'ente al solo ed esclusivo scopo di provvedere al ripristino dei luoghi al cessare dell'attività, per la riconversione e bonifica e/o per provvedere alla messa in sicurezza di emergenza o definitiva in caso di inquinamento rilevante o danno ambientale verificatosi in esercizio.
- Assicurazione che risulti indisponibile al gestore, nel contempo, anche la quota parte del profitto da accantonare in esercizio finalizzato del fondo atto al ripristino.

### **2.8.3 Individuazione del responsabile dell'inquinamento**

Per quanto attiene la individuazione del responsabile dell'inquinamento è necessario rivedere in termini più vincolanti i documenti obbligatori da presentare all'atto del passaggio di proprietà o gestione di un sito o di un attività, che trasferisce la titolarità del bene da un soggetto (cedente) a un altro (cessionario), sia che ciò dipenda da un atto a titolo oneroso (vendita) o gratuito (donazione) o del trasferimento di un servizio,

- Il passaggio di proprietà, atto pubblico redatto da un pubblico ufficiale quale, appunto, un notaio, dovrà prevedere la cessione di tutti gli oneri e pendenze di bonifica e ripristino necessari.

A tal fine, la parte cedente dovrà fornire alla parte acquirente oltre a tutti i dati e documenti necessari all'atto: "l'atto di provenienza", la documentazione amministrativa, le planimetrie catastali, la documentazione urbanistica, tutti i permessi, anche la certificazione di caratterizzazione del sito inerente i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, suolo, sottosuolo, acqua e aria e l'analisi di rischio sito specifica che tenga conto degli esiti della caratterizzazione, delle caratteristiche ambientali e dell'utilizzo presente o futuro del sito stesso, con lo scopo di determinare le Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) accettabili per quel sito specifico.

L'acquirente potrà richiedere una verifica dei dati tramite l'ARPA competente a sue spese.

L'accettazione dell'attestazione varrà quale titolo di assunzione di responsabilità da parte dell'acquirente dello stato di fatto dei luoghi, delle opere necessarie e dei costi per eventuali opere di bonifica, messa in sicurezza o ripristino dei luoghi.

#### **2.8.4 Altro punto dolente**

Da alcune analisi si ricava che più del 50% degli interventi di bonifica dei SIN è ubicato ex situ, prevalentemente tramite scavo e smaltimento in una discarica. Il beneficio ambientale è irrilevante in termini complessivi e la spesa è molto alta, l'impatto dei mezzi sostanziale, i tempi comunque riguardevoli per le difficoltà gestionali di reperimento del sito adatto e i costi per realizzare un adeguato impianto di discarica certamente non trascurabili, il costo è più alto rispetto alle tecnologie più serie, ma è il modo di "risanare" che viene più facilmente accettato.

Un intervento, in sintesi, inefficace dal punto di vista ambientale e inefficiente dal punto di vista economico, ma su cui oggi si continua a fare affidamento per alcuni vantaggi che esso comporta, primo su tutti, i ridotti tempi di realizzazione rispetto, alle più efficaci tecnologie in situ.

L'auspicio è quindi che si possa lavorare nella promozione di tecnologie efficaci, meno impattanti e meno costose del ricorso alla discarica a partire dalle principali criticità riscontrate nell'esperienza operativa maturata a livello nazionale, sia lato industria che istituzioni, potendo contare su un elevato livello scientifico e di ricerca della filiera delle bonifiche.

### **Paragrafo 3**

#### **3.1 Costi e benefici**

Intendiamo semplificare il quadro normativo in tema di bonifiche e ripristino ambientale senza allentare gli imprescindibili standard di tutela ambientale e di difesa della salute dell'uomo. Maggiore facilità nell'applicazione delle procedure di bonifica comporterà minori costi e più facilità di realizzazione degli interventi.

Nel dettaglio l'obbligo per le regioni, pena l'esercizio sostitutivo da parte dello Stato, di predisporre dei piani per interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso comporterà l'uso razionale delle risorse umane dell'ente, senza oneri aggiuntivi, ma potrà garantire certezza nella programmazione urbanistica di quelle aree che hanno ospitato nel tempo attività fortemente impattanti sul territorio. Saranno così restituite alle popolazioni residenti, anche parzialmente e per diversi usi, aree compromesse dall'inquinamento antropico, attraverso l'attività di programmazione regionale ma anche attraverso il sostegno e la partecipazione della popolazione interessata. Tale attività di controllo e coinvolgimento della cittadinanza sarà in grado di ridurre la sfiducia e la diffidenza nei confronti delle attività di bonifica e del riutilizzo delle aree recuperate.

Le specifiche semplificazioni previste saranno finalizzate ad avere criteri meno discrezionali rispetto ai metodi d'indagine oggi previsti, assicurando, su tutto il livello nazionale, regole certe ed uniformemente applicate.

Nel tema delle semplificazioni va inserita la progettazione per fasi nell'ambito delle bonifiche che, seppur a prima vista apparentemente meno ambiziosa rispetto alle previsioni vigenti, avrà il merito di far sì che il soggetto obbligato alla bonifica sia esso il responsabile della contaminazione che l'ente locale intervenuto in via sostitutiva riesca ad assicurare progressivamente una rimozione degli inquinanti da un'area determinata senza comportare oneri che, talora eccessivamente gravosi, non consentono ad oggi la bonifica di nemmeno alcune delle aree o particelle, tra quelle contaminate. La riduzione dei termini connessi al completamento delle procedure di bonifica va nella direzione di garantire celerità a questi interventi.

Altro aspetto importante è rappresentato dagli interventi di bonifica, ripristino ambientale e di messa in sicurezza, d'emergenza, operativa e permanente, delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento. Una maggiore chiarezza nella programmazione e nella realizzazione degli interventi eviterà che il made in Italy alimentare prodotto in aree di grande pregio del nostro Paese possa esser messo in pericolo da contaminazioni importanti e possa compromettere la fiducia del consumatore sia italiano che estero.

L'introduzione di un criterio statistico di valutazione della contaminazione ha l'obiettivo di imporre un intervento al responsabile della contaminazione, (o agli altri soggetti previsti dalla legge) solo ove vi sia una contaminazione effettiva dell'area.

Aspetto innovativo e più garantista nei confronti della tutela dell'ambiente e della salute è rappresentato dalla previsione secondo cui è necessario verificare, con conseguente notifica, anche le contaminazioni pregresse (cd contaminazioni storiche) anche in assenza di un pericolo di peggioramento di esse.

Sempre al fine di parametrare le soglie di contaminazione al rischio effettivo per l'ambiente e la salute prevediamo che i valori tabellari siano periodicamente soggetti a verifiche al fine di calibrare gli interventi, e gli oneri connessi, alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana. In conclusione è necessario che le procedure per gli interventi di bonifica siano caratterizzate da equilibrio, chiarezza, e celerità e che essi siano in carico del responsabile della contaminazione, o dagli altri soggetti previsti dalla legge, quando sia effettivamente accertato il potenziale pericolo per la salute dell'uomo, nonché per l'integrità delle matrici naturali.

Se si decidesse finalmente di disinquinare per davvero e in modo definitivo i 38 siti di interesse nazionale, il beneficio sarebbe certamente per la salute dei cittadini e per il benessere dell'ambiente, ma anche e conseguentemente per la nostra economia, per la ricchezza del territorio che potrebbe tornare a produrre benessere per tutti.

Le cifre, necessariamente approssimate, dell'economia dell'ambiente ci dicono che se il sistema pubblico investisse 10 miliardi in 5 anni per decontaminare i posti più inquinati d'Italia si avrebbe un ritorno fiscale tra IVA e imposte varie di quasi 5 miliardi, ossia rientrerebbe metà della spesa, e si darebbe vita a nuovi possibili investimenti per altri 20 miliardi, producendo un valore aggiunto sui 10 miliardi, dando nuova opportunità di lavoro a 200mila persone (fonte: dati tratti da uno studio presentato alla rassegna RemTech gli "stati generali delle bonifiche dei siti contaminati" da Claudio Andrea Gemme, presidente del comitato Industria e Ambiente di Confindustria).

In conclusione sarà necessario proporre alcune linee direttrici per avviare interventi di risanamento e rilancio dei territori, ovvero:

- intervenire sul reperimento delle risorse finanziarie, certe, ragionando anche su eventuali meccanismi incentivanti che lo Stato può mettere a disposizione;

- formulare proposte volte a favorire sì il risanamento ai fini del riuso e del recupero ambientale delle aree, ma evitando che lo snellimento e "razionalizzazione" delle procedure significhi perdita di controllo e sicurezza ambientale, a tal scopo, a nostro avviso, andranno eliminati e/o corretti alcuni provvedimenti semplificati operati dal legislature in questi ultimi anni (vedi Sblocca Italia);
- avanzare proposte per favorire l'utilizzo di tecnologie in situ, tecnologie innovative diverse da scavo e smaltimento.

## Sezione 2: Terra dei Fuochi

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato Attuale, tecnico e normativo

Gravissima è la situazione in cui versano gli abitanti dei comuni campani che vivono nella zona conosciuta come "terra dei fuochi", territorio dove il fenomeno dei roghi di rifiuti tossici, appiccati da criminali senza scrupoli, sono all'ordine del giorno con conseguenze nefaste sulla salute dei cittadini. Nel 2013 è stato emanato un decreto legge D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate (in GU n.289 del 10-12-2013), entrato in vigore il 10/12/2013. Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 febbraio 2014, n. 6 (in G.U. 8/2/2014, n. 32).

Tale decreto, tra le altre cose, prevede l'utilizzo di personale militare da utilizzare all'interno dei comuni ubicati nella terra dei fuochi.

Tale provvedimento normativo ad oggi non ha prodotto i risultati sperati, i deputati del Movimento 5 Stelle, quando la legge è stata votata in aula, si sono allontanati dai propri scranni.

### Paragrafo 2

#### 2.1 Cosa si propone

##### 1) Reinserire fra i SIN le seguenti aree:

- Litorale Domizio-Flegreo e Agro aversano (individuato come SIN dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426);
- Pianura (dichiarato SIN con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 aprile 2008);
- Bacino Idrografico del fiume Sarno (dichiarato SIN con legge 23 dicembre 2005, n. 266);
- Aree del litorale Vesuviano (individuato come SIN dalla legge 31 luglio 2002, n. 179).

Ad oggi, infatti, le zone di cui sopra non sono classificate come SIN come disposto a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 36-bis del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

Infatti l'articolo 36-bis ha introdotto una serie di disposizioni in materia di criteri di individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN).

Tale norma al comma 1, alla lettera a), ha novellato il comma 2 dell'articolo 252 del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, con l'inserimento, dopo la lettera f), di una lettera f-bis.

Finalità è stata quella di aggiungere, ai principi e criteri direttivi da seguire per l'individuazione dei SIN, un nuovo criterio che tiene conto dei siti interessati, attualmente o in passato, da attività di raffinerie, impianti chimici integrati, acciaierie. Inoltre, in osservanza del citato comma 2 dell'articolo

36-bis della citata legge di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, cosiddetto "Crescitalia" è stato emanato il decreto 11 gennaio 2013 del Ministero dell' Ambiente e della Tutela del territorio e del mare recante "Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-bis dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e che non sono più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale" (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 60 del 12 marzo 2013), in ragione del quale per la Regione Campania sono stati esclusi i seguenti SIN: Litorale Domizio-Flegreo e Agro aversano (individuato come SIN dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426); Pianura (dichiarato SIN con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 aprile 2008); Bacino Idrografico del fiume Sarno (dichiarato SIN con legge 23 dicembre 2005, n. 266) e Aree del litorale Vesuviano (individuato SIN con legge 31 luglio 2002, n. 179)

**2) Controllo del territorio:** porre in essere tutte le forme di controllo incisivo del territorio campano atte a far cessare il criminale e illecito sversamento di rifiuti tossici in zone agricole e ad alta densità abitativa, prevedendo, ove necessario, anche l'appoggio di personale militare prevedendo che questo agisca con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e possa procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria. Ai fini di identificazione, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, il personale delle Forze armate accompagna le persone indicate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri.

**3) Videosorveglianza:** bloccare, in particolare, ogni tipo di sversamento illecito o di combustione dei rifiuti attraverso un importante piano di finanziamento della videosorveglianza (affidata ai comuni e alla polizia locale). Nella stessa ottica è necessario intraprendere ogni iniziativa finalizzata a sviluppare una particolare attenzione per le zone di confine, installando sulle strade extraurbane di accesso ai comuni campani, di cui al decreto-legge n. 136 del 2013 e successivi atti e decreti attuativi, appositi impianti di videosorveglianza, gestiti da personale competente e facenti capo ad un centro di coordinamento unico.

**4) Utilizzo droni:** strutturare protocolli e convenzioni con enti e Forze dell'ordine al fine di potenziare il controllo ambientale, anche attraverso l'acquisto di idonei strumenti come ad esempio droni in grado di ospitare dispositivi per la visione notturna, di rilevare fonti di calore, individuare variazioni di densità dei materiali e presenze di metalli, per il monitoraggio delle aree a rischio.

**5) No inceneritori:** fare in modo che non si proceda alla realizzazione di qualunque ulteriore impianto impiantato su quei territori ed intraprendere ogni atto e provvedimento volto a formalizzare l'inopportunità di realizzare impianti di trattamento termico dei rifiuti nei territori de quo in assenza della valutazione di soluzioni alternative e largamente più sostenibili, nonché degli interventi di riqualificazione e delle dette opere di bonifica.

**6) Messa in sicurezza aree e bonifica:** intraprendere gli improrogabili interventi di messa in sicurezza delle aree che possono essere recuperate e bonificare le zone maggiormente inquinate. Per quanto attiene alla attuazione delle bonifiche è necessario fare riferimento a quanto indicato nella scheda ad hoc ad opera della senatrice Nugnes e quella del deputato Massimo De Rosa.

**7) Indagini cliniche ed epidemiologiche:** avviare, con un adeguato coinvolgimento del Ministero della salute, una massiccia campagna di indagini epidemiologiche di approfondimento invocate da precedenti studi come il “Sebioec” piuttosto che lo studio dell’OMS presentato dal Ministro Balduzzi lo scorso febbraio, finalizzate a fare luce sull'impatto delle contaminazioni sulla salute delle popolazioni residenti, anche dando ampia pubblicità ai risultati al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla nocività di certi comportamenti criminali, non essendo concepibile che gli unici dati a disposizione siano quelli forniti dalla NATO.

**8) Registro Tumori:** sollecitare, affinché la Regione Campania, venute meno le cause ostative che hanno portato alla bocciatura da parte della consulta della legge regionale n. 19 del 2012, sia dotata del cosiddetto Registro tumori regionale quale strumento imprescindibile per definire in maniera chiara e ufficiale il grave stato di salute del territorio.

**9) Tavolo tecnico permanente:** istituire un tavolo tecnico permanente, che funga da cabina di regia, presso il Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare nel quale siano coinvolte le associazioni e i comitati di cittadini da anni impegnati nelle lotte a difesa del territorio, personalità del mondo scientifico competenti in materia e rappresentanti di regione ed enti locali, al fine di monitorare la grave situazione sopra illustrata e valutare le soluzioni più adatte alla risoluzione dei disastrosi problemi.

In particolare, tale tavolo tecnico permanente dovrebbe essere finalizzato:

- a svolgere attività di impulso, promozione e definizione di strumenti volti alla bonifica e al risanamento dei territori contaminati, nonché al monitoraggio e al controllo sull'esecuzione di tali strumenti;
- a rappresentare una sede di confronto istituzionale tra il Ministero, gli enti territoriali e le associazioni portatrici degli interessi diffusi delle popolazioni coinvolte, con particolare riferimento al punto di vista della comunità scientifica, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti legati all'impatto sulla salute;
- a promuovere le suddette indagini epidemiologiche volte a fare luce sull'impatto delle contaminazioni sulla salute delle popolazioni residenti.

**10) Allentare patto di stabilità per Comuni nella terra dei fuochi:** assumere iniziative normative per consentire ai comuni interessati l'allentamento del patto di stabilità, indispensabile con riferimento esclusivamente ai capitoli relativi alla realizzazione di tali interventi in ambito ambientale (monitoraggio, rimozione rifiuti abbandonati e loro corretto smaltimento).

**11) Ecoballe e Distretto del riciclo ([goo.gl/F0nkaA](http://goo.gl/F0nkaA)):** risolvere il problema delle milioni di tonnellate di ecoballe presenti nel territorio campano, dando attuazione, ove possibile, a quanto indicato all'interno del progetto presentato più volte dal Movimento 5 Stelle “distretto del riciclo” (dettato in riferimento specifico alle ecoballe di Taverna del Re).

**12) Coordinamento interforze:** promuovere la costituzione di un sistema di interazione e coordinamento interforze, una “task force anti roghi”, che coinvolga attraverso appositi protocolli, tutte le forze dell'ordine operanti sul territorio, i rappresentanti dei comuni situati in terra dei fuochi e gli enti tecnici, tra cui ARPAC, ASL e SMA Campania, che utilizzi un sistema di comunicazione

accessibile a tutti i soggetti coinvolti e una banca dati unica, per consentire lo scambio immediato di informazioni e accrescere l'efficacia dei controlli. Nella stessa ottica è necessario elaborare una programmazione unitaria delle azioni di monitoraggio e sorveglianza delle aree interessate, coordinando i singoli interventi previsti in modo da garantire la copertura di tutta l'area e il pronto intervento in caso di necessità.

**13) Formazione del personale:** investire nelle attività di formazione dei soggetti coinvolti e del personale regionale e comunale specializzato per il controllo ambientale, in sinergia con le forze di polizia ambientale.

**14) Guardia di Finanza:** investire risorse aggiuntive nel controllo a monte sulla filiera di produzione dei rifiuti speciali, anche attraverso protocolli con la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate per la realizzazione di una campagna straordinaria di accertamenti per l'emersione delle economie sommerse. Parallelamente a tale attività devono essere effettuati capillari controlli sui container che quotidianamente transitano nei porti campani.

**15) Fondo rotativo regionale:** istituire, secondo quanto previsto dall'art. 250 decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, un apposito fondo rotativo regionale per garantire la realizzazione degli interventi di bonifica dei suoli inquinati nei casi in cui il responsabile ed il proprietario non intervengano tempestivamente.

**16) Piantumazione alberi alto fusto:** prevedere che sui terreni risultati compromessi dall'inquinamento o comunque interdetti alla coltivazione di prodotti agricoli siano avviati immediati interventi di piantumazione di alberi ad alto fusto, come il pioppo, che assolvono alla duplice funzione di interdizione all'uso agricolo e di bonifica e risanamento di tipo selettivo tramite fitodepurazione.

**17) Controllo risorse Arpac:** predisporre adeguate forme di controllo sulla gestione delle risorse affidate all'Arpac, evitando dispersioni o errate distribuzioni che compromettano le necessarie attività di controllo a danno dei cittadini.

**18) Inserimento del territorio della "terra dei fuochi" all'interno dei Siti ad alto rischio ambientale (S.A.R.A.)** - (N.B. tale inciso si collega alla scheda della senatrice Paola Nugnes elaborata in riferimento all' istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale): si prevede la possibilità di attivare una sezione locale interforze ambientale presso la prefettura del luogo interessato, in caso di zone particolarmente esposte a reati ambientali, denominate siti ad alto rischio ambientale (S.A.R.A)



# Cap. 3: per un'altra gestione dei rifiuti possibile

## Paragrafo 1

### 1.1 Considerazioni generali

La gestione dei rifiuti è sempre stata un business troppo spesso non conciliante con la salvaguardia dell'ambiente. Tale gestione è poi scarsamente uniforme sull'intero territorio italiano e spesso a farla da padrone sono solo le discariche e gli impianti di scarsa qualità.

Le leggi europee ci indicano le vie da intraprendere in ordine gerarchico:

### 1.2 Prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti

In questo campo si sta facendo ben poco di concreto, troppi sono gli interessi economici e culturali che portano alla considerazione che "più rifiuti produco e più l'economia è in salute". La nostra società è ancora troppo legata all'apparente comodità dell' "usa e getta".

### 1.3 Recupero e riciclo

Sebbene la priorità europea sia il recupero della materia rispetto al recupero energetico, le forze in campo sono da molto tempo sbilanciate a favore del recupero energetico, sia per la frazione secca del rifiuto sia per quella umida. I motivi di tale sbilanciamento sono dovuti sostanzialmente a due fattori strettamente legati e secondo noi da correggere. La produzione di energia è, per l'impresa, legata ad un doppio business sicuro: incentivi statali e vendita dell'energia prodotta. Il recupero di materia invece non solo non gode di questi privilegi, ma ha anche un altro grande ostacolo: il mercato deve ancora essere ben strutturato per offrire uno sbocco sicuro e remunerativo per le materie prime riciclate. Inoltre il mercato delle materie riciclate è ancora troppo legato al valore di mercato della materia vergine.

In parole povere essendoci questa concorrenza sleale tra recupero di materia e di energia non possiamo poi meravigliarci se l'impresa punti ad investire su impianti di incenerimento piuttosto che di recupero di materia. Abbiamo visto numerose piccole imprese avere grosse difficoltà nel recupero della materia soprattutto nei confronti di materiali che oggi sono considerati difficilmente riciclabili e con scarso sbocco sul mercato e dunque facilmente avviabili a recupero energetico.

### 1.4 Stato dell'arte tecnico e normativo

#### 1.4.1 Dati

Seppure la quantificazione dei rifiuti solidi urbani (RSU) e dei rifiuti speciali (RS) in Italia non sia precisa, la produzione di rifiuti in Italia è verosimilmente in calo costante da 5 anni e la tendenza è ormai consolidata e destinata ad accentuarsi ulteriormente via via che saranno raggiunti gli obiettivi di prevenzione stabiliti dai piani regionali.

L'ISPRA fa due rapporti separati per i RSU e per i RS e questo porta ad una percezione distorta della realtà: infatti ci viene raccontato che nel 2014 la produzione di rifiuti ha subito un leggero aumento

(addirittura l'ISPRA parlò di “inversione di tendenza”), quando basta sommare il dato di produzione di RSU e RS per rendersi conto che non c'è stato nessun aumento, tantomeno una inversione di tendenza. Oltretutto c'è da scomputare dal conto dei rifiuti speciali quelli derivanti dal trattamento dei rifiuti, che, in quanto già conteggiati come rifiuti urbani, quando vengono riconsiderati portano a un doppio conteggio, che avviene ogni anno e si aggrava aumentando la percentuale di Raccolta Differenziata (RD).

Per capire meglio il concetto facciamo una tabella\*:

Anno	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produzione RSU Ton.	32479100	31386000	29993500	29572500	29651700	29524300
Produzione RS Ton.	137097385	137200001	134373874	131606999	130600000	<b>129600000</b>
RS derivanti da RSU (da sottrarre perchè già conteggiati come RSU)	6690000	7427000	6970000	8125000	10700000	<b>11500000</b>
<b>Produzione Rifiuti totale netta</b>	<b>162886485</b>	<b>161159001</b>	<b>157397374</b>	<b>153544499</b>	<b>149551700</b>	<b>147624300</b>

\*fonte: Rapporti rifiuti urbani e Speciali ISPRA 2011 e seguenti. **In rosso i dati stimati.**

Risulta evidente pertanto che anche nel settore dei rifiuti una cosa è la realtà e un'altra è la “narrazione” governativa, che in questo caso viene distorta al fine di giustificare non solo l'autorizzazione e la realizzazione di impianti di trattamento non necessari, ma l'assoluta e colpevole mancanza di pianificazione nazionale a riguardo. Volendo visualizzare graficamente i dati in tabella, la situazione diventa ancora più eclatante:

La produzione reale di rifiuti è passata dalle oltre 162 milioni di tonnellate del 2010 alle meno di 150 milioni del 2014 con un calo costante. Purtroppo per quanto riguarda la produzione di RS del 2015 sono disponibili attualmente solo stime, ma che tuttavia fanno supporre un ulteriore aumento della quantità dei rifiuti derivanti dal trattamento di rifiuti urbani (si stimano fra gli 11 e i 12 milioni di tonnellate) e un ulteriore calo della produzione totale di RS, che porterà ad un ulteriore calo della quantità totale di rifiuti prodotti nel 2015.

Al quadro conoscitivo fin qui descritto si aggiungono molte altre criticità nella determinazione delle quantità e delle qualità di rifiuti prodotti: possiamo citare, caso fra i più eclatanti, la categoria dei fanghi provenienti dal trattamento delle acque reflue civili e industriali, per i quali mancando uno standard di conteggio preciso e ineludibile, non solo non se ne riesce a conoscere le quantità esatte prodotte, ma si riesce a ricostruire solo parzialmente e con molta difficoltà il percorso che essi fanno spesso da una regione all'altra e da un impianto all'altro, per non parlare della loro destinazione finale, che spesso sono i campi nei quali viene coltivato il cibo che mangiamo ogni giorno senza adeguati pretrattamenti e decontaminazioni.

Rendere inattendibili i dati sulla produzione di rifiuti significa più trasporti (con mezzi che trasportano e ritrasportano lo stesso rifiuto facendolo figurare due volte, magari prima come RSU e poi come RS), ma soprattutto più denaro per la gestione di tali rifiuti, in quanto i Comuni ad esempio non hanno

quasi mai le capacità o il personale o la volontà politica di effettuare controlli capillari sull'operato dei gestori ai quali hanno affidato il servizio di igiene urbana.

Appaiono necessari alcuni cambiamenti fondamentali sia in termini macroscopici (amministrazioni comunali e regionali) che in termini microscopici (aziende e cittadini).

Il nostro Paese è caratterizzato da una gestione dei rifiuti urbani e assimilati estremamente eterogenea con aree caratterizzate da una percentuale di RD in linea, o anche maggiore, rispetto al 65% previsto dalla legge e ottime performances in termini di recupero di materia. Altre regioni, per lo più localizzate nel centro-sud, scontano invece basse percentuali di RD e capacità impiantistica di trattamento insufficiente. La scarsa percentuale di RD si riflette sulle effettive capacità di recupero di materia su cui la disciplina comunitaria stabilisce i propri target di riciclo in termini di peso per ciascuno stato membro a partire dal 2020. In tali realtà, inoltre, il ricorso allo smaltimento in discarica rimane la prima soluzione nonostante la direttiva 2008/98/CE la consideri quale opzione residuale.

La violazione del principio di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti con la movimentazione dei rifiuti tra comuni e regioni, o anche fuori dei confini nazionali, sarebbe accettabile per alcune categorie di rifiuti solo in presenza di un piano di dismissione di inceneritori e altri impianti complessi, che non è presente nei piani governativi (vedi DPCM su art. 35 del Decreto legge "Sblocca Italia").

Tale situazione di crisi fortemente presente nel nostro Paese connessa alla gestione dei rifiuti ha portato all'ipertrofico ricorso ad istituti altrimenti residuali come:

- il commissariamento statale;
- la spedizione di rifiuti transfrontaliera;
- la sostituzione dello Stato nella programmazione regionale (che sarebbe accettabile e necessaria in vista di un piano di dismissione di inceneritori) in funzione della realizzazione di nuovi inceneritori (vedi DL 133/2014cd Sblocca-Italia);
- la bonifica da parte dello Stato dei siti di discarica esauriti.

L'insoddisfacente gestione dei rifiuti sul territorio ha, inoltre, portato al coinvolgimento di consorterie criminali, con diverso grado di organizzazione interna, nella gestione del business dei rifiuti, rendendosi interlocutrici privilegiate di imprenditori senza scrupoli e sfruttando le regioni contraddistinte da favorevoli condizioni per lo smaltimento illecito e da scarso presidio del territorio. Infatti –come rilevato anche nella relazione finale dell'attività svolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta in XVI Legislatura- in alcune regioni, le tradizionali organizzazioni criminali, esistenti sul territorio, si sono presentate, modificando la propria originaria natura, come fornitrici di un servizio illecito all'impresa finalizzato all'abbattimento dei suoi costi nel libero mercato.

Esistono inoltre, alcune situazioni esterne alla gestione vera e propria dei rifiuti che hanno, tuttavia, inciso sulla diffusione di fenomeni criminali quale la crescente area di evasione fiscale e attività sommerse diffusa in alcune realtà del nostro Paese: si tratta di una galassia di micro o piccole imprese che non potendo evidentemente realizzare profitti in chiaro, occultandone la provenienza, hanno dovuto conseguentemente gestire in maniera illecita i propri rifiuti, anche attraverso il ricorso sistematico alla combustione di essi attraverso la mediazione di altri soggetti criminali. Su tali

fenomeni è –come noto- intervenuto il DL 136/2013 cd Terra dei fuochi- che ha introdotto il delitto di combustione illecita dei rifiuti nel decreto 152/2006.

## 1.4.2 Contesto normativo

### 1.4.2.1 Europa

Attualmente la normativa Europea di riferimento per quanto concerne i rifiuti è la direttiva 2008/98/CE, detta anche Direttiva “quadro” sui rifiuti. Essa stabilisce la scala gerarchica delle priorità da conseguire (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo incluso il recupero energetico, smaltimento).

Tale Direttiva impone, fra l'altro, obiettivi di riciclaggio e preparazione per il riutilizzo (50% entro il 2020), la redazione di piani di prevenzione nazionali, la possibilità della cessazione della qualifica di rifiuto e la redazione di un piano impiantistico nazionale, in particolare per quanto concerne gli impianti di smaltimento.

La Direttiva 2008/98/CE è attualmente in fase di aggiornamento. L'ultimo documento a riguardo è la COM(2015) 595, che propone di rivedere la direttiva quadro secondo i seguenti criteri:

- allineamento delle definizioni;
- aumento al 65% entro il 2030 dell'obiettivo relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani;
- aumento degli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e semplificazione dell'insieme degli obiettivi;
- graduale limitazione al 10% entro il 2030 dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani;
- maggiore armonizzazione e semplificazione del quadro giuridico in materia di classificazione come "sottoprodotto" e di cessazione della qualifica di rifiuto;
- nuove misure per promuovere la prevenzione, anche dei rifiuti alimentari, e il riutilizzo;
- introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore;
- introduzione di un sistema di segnalazione preventiva per il controllo della conformità agli obiettivi di riciclaggio;
- semplificazione e razionalizzazione degli obblighi di comunicazione.

È dunque chiaro l'intento della legislazione Europea di andare verso obiettivi sempre più stringenti (anche se in modo sempre molto blando e non sempre coerente) nella direzione di una maggiore sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti.

Oltre alla direttiva quadro esistono altre direttive e regolamenti più settoriali, ovvero mirati per la disciplina di particolari questioni riguardanti i rifiuti o funzionali alla loro gestione. È utile ricordare in questa sede le principali direttive e regolamenti, anche per rendere un'idea della complessità e vastità del campo nel quale ci muoviamo:

- Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio e successive modifiche e integrazioni;
- Direttiva 1999/31/CE sulle discariche e s.m.i.;
- Direttiva 2000/53/CE sui veicoli e pneumatici fuori uso e s.m.i.;
- Direttiva 2006/21/CE sulla gestione dei rifiuti delle attività estrattive, e s.m.i.;
- Direttiva 2009/125/CE sulla progettazione ecosostenibile (riguarda la prevenzione dei rifiuti);
- Direttiva 2010/75/UE (nuova direttiva IPPC) sulla prevenzione integrata dell'inquinamento, che riguarda, nella fattispecie, i grandi impianti di recupero energetico dai rifiuti;
- Direttiva 2012/18/UE (detta anche Direttiva "Seveso Ter") sugli impianti a rischio di incidente rilevante: riguarda nel nostro caso gli impianti di gestione dei rifiuti dove possono verificarsi incidenti di grave entità, come inceneritori, discariche e centrali a biogas;
- Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti da apparecchi elettrici ed elettronici (RAEE);
- Direttiva 2011/97/UE che modifica la direttiva discariche per quanto concerne lo stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto;
- Direttiva del Consiglio 2006/117/Euratom, del 20 novembre 2006, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito;
- Direttiva 2014/24/UE, nuova Direttiva Appalti, che disciplina nel nostro caso anche l'affidamento degli appalti di gestione dei servizi di igiene urbana, oltre a molti altri aspetti gestionali come ad esempio la costruzione e l'esercizio di impianti di trattamento rifiuti o la redazione dei bandi di gara per il trasporto e il trattamento di rifiuti sia urbani che speciali;
- Direttiva 2000/59/CE impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui di carico e s.m.i.;
- Regolamento 2014/995/CE, che prevede l'aggiornamento del Catalogo Europeo dei Rifiuti e cambia alcuni criteri per l'assegnazione della qualifica di rifiuto pericoloso;
- Regolamento 2010/849/UE relativo alle statistiche sui rifiuti;
- Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti;
- Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (riguarda anche i fanghi).

#### 1.4.2.2 Italia

Come si può immaginare vista la complessità del quadro normativo Europeo, abbiamo a che fare, anche in Italia, con un settore iperregolamentato: la direttiva quadro è stata recepita in Italia con il D.Lgs. 205/2010, il quale ha modificato sostanzialmente la parte IV del Codice

Ambientale (D.Lgs. 152/2006) che costituisce lo scheletro portante di tutta la normativa sui rifiuti nel nostro paese.

È necessario accennare al fatto che la Costituzione stabilisce che la tutela dell'ambiente è compito esclusivo dello Stato, ma che la gestione "operativa", ovvero le politiche attuative e pianificatorie in materia di RSU e RS, è demandata alle Regioni, le quali elaborano i Piani Regionali di gestione come stabilito appunto dall'art. 199 del citato Codice Ambientale. Attorno alla parte IV del D.Lgs 152/2006 ruotano tutta una serie di disposizioni normative e regolamentari riguardanti specifiche categorie di rifiuti, particolari aspetti della gestione (come ad esempio, il trasporto, il deposito temporaneo o l'incenerimento) oppure riguardanti nello specifico la parte impiantistica (ad esempio discariche e inceneritori).

In questa sede ricordiamo alcune tra le normative principali:

- D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 relativo alle discariche di rifiuti.
- D.Lgs 14 marzo 2014, n. 49 Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
- Decreto Legislativo 24 giugno 2003, n. 209 "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso"
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, disciplina della gestione dei rifiuti sanitari.
- D.lgs. n. 46 del 04/03/2014, che ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (rileva su impianti di incenerimento dei rifiuti e di CDR).
- Decreto legislativo n. 45/2014 con cui è stata recepita in Italia la direttiva 2011/70/Euratom  
DM 7 agosto 2015 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico "Classificazione dei rifiuti radioattivi, che stabilisce una nuova classificazione dei rifiuti radioattivi, sostituendo quella di cui alla Guida Tecnica n. 26 dell'ISPRA
- Decreto ministeriale 30 marzo 2016 n. 78, Regolamento sul funzionamento e ottimizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTR)
- DM 10 Agosto 2012 n. 161, normativa in vigore che disciplina l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo

## Paragrafo 2

### 2.1 Nostre proposte generali

In questi anni di lavoro parlamentare, il M5S ha indirizzato tutti i propri sforzi legislativi e politici per contrastare questo stato di cose.

I seguenti atti e proposte che di seguito andiamo ad elencare sono la struttura portante del nostro programma :

- proposta di legge modifica parte quarta dlgs 152/06: 2863
- proposta di legge responsabilità estesa del produttore, di prevenzione dei rifiuti e di gestione e riciclo post consumo dei beni, nonché istituzione dell'Agenzia nazionale per il riciclo, per la realizzazione di un sistema di economia circolare: S. 2114

- proposta di legge “vuoto a rendere”: 2285
- proposta di legge “mercato dell’usato”: 3184
- proposta di legge “compostaggio”: 4341
- proposta di legge “mercato del riciclo”: 4502

Il D.Lgs 152/2006 è stato fatto oggetto dal 2008 in poi di continui interventi normativi puntuali o comunque settoriali che ne hanno alterato la natura, a dire il vero già talora contraddittoria (basti considerare il diverso orientamento politico tra il Governo che ha esercitato la delega rispetto a quelli che hanno provveduto ai decreti correttivi).

Sarebbe opportuno, dunque, sottoporre l'intero testo ad una rivisitazione che abbia il carattere dell'organicità e sistematicità, con interventi che vadano ad incidere o sulla stessa legge delega oppure anche “dal basso” attraverso una modifica su alcuni istituti che risponda, tuttavia, ad una coerente strategia ambientale.

A tale proposito segnaliamo la proposta di legge finalizzata ad intervenire organicamente sulla Parte quarta del citato decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (AC 2863 -Vignaroli ed altri, recante "Modifiche alla parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernenti la gestione dei prodotti e dei rifiuti da essi originati secondo criteri di sostenibilità ambientale e di coesione sociale").  
[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034410.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034410.pdf)

Durante la **discussione dei quesiti ambientali sul portale Rousseau** a favore del pagamento di un costo ambientale anche per i prodotti e non solo per i rifiuti si sono espressi 16.779 votanti su 18.815 (oltre il 90%);

per quanto riguarda la graduatoria per le misure di economia circolare per arrivare dai rifiuti a nuova materia: i 18.815 votanti, hanno espresso 37.119 preferenze, privilegiando in ordine:

- 1) Piano nazionale con incentivi per estensione della raccolta differenziata domiciliare con tariffa puntuale in tutti i comuni d'Italia (voti: 10.608)
- 2) Defiscalizzazione dei prodotti ricavati da riciclo-recupero materia (compresi quelli derivanti da plastiche miste oggi in gran parte incenerite) e dei prodotti privi di imballaggio (voti: 9349)
- 3) Stop a incentivi economici ad inceneritori (voti: 8719)
- 4) Incentivare il compostaggio, sia attraverso l'educazione ambientale scolastica sia attraverso incentivi fiscali ad agricoltori che ricorrano ad ammendanti e fertilizzanti organici ricavati da compostaggio aerobico (voti: 6480)
- 5) Incentivi alla ricerca su recupero a freddo delle plastiche miste (voti: 1963)

queste misure dirimenti votate si affiancano ad altre che completano la struttura normativa

• **Quantificazione precisa dei rifiuti urbani e speciali;** pesatura dei rifiuti: art. 1, comma 55 in legge di stabilità 2017 in cui è stato inserito emendamento M5S approvato su incentivi ad aziende per acquisto strumenti pesatura e tracciabilità rifiuti. Si propone sia in contesto macroscopico (a valle della raccolta) che, progressivamente, in contesto micro (pesare i rifiuti indifferenziati da singole utenze per esempio).

• **Tracciabilità:** idem come sopra. Tale raccolta di dati deve prevedere la pubblicazione di dati precisi qualitativi e quantitativi in particolare in caso di riciclo (vedi qualità e quantità degli imballaggi

raccolti nei vari gradini, comuni, piattaforme ecc); attualmente i conteggi sono arbitrari e i comuni ricevono corrispettivi pressochè casuali;

## **2.2 Aggiornamento criteri di contabilizzazione e classificazione dei rifiuti**

*“La principale problematica rilevata nell’analisi dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani riguarda la corretta computazione dei rifiuti che vengono avviati ad impianti di trattamento prima del loro definitivo recupero o smaltimento. Tali rifiuti, infatti, una volta sottoposti a trattamenti di tipo meccanico biologico sono perlopiù identificati con codici 191212 (altri rifiuti compresi i materiali misti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti), 191210 (rifiuti combustibili - CSS), 190501 (parte di rifiuti urbani e simili non compostata), 190503 (compost fuori specifica) e 190599 (rifiuti provenienti dal trattamento aerobico dei rifiuti non specificati altrimenti) e classificati come rifiuti speciali.*

*In molte regioni si assiste a rilevanti movimentazioni di queste tipologie di rifiuti verso destinazioni extraregionali, non esistendo obblighi di gestione nell’ambito della regione di produzione. Tale prassi rende particolarmente difficile seguire il flusso dei rifiuti dalla produzione alla destinazione finale.”*  
(fonte: Rapporto ISPRA “Rifiuti urbani 2016” pag. 80)

Dal momento che, come abbiamo dimostrato in premessa, è necessario tenere conto sia della produzione di RSU che di RS sia nella pianificazione impiantistica che in quella logistica e in quella politica (con particolare riguardo alle politiche di prevenzione) è consigliabile effettuare tali pianificazioni accorpendo insieme i dati di urbani e speciali (naturalmente mantenendo la distinzione fra rifiuti pericolosi e non pericolosi). Dal momento che il principio di prossimità vale solo per i RSU fare due pianificazioni separate porterebbe ad una situazione molto simile a quella attuale.

Il principio di prossimità, ad eccezione di alcune categorie di rifiuti (indifferenziato dopo pretrattamento, per esempio), va rimesso in discussione nella misura in cui, se vogliamo procedere ad una dismissione graduale e programmata di inceneritori e discariche, sarà inevitabile arrivare ad una situazione per cui in alcune regioni (specialmente quelle più piccole) non ci saranno più nè gli uni nè le altre: per cui è inevitabile rivedere l’attuale “autosufficienza impiantistica” basata su ambiti territoriali regionali o talvolta addirittura interprovinciali o provinciali.

L’attuale applicazione distorta del principio di prossimità, mista ad una visione localistica e clientelare della gestione dei rifiuti, ha portato a definire gli Ambiti Territoriali sulla base dei confini politici e amministrativi, non sulla base dell’effettiva produzione dei rifiuti di una determinata area omogenea per tessuto geografico, culturale e urbanistico e dei conseguenti reali fabbisogni di trattamento: per questo è necessario prescindere dai confini regionali e fissare nuovi ambiti territoriali che tengano conto in primis della pianificazione nazionale che andremo a fare (si vedano i capitoli su piano logistico, piano di prevenzione e piano impiantistico).

## **2.3 Tariffa puntuale per privati e imprese**

Un altro aspetto importante da prendere in considerazione è quello dell’assimilazione dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (piccole attività professionali, commerciali e artigianali) a rifiuti urbani, con conseguente applicazione della TARI: il M5S si è da sempre distinto per essere al fianco delle piccole e piccolissime imprese, ed anche in questo caso intervenire nella direzione di una “deassimilazione” di questi rifiuti permetterebbe ai piccoli imprenditori di pagare solo per i rifiuti prodotti e non in base alla superficie dei locali.

Per i riferimenti normativi e giurisprudenziali su questa proposta si veda qui.



La nostra proposta prevede la modifica dell'art. 238 del codice ambientale nella direzione di una vera tariffazione commisurata al peso e alla tipologia dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza (e non alla dimensione dei locali "suscettibili di produrre rifiuti") sia domestica che non domestica in modo da attuare una reale responsabilità estesa del produttore come richiesto dalla direttiva quadro.

Nella risposta all'interrogazione 5/09545 il 22 settembre 2016 il Sottosegretario del MATTM Silvia Velo ha precisato che è compito degli enti locali emanare regolamenti per l'esenzione da tasse sulla gestione rifiuti per specifiche attività, applicando puntualmente la TARI.

Si veda in proposito anche il capitolo sull'affidamento del servizio di igiene urbana, che prevede espressamente il fatto che i gestori affidatari siano in grado di implementare su tutto il bacino di raccolta un sistema di misurazione, puntuale ed oggettivo, dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza.

## **2.4 Azzeramento di tutti gli incentivi per la produzione di combustibili ed energia da rifiuti.**

È evidente ormai che la stratificazione della disciplina riguardante gli **incentivi alle fonti energetiche rinnovabili** ha prodotto delle distorsioni non più sanabili attraverso una semplice modifica della normativa. Questa situazione di caos, alla quale si aggiunge una pressochè totale mancanza di pianificazione a livello nazionale, ha portato a sbilanciamenti e speculazioni economiche di vario genere: per citarne alcune fra le più lapalissiane possiamo parlare dei CIP6, che in seguito sono diventati "certificati verdi", o dell'aberrazione degli impianti di digestione anaerobica (DA), dei quali viene incentivata sia la costruzione che la produzione energetica.

Di conseguenza sarebbe consigliabile provvedere all'azzeramento di qualsivoglia forma di incentivo per tutti gli impianti di recupero energetico da rifiuti, sotto qualunque forma e con qualunque tecnologia.

Questo finalmente ristabilirebbe una condizione di competizione sana sul mercato e, come è già successo ad esempio con l'azzeramento degli incentivi sul fotovoltaico, potrebbe portare sia ad un calo dei costi di gestione dei rifiuti, che dipendono in gran parte dalla quantità di impianti che ogni gestore ha (riferimento: studio economico, pag.233 - <https://drive.google.com/file/d/0B90Hb2RR8TL-eG9VREtPT2x3M1U/view?usp=sharing>), sia ad una pianificazione oculata e senza rischi di speculazione.

I risparmi realizzati con questo provvedimento sarebbero dell'ordine di almeno **585milioni di euro ogni anno per il solo incenerimento, ai quali si aggiungono 192milioni per le centrali a biogas**, dal momento che questo è stato, nel 2015, l'ammontare degli incentivi (fonte: GSE dati 2015).

Tale somma potrebbe finanziare agevolmente, già da sola, qualunque tipo di politica virtuosa in tema di rifiuti a partire dagli incentivi al recupero di materia.

## **2.5 Revisione del Piano nazionale di prevenzione rifiuti e del Piano Nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari**

Seguendo l'elencazione delle fasi di gestione dei rifiuti di cui all'art. 179 del decreto legislativo 152/2006, mutuata dall'art. 4 della direttiva 2008/98/ce (prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, recupero di energia e smaltimento) è necessario partire dalla prevenzione della produzione dei rifiuti. Su questo campo è stato fatto troppo poco per via del fatto che lo Stato non ha esercitato le proprie prerogative in tema di prevenzione della produzione di rifiuti così come il Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) non è riuscito a svolgere un ruolo determinante

per ridurre la quantità di imballaggi utilizzati per la conservazione e presentazione delle merci (si veda il denegabile fenomeno dell'overpackaging).

A tale riguardo, in tema di prevenzione è necessario intervenire nelle fasi dell'ecodesign del prodotto o dell'imballaggio, rafforzare gli strumenti rappresentati dai criteri ambientali minimi (CAM) che privilegino le aziende che aggiudicatarie di contratti con la pubblica amministrazione riducano quanto più la quantità dei loro rifiuti. Altro aspetto fondamentale è rappresentato dalla somministrazione di bevande, alimenti o altri prodotti "alla spina" ovvero senza necessità d'imballaggio usa e getta, sistema che dovrebbe essere favorito a partire dai Comuni. Tale opzione alleggerirebbe i compiti dei consorzi di filiera del vetro e della plastica in primis.

Sotto il profilo della **preparazione per il riutilizzo** e sul riutilizzo stesso va dedicata un'attenzione specifica al mercato dell'usato. Qui a fronte di una cornice normativa non sufficientemente chiara ed esaustiva, la proposta del gruppo M5s (vedi AC 3184 Vignaroli ed altri recante "*Disposizioni per la disciplina e la promozione dell'attività di compravendita di beni usati, istituzione del Consorzio nazionale del riuso, nonché disposizioni per la formazione degli operatori del settore*") mira a riportare, in linea con la gerarchia comunitaria sul trattamento dei beni e dei rifiuti, la fase della "riparazione" al centro della gestione dei rifiuti. Tale obiettivo può essere realizzato attraverso la realizzazione di Centri di riparazione che differenzino anche i materiali riutilizzabili e centri di riuso autorizzati alla selezione e alla preparazione per il riutilizzo con forte impulso alle raccolte differenziate ed importanti ricadute occupazionali. A tale riguardo si sottolinea l'enunciato contenuto nella relazione della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del 22 giugno 2015 sull'iniziativa per favorire l'occupazione verde ove è riportato che "*.. una catena del valore più verde, che preveda la rifabbricazione, la riparazione, la manutenzione, il riciclaggio e la progettazione ecocompatibile, può offrire notevoli opportunità commerciali per molte PMI*".

Sotto il profilo del **riutilizzo**, appare necessario procedere all'applicazione dei sistemi di restituzione dei beni già utilizzati a partire dal c.d. "vuoto a rendere" per specifiche tipologie di imballaggio.

Attualmente il Piano Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti prevede solo la diminuzione dell'"intensità" dei rifiuti prodotti, ovvero la diminuzione della produzione di rifiuti "per unità di PIL prodotta". Questo è un concetto di non immediata comprensione: quando si produce un bene di consumo, o un servizio, questo genera prodotto interno lordo, cioè una somma di denaro pari al valore di mercato di quel prodotto o servizio che aumenta ogni qual volta esso viene scambiato sul mercato. Per cui parlare di "riduzione della produzione di rifiuti per unità di PIL" significherebbe, nelle intenzioni del legislatore, generare la stessa quantità di denaro producendo meno rifiuti.

Questo ragionamento, molto generico, ha prodotto il risultato che a soli due anni dalla pubblicazione del Piano di Prevenzione l'obiettivo di riduzione in esso fissato è già stato raggiunto e superato. Evidentemente non era un obiettivo sufficientemente preciso e ambizioso.

Il ragionamento che ha portato alla definizione degli obiettivi del vigente Piano di Prevenzione può essere reso più semplice e maggiormente efficiente se ci si affida ad indicatori più razionali e precisi come ad esempio l'analisi dei cicli produttivi (attraverso anche lo strumento del calcolo dell'impatto ambientale lungo il ciclo di vita - LCA) e l'analisi delle abitudini di consumo dei cittadini. Conoscere nel dettaglio questi parametri significherebbe poter fissare uno "zero" da dove partire per quantificare con esattezza e per ogni categoria di rifiuti degli obiettivi di prevenzione mirati sia a breve che a medio e lungo termine.

Un altro obiettivo da perseguire in tema di prevenzione è senza dubbio la **revisione del quadro pedagogico e andragogico, cioè della formazione di bambini e adulti in tema.**

Ad oggi assistiamo alla situazione paradossale per cui le scuole, strozzate dai tagli economici e private di conseguenza di qualunque autonomia decisionale, sono costrette ad “accogliere” i progetti formativi proposti dai gestori di rifiuti, i quali li usano per operare una costante attività di lobbying a vantaggio della loro visione.

Sarebbe necessario risolvere questo ennesimo conflitto d'interesse impedendo ai gestori di rifiuti di fare questo tipo di attività, che deve essere invece appannaggio delle pubbliche amministrazioni.

Durante l'ultima legislatura il M5S ha fatto diverse proposte riguardanti la prevenzione dei rifiuti. Si cita ad esempio la proposta di legge Vignaroli sulla **reintroduzione sperimentale del “vuoto a rendere”**, approvata, anche se in forma più morbida, nel Collegato Ambientale (Art. 39 Legge n. 221/2015). Questa vecchia e consolidata pratica di buon senso ovviamente, nel caso il M5S diventasse forza di governo, verrebbe implementata in modo deciso e organizzato su tutto il territorio nazionale. Si dovrà in particolare allargare la platea degli imballaggi e delle filiere ad essi connesse e passare da una fase sperimentale ad una ordinaria.

## **2.6 Economia circolare e gestione imballaggi**

Procedendo con le fasi di gestione dei rifiuti è necessario fermarsi sull'economia circolare.

### **2.6.1 Introduzione**

L'uomo è l'unico animale che produce scarti. Occorre approcciare la produzione con uno sguardo alla Biomimetica, ossia avere la capacità di trasferire lo studio e l'analisi dei processi biologici dal mondo naturale a quello artificiale tramite la mimesi dei meccanismi che governano la natura, che non produce scarti, per imparare da essa.

### **2.6.2 Contesto normativo attuale**

#### **2.6.2.1 Europa**

La Commissione Europea il 2 luglio 2014 emanò le bozze di revisione delle sei direttive sui rifiuti, pacchetto aria pulita ed economia circolare, intese a sviluppare un'economia più circolare e a promuovere il riciclaggio al fine di promuovere un'economia low-carbon in Europa. Queste proposte furono escluse dalla programmazione 2015 per le pressioni esercitate da alcune lobbies dell'industria dei fossili. Si parlò di necessità di competitività, ma al contrario per rendere l'Europa più competitiva occorre ridurre la domanda e la dipendenza da materie prime che sono risorse scarse e costose. Occorre anche ridurre la domanda e la dipendenza di energia tramite l'efficientamento che si traduce in riduzione dei processi di estrazione, d'importazione di materia prima, di recupero e riciclo post produzione; per far questo occorre indurre il mercato a ottimizzare la produzione di materia, investire in materia più facilmente riutilizzabile e riciclabile, con ciclo di vita più efficiente e minor impatto ambientale.

L'Europa è lontana dall'obiettivo “vivere bene entro i limiti del nostro pianeta” del 7°

Programma d'azione europeo per l'ambiente:

- si raccoglie per l'avvio al riciclo solamente il 26% delle materie plastiche immesse al consumo;

- circa il 50% della plastica va ancora in discarica e il resto è incenerito con uno spreco di materia e costi sanitari insostenibili;
- l'aumento dal 26% al 62% della percentuale di riciclo permetterebbe la creazione di oltre 360.000 nuovi posti di lavoro;
- l'utilizzo di plastiche riciclate al posto di plastiche vergini inoltre consentirebbe notevoli risparmi alle industrie di trasformazione, valutabili in 4,5 Miliardi di Euro/anno;
- 75 miliardi l'anno l'impatto economico delle conseguenze dell'inquinamento (soltanto quello marino è valutato in tredici miliardi) da emissioni di gas serra che avvengono durante l'estrazione e trattamento delle materie prime e dell'inquinamento dell'aria causato dall'incenerimento delle plastiche.

L'Italia si colloca al 20° posto tra i paesi meno performanti nella gestione dei rifiuti in Europa questo a causa di:

- politiche deboli o inesistenti di prevenzione dei rifiuti,
- assenza di incentivi alle alternative al conferimento in discarica e inadeguatezza delle infrastrutture per il trattamento dei rifiuti.

I sei paesi membri che occupano i primi posti della classifica si distinguono per avere:

- tasse sul conferimento in discarica e/o divieti di smaltimento in discarica per alcuni materiali riciclabili.
- il sistema di tariffazione puntuale.
- l'applicazione di legislazioni di responsabilità estesa del produttore che assoggettano i produttori a pagare i costi economici generati dal ciclo di vita completo dei loro prodotti, fine vita incluso.

#### 2.6.2.2 Italia

I comuni italiani ricevono dal Conai i corrispettivi più bassi di Europa, anche tenendo conto degli aumenti introdotti con l'ultimo accordo siglato, difficilmente copriranno più di un terzo del costo complessivo.

Nei paesi europei dove la responsabilità del produttore non si estende agli enti locali, come Germania, Austria, e alcuni paesi del nord Europa, gli enti locali non si occupano della raccolta degli imballaggi, sono i produttori che devono organizzarla e pagarne i costi per intero.

Il C.A.C. italiano risulta tra i più bassi a livello europeo, come affermato dallo stesso Conai, ma questo dato, da un lato non favorisce il riciclo dall'altro favorisce una produzione indiscriminata e incontrollata di beni con un costo ambientale molto alto che viene quasi del tutto esternalizzato.

Solamente il 16% dei Comuni italiani ha raggiunto o superato nel 2014 l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata (previsto per legge al 2012). Il sistema CONAI ha fatto il suo corso.

L'accordo ANCI Conai non porta ai Comuni le risorse necessarie per una RD finalizzata al riciclo di materia,

Il sistema per una serie di interessi in conflitto non ha nella riduzione e nel riciclo l'obiettivo economicamente più conveniente, così come non agevola il sistema di tariffazione nella raccolta.

### 2.6.3 Proposte

1. Progettare beni già pensati per il riuso, la riparazione, il riutilizzo, il riciclo, che abbiano il maggior ciclo di vita possibile e la minor impronta ambientale possibile.

2. Strutturare lo "scarto" di produzione dentro l'economia circolare di recupero di materia, sviluppando sistemi produttivi connessi in simbiosi industriale.

La simbiosi industriale è uno strumento "relazionale" rivoluzionario, capace di chiudere i cicli delle risorse tramite lo scambio di risorse tra due o più industrie dissimili, intendendo con "risorse" i materiali (sottoprodotti o rifiuti), ma anche le fonti energetiche, i servizi, le esperienze. **Le esperienze già esistenti in tal senso vanno implementate.**

Per quel che riguarda specificamente il flusso degli **imballaggi** in plastica va detto che, al di fuori di frazioni nobili quali le bottiglie in Pet e i flaconi in HDPE, una quota ancora troppo alta di tali residui è avviata ad incenerimento. In tale direzione va limitato a monte l'utilizzo plastiche miste (vedi plasmix) per la realizzazione di prodotti e imballaggi per evitare che la successiva fase di riciclo sia complessa. Contestualmente occorre puntare a quelle tecnologie recenti in grado di trasformare in materia anche le plastiche miste, ma che non godono di politiche economiche di sostegno come è avvenuto per l'incenerimento e la produzione di energia.

L'utilizzo di imballaggi in plastica usa e getta va contrastato attraverso l'utilizzo di beni riutilizzabili o, subordinatamente, di manufatti compostabili secondo gli standard tecnici Uni-EN 13432 (vedere Atto Senato num.2804 a prima firma di Moronese: "Disposizioni per il divieto di utilizzo di stoviglie e contenitori di plasticadestinati alla ristorazione collettiva" - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47974.htm>).

#### 2.6.3.1 Cambiamento di modello culturale

Quando il prodotto o il packaging arriva sullo scaffale i giochi sono ormai fatti.

Si tratta a quel punto di un problema da risolvere, come riutilizzare, come riciclare, come smaltire il prodotto post consumo, mentre la partita si gioca quasi tutta a monte, all'atto della produzione.

I nostri obiettivi ambiziosi richiedono un cambio di modello culturale di coesistenza e di consumo, ma anche di disposizioni legislative innovative, capaci di proiettarci in una nuova visione circolare dell'economia.

È fondamentale:

- spostare il costo ambientale a monte, nella responsabilità del produttore, "responsabile" del peso ecologico del bene prodotto e immesso sul mercato per tutto il suo ciclo di vita. Il peso ecologico dovrà tradursi in un Costo Ambientale valutato su tutto il ciclo di vita: estrazione, produzione, recupero, riciclo, eventuale smaltimento.
- allargare l'idea di riciclo oltre le strette frontiere dell'imballaggio che pure ha un costo e un peso importante sulla produzione dei rifiuti, a tutti i rifiuti e beni immessi in consumo.
- cambiare il sistema dei consorzi in sistemi autonomi, in cui sia garantita la partecipazione di tutti i portatori di interessi compresi i riciclatori e non solo dei produttori, cui dovrà essere sottratta la proprietà dei rifiuti.

Il CONAI dovrà essere sostituito da un Agenzia del Riciclo pubblica, cui partecipano in misura paritaria tutti gli operatori economici interessati unitamente ai rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello sviluppo economico e ai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e delle associazioni dei consumatori; essa verificherà tra l'altro l'adozione da parte dei comuni di sistemi efficaci di raccolta, che tendano alla effettiva massimizzazione del riciclo e nel rispetto degli obiettivi di prevenzione e riciclaggio stabiliti. A tal fine si prevede l'esclusione dal calcolo delle percentuali per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata delle quantità residuali eventualmente destinate a qualsiasi forma di recupero energetico o smaltimento tramite combustione. L'agenzia lavorerà in stretta collaborazione con un Centro di Ricerca che si occuperà di valutare le caratteristiche dei materiali immessi in produzione in commercio e il loro costo ambientale (C.A.).

**I consorzi potranno non avere carattere nazionale, ma dovranno occuparsi di un tipo di imballaggio in qualsiasi condizione di mercato.**

Il Costo Ambientale del prodotto dovrà essere pagato dal produttore per intero e dovrà essere riportato in etichetta per rendere responsabile anche il consumatore nei suoi acquisti.

Il costo ambientale dovrà essere valutato su:

- quantità di materia prima utilizzata;
- indice di riutilizzo del bene;
- indice di riciclabilità;
- difficoltà di raccolta, cernita e pulizia;
- quantità di CO<sub>2</sub> emessa dal prodotto dalla produzione allo smaltimento.

Il C.A. sarà la vera molla verso lo sviluppo dell'eco progettazione che ci porterebbe:

- verso la ricerca di materiali e prodotti sempre meno impattanti;
- verso un ciclo di vita più lungo e performante;
- un uso diffuso di materia riciclata;
- una ricerca di soluzioni in simbiosi industriale;
- verso il minor impatto e la migliore performance;

Il perseguimento di questi obiettivi si traduce in un **Disegno di legge d'iniziativa** n. 2114 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/957265/index.html> della Senatrice Nugnes).

Sul tema del **recupero di materia** (riciclo della frazione secca e riciclo dell'organico – compostaggio-), la prima azione sarà mettere a punto un piano nazionale con incentivi per l'estensione della raccolta differenziata domiciliare (cosiddetto 'porta a porta') con tariffa puntuale ("meno rifiuti produci meno paghi") in tutti i comuni d'Italia. Abbiamo svolto uno **studio sull'efficacia tecnica ed economica dei metodi di raccolta RSU**: la Raccolta Differenziata porta a porta rispetto a quella stradale è costata il 22% in meno per tonnellata di rifiuti totali gestiti, e il 17% in termini di costo per abitante. La raccolta domiciliare porta a porta spinta dà i maggiori risultati in termini di percentuale di RD e di conseguenza di riduzione dei costi. E' necessario preliminarmente che sia chiarito normativamente il

perimetro della c.d. “circular economy” inteso quale procedimento in cui il bene viene utilizzato, diventa rifiuto, e poi, a valle di un procedimento di recupero, cessa di essere tale per essere riutilizzato quale materia seconda per la produzione di un nuovo bene (in contrapposizione al modello di “economia lineare” in cui i beni divenuti rifiuti sono avviati semplicemente a smaltimento dopo il loro utilizzo). Ad oggi, infatti, per cogliere appieno le opportunità della circular economy mancano i decreti sia comunitari che nazionali sul fine vita (end-of-waste) di molte tipologie di rifiuto impedendo agli operatori di avere regole chiare sul procedimento di riciclo da mettere in campo, non essendo ad oggi sufficientemente chiari i criteri in base a cui un rifiuto riassume la qualifica di prodotto. Va posta attenzione ai provvedimenti in corso di emanazione in modo che venga garantita la sicurezza dei processi e del prodotto finale.

In relazione alla gestione del rifiuto indifferenziato che ancora costituisce una parte significativa in percentuale del rifiuto urbano e assimilato nelle principali città italiane vanno implementate le tecnologie, ad oggi già esistenti, per il trattamento ed il recupero di materia del CSS-rifiuto (già CDR) e della FOS (frazione organica stabilizzata) altrimenti, rispettivamente, destinati ad inceneritori o in discarica.

Le filiere del riciclo di alcune materie sono strutturate da tempo, ma hanno ormai bisogno di essere riviste, in particolare per quanto riguarda la gestione dei consorzi di riciclo. Ci sono alcuni materiali che attualmente per convenienza economica vengono inceneriti o messi in discarica, ma potrebbero invece essere trasformate in materia, come le plastiche miste. Misure prioritarie saranno la **defiscalizzazione** dell’acquisto di prodotti ricavati da queste plastiche miste, attualmente considerate degli scarti da bruciare, e di un **fondo da destinare ai Comuni** che intendano utilizzare questi manufatti nell’arredo urbano. Questo significa dar vita ad un nuovo mercato di imprese del riciclo e ridurre progressivamente a zero il ricorso all’incenerimento. Sarà importante la **defiscalizzazione dei prodotti privi di imballaggio** e lo stop agli **incentivi economici a inceneritori**. Fondamentale sarà anche **favorire il compostaggio**, sia attraverso l’educazione ambientale scolastica sia attraverso sgravi fiscali ad agricoltori che ricorrano ad ammendanti e fertilizzanti organici ricavati da compostaggio aerobico. Forte impulso andrà poi dato alle nuove tecnologie di recupero materia, attraverso una serie d’incentivi alla ricerca sul recupero a freddo delle plastiche miste.

## 2.6.4 Plastiche e oceani

### 2.6.4.1 Premessa

Il mare, che copre il 71 % della superficie del nostro pianeta, si trova, a causa della forte pressione antropica, in una situazione a dir poco critica, tra pesca illegale ed eccessiva, sversamenti più o meno legali di sostanze inquinanti, idrocarburi come il petrolio e inquinamento dovuto alle plastiche. Il 10% della plastica prodotta ogni anno nel Mondo - 280 milioni di tonnellate - finisce in mare.

Un recente studio pubblicato sulla rivista Science Advances sostiene che l’umanità abbia prodotto oltre 8,3 miliardi di tonnellate di plastica dal 1950 ad oggi, molta della quale galleggia negli oceani, formando arcipelaghi innaturali o in discariche a cielo aperto.

Secondo Greenpeace le plastiche costituiscono una percentuale tra il 60 e l' 80 per cento dei rifiuti presenti in mare e sono presenti sia in grandi dimensioni (macroplastiche, con diametro o lunghezza maggiore di 25 millimetri, e mesoplastiche, tra 5 e 25 millimetri), sia attraverso particelle di piccole dimensioni (microplastiche, con un diametro tra 5 e 0,33 millimetri e nano plastiche, inferiori a 0,33 millimetri e il cui campionamento risulta impossibile con metodi tradizionali).

I residui di grandi dimensioni derivano dagli imballaggi, prodotti monouso etc. gettati nelle discariche, nei corsi d'acqua o negli scarichi urbani. Ma sebbene tali rifiuti siano facilmente visibili, il 90 per cento delle plastiche in mare è rappresentato dalle microplastiche, su cui è incentrata la campagna «Mare Nostro» dall'associazione Marevivo.

Secondo i dati di Greenpeace, infatti, nei mari di tutto il Pianeta si trovano dai 5mila ai 50mila miliardi di microplastiche. Con particolare attenzione al Mediterraneo, il programma Mediterranean Endangered (2011) ha sollevato come le microplastiche costituiscano il principale responsabile della contaminazione del Mediterraneo: un volume stimato tra le 1000 e 3000 tonnellate solo di plastiche galleggianti.

La loro immissione nell'ambiente marino è quotidiana e deriva da molteplici fonti come la disgregazione e deterioramento delle macroplastiche, la perdita di fibre tessili nei lavaggi dei capi di abbigliamento, l'impiego degli strumenti da pesca e l'utilizzo di prodotti per la cosmesi. Siamo dunque inconsapevolmente responsabili dell'inquinamento dei nostri mari attraverso le semplici azioni quotidiane: lavaggio di abiti contenenti percentuali di poliestere o di altre fibre sintetiche, utilizzo di alcuni prodotti per l'igiene personale (scrub facciale, shampoo e saponi, dentifrici, eyeliner, creme solari, detergenti esfolianti, con una produzione media al giorno di 2,4 mg di microplastiche.) In alcuni cosmetici le microplastiche possono rappresentare dall'1 al 90 per cento del peso del prodotto e, nella sola Europa, nel 2013 ne sono state impiegate quasi 5.000 tonnellate per la formulazione degli stessi.

Per quanto riguarda i frammenti derivati dai capi di abbigliamento, ad incidere sulla loro produzione contribuiscono le cattive abitudini di lavaggio: le alte temperature utilizzate, gli alti pH dei detergenti impiegati, i programmi di lavaggio lunghi o che prevedano passaggi in centrifuga ad alte velocità che danneggiano i capi inducendo il rilascio di un maggior numero di fibre sintetiche nelle acque di scarico. Oggi si stima che ci siano nelle acque marine di 1,4 milioni di trilioni di microfibre. E circa il 50-60% dei capi che indossiamo sono prodotti con materiali sintetici, come il poliestere.

Negli ultimi anni il problema delle plastiche nei mari ha sollevato l'attenzione internazionale fino ad arrivare alle stesse Nazioni Unite, a fronte del drammatico impatto sull'ambiente marino e la sua biodiversità, sulla qualità e entità degli stock ittici e quindi sulla salute dei consumatori.

#### 2.6.4.2 Danni per salute e ambiente

A causa di una pessima gestione nella raccolta, riciclo e riuso delle plastiche, oltre che dell'incapacità degli impianti di trattamento delle acque di trattenere tutti i rifiuti che raggiungono il mare, enormi quantità di plastica finiscono negli oceani, con ripercussioni per tutto l'ecosistema marino e terrestre. Le plastiche non sono biodegradabili a breve termine risultando, quindi, pericolose per l'ambiente e la fauna marina.



Le microplastiche, infatti, possono entrare nella catena alimentare a fronte delle loro ridotte dimensioni tramite l'ingestione più o meno volontaria da parte di un numero enorme di organismi marini: i filtratori, come le cozze, le vongole o le ostriche, possono contaminarsi con l'acqua che filtrano per nutrirsi, mentre i pesci possono ingerirle sia direttamente, scambiandole per prede o plancton, sia attraverso il consumo di prede contaminate. I frammenti di plastiche veicolano inoltre altre sostanze, i POP Persistent Organic Pollutants, tra i quali sono famosi i PCB o il DDT e gli ftalati (usati per modellare la plastica stessa), causando problemi alla fertilità e al sistema immunitario degli animali marini, quando non provocano negli stessi soffocamento diretto.

Dai pesci inoltre tali sostanze giungono direttamente all'uomo, tramite i fenomeni di biaccumulo e biomagnificazione, con effetti nocivi facilmente intuibili e oggetto dell'attenzione internazionale.

Come se non bastasse la contaminazione da plastica coinvolge anche le acque potabili: una recente inchiesta del The Guardian basata sullo studio di Orb Media, condotta analizzando 159 campioni di acqua potabile raccolta in varie città di tutto mondo, ha rivelato come oltre l'80% di acque potabili siano contaminate da microfibre di plastica, percentuale leggermente più bassa in Europa, stimata comunque al 72%.

#### 2.6.4.2 Proposte

Risulta dunque quanto mai necessario, come ricorda la stessa Legambiente nel dossier «Plastic free sea», intervenire nella riduzione delle microplastiche in modo da salvaguardare non solo l'ambiente marino ma anche la nostra salute e la nostra economia: 500 milioni di euro l'anno sono i costi del marine litter per l'Unione europea, considerando solo i settori del turismo e della pesca.

Il 4 Gennaio, 2016 il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha firmato la legge che vieta, a partire da metà 2017, la vendita o la distribuzione di prodotti cosmetici contenenti microplastiche. Stesso provvedimento è stato adottato in Inghilterra, che metterà al bando già dal 2018 i prodotti cosmetici contenenti microplastiche.

**La stessa Unep raccomanda un approccio precauzionale nella gestione delle microplastiche, con una eventuale eliminazione e divieto del loro uso nei prodotti per la cura della persona e dei cosmetici.**

In Europa la questione sta iniziando, lentamente, a destare interesse, tanto che la Commissione Europea ha recentemente dichiarato che presenterà, entro la fine del 2017, una strategia specifica per le materie plastiche nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare ed ha avviato studi volti a indagare tutte le fonti microplastiche e le opzioni per ridurre le emissioni. Le pressioni giungono dal mondo delle associazioni ambientaliste e dei consumatori.

In Italia, per sollevare il problema abbiamo presentato da tempo, in Parlamento, la risoluzione 7-00907, la mozione 1-01330 e altri atti di indirizzo, allo scopo di: sollecitare il monitoraggio e favorire il divieto dell'utilizzo di microplastiche nei prodotti cosmetici; revisionare la normativa sull'uso di questi nanomateriali da parte dell'Unione europea; prevedere l'obbligo

dell'indicazione in etichetta dell'utilizzo delle nanoparticelle per la produzione di cibi e bevande; promuovere la ricerca di tessuti sintetici che non perdano microfibre. Successivamente è stata presentata anche la p.d.l. 3852, volta a chiedere il divieto dal 1° gennaio 2019 a produrre e mettere in commercio prodotti cosmetici contenenti microplastiche.

Contemporaneamente a tali atti politici abbiamo deciso di promuovere una petizione per supportare e dare maggiore rilievo alla nostra iniziativa contro i micro-granuli e in difesa dei mari, dei laghi e degli esseri viventi che li popolano, oltre a supportare la costante attività di denuncia da parte delle associazioni ambientaliste, per la difesa dell'ambiente e della nostra stessa salute.

## **2.7 Smaltimento in discarica**

Inoltre, è necessario prevedere specifici controlli sulle procedure di gestione post mortem delle discariche, a partire dalla verifica delle fidejussioni, e naturalmente sulle attività connesse alla bonifica e al ripristino ambientale dei siti di discarica non più attivi (vedi Capitolo 2 del presente testo).

## **2.8 Piano nazionale di gestione dei rifiuti e piano logistico nazionale**

Attualmente la legge prevede che siano soprattutto le Regioni a farsi carico della pianificazione in materia impiantistica e di definizione dei flussi, con il risultato che manca completamente un coordinamento nazionale in materia. In pratica, una regione come il Molise, che conta meno abitanti di Firenze ed è grande come la provincia di Brescia, viene messa sullo stesso piano della Lombardia che conta, da sola, un sesto della popolazione nazionale.

**Piano logistico nazionale: un piano chiaro, pubblico e aggiornato che regoli finalmente i flussi di urbani e speciali da una regione all'altra e i flussi transfrontalieri.**

## **2.9 Piano impiantistico nazionale (art. 16 c.1 dir. 2008/98)**

*Per quanto riguarda nello specifico il tema degli inceneritori, il Governo oggi considera tali impianti come "infrastrutture ed insediamenti strategici di preminente interesse nazionale" e prevede di costruire ulteriori 8 nuovi inceneritori in Italia (DPCM agosto 2016 in attuazione decreto "Sblocca Italia" DL 133/2014). Il DPCM ha tentato di utilizzare quanto stabilito dall'art. 16 della Direttiva quadro, ovvero la creazione di una rete nazionale di impianti di smaltimento dei rifiuti, per fare l'ennesimo favore alle lobbies amiche.*

Il gruppo parlamentare del M5S, e in particolare la Commissione Ambiente, ha fortemente contestato il provvedimento governativo e ne ha messo a nudo tutte le debolezze e le contraddizioni: giova ricordare in questa sede il fatto che il DPCM non tenga conto del surplus impiantistico di molte regioni del nord Italia (e dunque non preveda alcun piano di dismissione e/o redistribuzione degli impianti) e che il quadro conoscitivo che il Governo ha usato è completamente falsato e inattendibile. Oltretutto la Direttiva europea è chiarissima, nella misura in cui impone la creazione di una rete strategica di impianti di recupero della frazione indifferenziata e impianti di smaltimento, dunque impianti di trattamento rifiuti con recupero energetico (non solo inceneritori), senza recupero energetico e discariche. Il piano governativo prende in esame solo gli impianti di incenerimento e questo lo rende sostanzialmente illegittimo, oltre che inattendibile e tecnicamente inutile. Oltretutto non vengono conteggiati inceneritori di rifiuti speciali e cementifici che trattano già CSS o hanno in corso le richieste autorizzative in tal senso.

Per questo il M5S propone un piano organico che tenga conto non solo del fabbisogno di inceneritori, ma di tutti i tipi di impianti finalizzati al trattamento dei rifiuti sia urbani che speciali. Questo perché con la lungimiranza che ci contraddistingue (“pensare alla prossima generazione anziché alla prossima campagna elettorale”) riteniamo necessario andare oltre quanto richiesto dalla Direttiva quadro e dunque non limitarsi ai soli impianti di recupero energetico e smaltimento, ma allargare il concetto anche a tutte le altre tipologie di impianti necessari per il trattamento dei rifiuti, sia urbani che speciali. Questo piano, unito al piano logistico e ai Piani nazionali di Prevenzione e gestione definirà una struttura portante oggettiva, affidabile e duratura che permetterà, sia al pubblico che agli addetti ai lavori, di conoscere le informazioni e di evitare sprechi di risorse, conflitti di competenze e di rendere maggiormente difficoltosa l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia dei rifiuti. Per **bloccare la costruzione dei nuovi inceneritori** e arrivare, entro un ragionevole lasso di tempo, alla **chiusura di tutti gli impianti di incenerimento oggi esistenti**, oltre ai dati sovraesposti è necessario come già indicato:

- l'abolizione degli incentivi, armonizzando la posizione degli imprenditori (che hanno investito in tale attività facendo lecitamente affidamento su di una normativa permissiva) e la primaria esigenza della salute dei cittadini;
- riduzione a monte dei rifiuti (collegamento con economia circolare);
- incrementare percentuale della raccolta differenziata (si può arrivare in breve tempo al 70% a livello nazionale);
- riciclare quello che è stato raccolto con la differenziata;
- trattamento del residuo 30% in modo da ridurre ulteriormente la quantità di rifiuti e portando avanti la ricerca su altri metodi di recupero.

Così operando, alla fine della filiera, ci si ritrova con una quantità di rifiuti grosso modo uguale alla quantità che residua dopo il trattamento dei rifiuti tramite inceneritore (oltre 1 milione di tonnellate all'anno di ceneri e altri rifiuti). Il grande vantaggio è che, nel nostro caso, a differenza di come accade per il materiale di risulta degli inceneritori, si tratta di materiale non tossico con minore impatto ambientale e che comporta minori spese di gestione.

Per chiudere, si aggiunga che in base ad una nostra ricerca abbiamo appurato che già oggi **una accurata pianificazione impiantistica permetterebbe di spegnere da subito almeno 10 inceneritori sul territorio nazionale** (su 41 inceneritori nazionali per RSU).

## **2.10 Direttive nazionali su disciplinare di gara per affidamento servizio igiene ambientale**

Il disciplinare di gara per l'affidamento del servizio di igiene ambientale, se si prevede anche l'affidamento della raccolta a un privato, sarà formulato dai comuni afferenti ad un determinato Ambito di Raccolta in base alle indicazioni che sono già state oggetto dell'attenzione del gruppo parlamentare e che si sono concretizzate nell'elaborazione di un “disciplinare tipo” del quale si riportano in questa sede i punti salienti:

- **durata del contratto** di affidamento non superiore a **5 anni**;
- criterio dell'offerta **economicamente più vantaggiosa** (no massimo ribasso);
- **nessuna proprietà diretta o indiretta** di impianti di trattamento e/o smaltimento rifiuti;
- possesso di un **sistema di pesatura alla fonte e tracciabilità** dei rifiuti raccolti;

- **trasparenza e pubblicazione** on line di tutte le informazioni riguardanti la filiera, inclusi i dettagli dei costi e dei ricavi.

### **2.11 Recepimento indicazioni dall'Antitrust (ambiti di raccolta, conflitto di interessi, gestione rifiuti urani)**

Attualmente abbiamo una situazione per cui è virtualmente impossibile evitare conflitti d'interesse fra prevenzione e gestione dei rifiuti, fra pubblico e privato, fra riciclaggio e smaltimento, fra necessità di controllo e inclinazione al clientelismo.

Prima di scendere nel dettaglio della proposta è utile esaminare la situazione attuale, altrimenti si potrebbe cadere nella facile tentazione del "compromesso al ribasso", che alla fine si tradurrebbe in un nulla di fatto, perchè non risolvere anche solo uno degli aspetti che causano i conflitti d'interesse automaticamente finirebbe col portarsi dietro tutta la filiera e riprodurre le criticità attuali.

Oggi abbiamo gli ATO (ambiti territoriali ottimali) che hanno, o dovrebbero avere, funzione di pianificazione e controllo: ad esempio dovrebbero stabilire la quantità, la tipologia e l'ubicazione degli impianti necessari al trattamento dei rifiuti, monitorarne la produzione, la qualità, il movimento, pianificarne i flussi, vigilare sul raggiungimento degli obiettivi fissati e aggiornarli al momento opportuno.

In realtà questa situazione non si verifica quasi mai, perchè come abbiamo visto parlando di revisione della classificazione, i RSU possono diventare RS e di conseguenza aggirare il principio di prossimità e viaggiare liberamente da una regione all'altra seguendo da una parte il principio dei "vasi comunicanti" (cioè il principio secondo il quale ogni impianto deve lavorare al massimo della sua capacità, quindi i rifiuti tendono ad andare verso gli impianti non completamente utilizzati) e dall'altra il principio del "libero mercato" (cioè mando i rifiuti dove il trattamento costa meno).

Per questo riteniamo necessario e non ulteriormente differibile rimettere in discussione dalle fondamenta l'organizzazione stessa del sistema di gestione dei RSU.

Oltre a ridisegnare la mappa degli ATO dovremo determinare anche gli ambiti di raccolta, ovvero dei territori contigui, omogenei e limitati dove un gestore eserciti il suo compito. In base alle indicazioni dell'Autorità Antitrust (si veda la relazione di Febbraio 2016 sui rifiuti urbani) tali ambiti di raccolta, per garantire la concorrenza, dovrebbero essere non più grandi di 100000 utenze, vale a dire circa 200000 abitanti, potrebbero raggiungere al massimo 500.000 abitanti. Sempre secondo l'Antitrust le grandi città possono essere suddivise in più ambiti di raccolta: ad esempio Roma potrebbe essere suddivisa in più ambiti, ciascuno con un diverso gestore. Si tratta di un cambiamento di prospettiva radicale: oltre a ristabilire l'equilibrio impiantistico (vedi punto precedente sul piano impiantistico nazionale) si rende necessario stabilire la seguente architettura generale, con compiti ben precisi per ciascuno degli attori coinvolti.

**ATO:** enti di controllo e organizzazione territoriale locale. Verificano il rispetto degli obiettivi, vigilano sull'operato dei gestori a livello di bacino di raccolta e ne coordinano le attività. Interagiscono con il Ministero dell'ambiente dal quale dipende la pianificazione nazionale e con le Regioni e i Comuni.

**COMUNI:** Hanno il compito di controllare l'operato dei gestori a livello comunale, di nominare gli ispettori ambientali e di attuare le politiche di prevenzione sul territorio. Possono istituire centri di riparazione e riuso. Affidano il servizio di igiene urbana ai gestori in base al capitolato di gara (vedi

punto del programma appositamente dedicato). I Comuni non possono in alcun modo essere parte in causa nella gestione diretta dello smaltimento dei rifiuti, nè attraverso la proprietà di impianti, nè attraverso la proprietà o la partecipazione societaria in soggetti gestori.

Possono essere però loro stessi gestori ambientali.

È necessario garantire, oltre che l'assenza di conflitto d'interesse fra prevenzione e gestione, l'imparzialità e l'indipendenza del controllo e della vigilanza sull'operato del gestore titolare dell'affidamento.

**GESTORI:** i gestori hanno il compito di eseguire il servizio di raccolta (ed esclusivamente di raccolta) secondo i parametri del capitolato di gara. Al gestore non è consentito essere proprietario di impianti di smaltimento, riciclaggio, recupero energetico o altro tipo di trattamento, eccetto l'eventuale compattazione dei rifiuti prevista nei centri di raccolta. In ogni caso la gestione della raccolta deve essere separata dallo smaltimento in ambito privato.

È in corso la valutazione delle esperienze di **raccolta dei rifiuti a gestione pubblica** (singoli comuni o consorzi di comuni), con risultati preliminari promettenti, che dovranno essere rivalutate su tempistica pluriennale e in merito al rischio di conflitto d'interesse presente anche nel settore pubblico.

Si stanno moltiplicando le esperienze di **gestori pubblici della raccolta** (singoli comuni o consorzi anche vasti), in questo caso, con un'adeguata trasparenza il gestore pubblico può anche possedere gli impianti. È interessante notare (vedi: "studio economico rifiuti" pagg. 236-237 - <https://drive.google.com/file/d/0B90Hb2RR8TL-eG9VREtPT2x3M1U/view?usp=sharing>) che queste esperienze in molti casi hanno portato a risultati anche economici molto favorevoli, rispetto sia a singoli gestori privati della raccolta che ai dati medi per abitante e per utenza domestica e non domestica.

Quando il **gestore della raccolta** è privato o misto, il costo per abitante si aggira intorno ai 180 euro, 185 euro per utenza domestica, 1170 per quella non domestica. Quando il gestore è pubblico, cioè quando la società è gestita dal Comune o da un consorzio di comuni, il costo per abitante si riduce a 165 euro, 175 per l'utenza domestica, 1090 per la non domestica.

**La gestione pubblica fa risparmiare** attualmente il 7% alle utenze non domestiche, il 6% per utenza domestica, il 9% per abitante.

Unendo vari fattori, come la gestione pubblica e un bacino adeguato, si arriva a virtuosismi anche su scala di 500.000 persone (che corrisponde ai dati dell'Antitrust) con 111 euro procapite in città come Treviso, con risparmi del 62% procapite sulla gestione privata media, dell'11% sull'utenza domestica, del 48% sull'utenza non domestica.

Lungi dal voler porre una regola in tal senso (meglio il gestore pubblico o privato della raccolta), notiamo che questi dati fanno emergere **un mercato drogato con scarsa concorrenza** dove anche piccole realtà riescono a spuntare costi molto bassi a differenza di realtà più vaste dove più che economia di scala si realizzano verosimilmente veri e propri cartelli (fra grandi gestori soprattutto). Questo farà in modo che il gestore non avendo da far funzionare impianti sarà motivato alla massimizzazione dei ricavi dalla vendita delle materie riciclabili (vedi anche capitolo sulla revisione del sistema dei consorzi di filiera imballaggi).

**TITOLARI DI IMPIANTI:** le aziende private titolari di impianti (gli impianti previsti dal piano nazionale) saranno remunerate "on demand", cioè solo sulla base dell' **effettivo utilizzo degli**

**impianti da parte dei Gestori** dei rifiuti che vi conferiscono. Questo innescherà un circuito virtuoso dove gli impianti lavoreranno in modo continuo, efficiente e pianificato, i gestori avranno interesse a ricorrervi il meno possibile (e perciò a massimizzare RD e riciclaggio) e i comuni non avranno alcun conflitto d'interesse e dunque avranno le mani libere per fare prevenzione e controllo.

In ogni caso la separazione delle fasi della filiera è fondamentale per evitare conflitti d'interesse e avere un prezzario chiaro in un mercato davvero opaco.

## **2.12 No ai conflitti di interesse: la gestione dei rifiuti deve essere nelle mani del Comune**

I dati in merito alla gestione della raccolta da parte dei Comuni sono molto interessanti e, grazie a quanto sta emergendo, sarà possibile porre fine al verminaio creato con società miste che mescolano pubblico e privato per avere facilità di assunzioni senza concorso e controllo del consenso politico, per essere meno tracciate dal punto di vista della struttura societaria e per facilitare spartizione di dividendi non legati né mirati alla qualità del servizio e alla riduzione delle tariffe per cittadini e imprese.

La valutazione economica delle filiere gestionali (dati studio su procapite e utenze D e ND) suggeriscono di considerare con attenzione la “gestione mista”.

La gestione mista e le inchieste su verosimili truffe plurimiliardarie, come quella su ATO SEI in Toscana, dove appunto l'appalto fu assegnato a una società mista, suggeriscono lo scarso controllo della filiera sul versante economico, concorrenziale e ambientale di questo sistema.

Il “socio privato” consente di:

- non essere tracciati facilmente da un punto di vista societario (visure pubbliche se società pubblica, il caso SEI ha visto la vittoria dell'appalto da parte di una società mista);
- ricevere affidamenti diretti (per quanto concerne la parte pubblica);
- ricevere dividendi azionari non tracciati (per quanto riguarda la parte privata) da utilizzare a scopo elettorale in assenza di trasparenza;
- poter assumere senza concorsi.

## **2.13 Raccolta domiciliare porta a porta spinta**

Abbiamo svolto uno **studio sull'efficacia tecnica ed economica sui metodi di raccolta RSU**: una relazione comparativa sui costi di gestione dei rifiuti a seconda delle modalità di raccolta.

**Fonte dei dati e consistenza del campione:** i dati sono ricavati dalle delibere con le quali l'ATERSIR (autorità di gestione del servizio idrico e dei rifiuti dell'Emilia Romagna) approva annualmente i piani economici finanziari che i vari gestori del territorio regionale sottopongono ai Comuni, in base al DPR 158/99. In base alla stessa legge è fatto obbligo di suddividere le voci di costo del PEF fra determinate categorie che permettano di avere una visione dettagliata delle voci di spesa e di ricavo.

La consistenza del campione, data la ristrettezza dell'ambito territoriale per il quale i dati erano immediatamente disponibili e la specificità delle informazioni che si intendeva ricavare, si limita a 188 comuni.

**I dati sono relativi al 2015.**

**Metodo di analisi:** lo scopo richiesto era quello di confrontare la struttura dei costi della raccolta domiciliare con quella stradale, pertanto il criterio scelto per l'elaborazione dei dati è stato quello di dare per assunta la modalità di raccolta domiciliare integrale nei comuni ove si fosse raggiunta una percentuale di RD maggiore del 70% e, per contro, di dare per scontata l'esistenza di un sistema di raccolta stradale integrale nei comuni ove il tasso di RD fosse inferiore al 45%.

Il postulato di base è ampiamente dimostrato dalla letteratura in materia: A. Tornavacca, M. Ricci per Federambiente, 2003; Consorzio Priula, 2008; ARPA Veneto 2013; Regione Umbria, 2015

Sono stati quindi selezionati e raggruppati in due categorie i comuni dell' Emilia Romagna rientranti in una delle due condizioni premesse.

Le tabelle che seguono sono il risultato.

#### **Risultati delle analisi:**

- nei comuni con RD > 70% (1028139 abitanti), con % media di RD 77,19%, il costo medio a tonnellata è stato di 229,84 euro, il costo per abitante di 141,52 euro;
- nei comuni con RD < 45% (698159 abitanti), RD media 39,91%, il costo medio a tonnellata è stato di 282,06 euro e il costo medio per abitante di 165,25 euro;
- la RD > 70% rispetto a quella < del 45% è costata il 22% in meno per tonnellata di rifiuti totali gestiti, e il 17% in termini di costo per abitante.

Aggiungeremo questo punto con altri studi, in via preliminare sembra che la **raccolta domiciliare porta a porta spinta dà i maggiori risultati in termini di percentuale di RD e di riduzione dei costi.**

## **2.14 Revisione del sistema di tariffazione dei rifiuti urbani, applicazione della Responsabilità estesa del produttore**

Uno dei pilastri principali della nostra proposta di revisione della parte IV del Codice Ambientale è senza dubbio la radicale modifica dell'attuale sistema di tariffazione, il quale prevede che la TARI si paghi in base alla dimensione dei locali "suscettibili di produrre rifiuti" e non in base alla quantità effettiva e alla tipologia di rifiuti prodotti.

La nostra proposta prevede la modifica dell'art. 238 del codice ambientale nella direzione di una vera tariffazione commisurata al peso e alla tipologia dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza sia domestica che non domestica in modo da attuare una reale responsabilità estesa del produttore come richiesto dalla direttiva quadro.

Si veda in proposito anche il capitolo sull'affidamento del servizio di igiene urbana, che prevede espressamente il fatto che i gestori affidatari siano in grado di implementare su tutto il bacino di raccolta un sistema di misurazione, puntuale ed oggettivo, dei rifiuti prodotti da ciascuna utenza.

## **2.15 Reati e garanzie finanziarie sui danni ambientali nel ciclo dei rifiuti**

La nostra esperienza in Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, ha rilevato che nel territorio italiano si manifesta una grande quantità di reati, o presunti tali, legati alla gestione dei rifiuti che sono ancora di rango amministrativo e, non rientrando nelle fattispecie previste dalla legge 68/2015 sui reati ambientali (Micillo e altri), hanno pene e tempi di prescrizione inadeguati. Nostra volontà è rivedere gli artt. 256 e seguenti del Dgls 152/2006.

Un altro strumento inadeguato, che a nostro parere va rivisto, risulta essere quello delle garanzie finanziarie per chi deve bonificare un sito dopo averlo gestito, avendone ricavato lecitamente un profitto a discapito dell'ambiente.

## 2.16 Disposizioni su alcune particolari categorie di rifiuti

### 2.16.1 Rifiuti organici: stato attuale tecnico e normativo

Nel campo dei rifiuti, la gestione del materiale organico è uno dei più importanti stimoli all'economia circolare, il sovvertimento dei limiti planetari, i cicli dell'azoto e del fosforo in particolare, possono essere limitati da un buon recupero di materia in questo settore che è sempre avvenuto nella storia dell'uomo fino a 40 anni fa quando il mix della materia organica con rifiuti ha prodotto disastri ambientali, inquinamento, scarsità di fertilizzanti per l'agricoltura, incremento dei costi per la gestione ambientale di quella che da materia prima preziosa (compost) era stata trasformata in rifiuto. L'ERSAF stima possibile la **fertilizzazione organica al 90%** in caso di utilizzo di compost di qualità e altri materiali organici in maniera massiva.

**Lo spreco alimentare** (alimenti freschi) è ancora molto importante nonostante alcune recenti iniziative di sensibilizzazione, e i residui non vengono generalmente **neppure avviati a recupero di materia** con modalità adeguate. **La raccolta differenziata (RD) gioca un ruolo molto importante anche in questo settore.**

In Italia esistono 279 impianti operativi per la gestione dei rifiuti organici, secondo il "Rapporto Ispra 2015 rifiuti solidi urbani". Per il 64,8% gli impianti sono localizzati nel Nord Italia. 20 impianti effettuano anche la digestione anaerobica dei rifiuti (DA) di cui 17 nel Nord. Il quantitativo dei rifiuti trattati negli impianti di compostaggio è stato di 5.295.831 tonnellate in totale, di cui 2.821.418 tonnellate di frazione umida CER 20 01 08, 1.589.912 di verde CER 20 02 01, 535.289 di fanghi, 349.212 altro materiale; negli impianti di DA il quantitativo trattato è di circa 1 milione di tonnellate, di cui 928mila provenienti da frazione organica della RD (FORSU).

Il compostaggio della frazione organica da RD è in crescita dalle 3.379.003 tonnellate del 2010 alle 4.411.330 del 2014.

Nel Nord gli impianti lavorano l'84,2% della quantità autorizzata, nel Centro il 60%, nel Sud il 54%, non mancano gli impianti, ma andando a fare un'analisi più dettagliata si nota come esistano spesso impianti troppo grandi, non legati al territorio, con un prodotto in uscita di scarsissima qualità che non chiude la filiera ed è difficile da piazzare. Un dato che balza agli occhi è quello relativo al "TURISMO DEI RIFIUTI ORGANICI", il Nord accoglie centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti organici dal Centro e dal Sud Italia, con una valutazione del ciclo vita chiaramente sfavorevole, per i trasporti e la scarsa tracciabilità dei prodotti che tendono ad avere una percentuale troppo elevata di impurità o a giungere a destinazione dopo aver subito reazioni chimiche che renderanno difficoltoso un reale ed efficace recupero di materia. Nel solo Veneto arrivano ogni anno oltre 390mila tonnellate di FORSU extraregionali, il 52% dalla Campania. La filiera dei rifiuti solidi urbani ha degli aspetti decisamente patologici che condizionano i costi, la qualità ambientale e il recupero di materia e risorse. **Una filiera corta di gestione mirata in particolare alla prevenzione**, in particolare per l'umido, appare semplice da realizzare e sempre più necessaria e urgente, anche per evitare infiltrazioni mafiose, le mescolanze di rifiuti sono facilitate dalla movimentazione e dai prezzi elevati della filiera.



La composizione percentuale degli ammendanti prodotti nell'anno 2014 è rappresentata dal grafico in figura 3.1.5 del rapporto Ispra 2015. La produzione di ammendante compostato misto (ACM), il cui quantitativo ammonta ad oltre 843mila tonnellate, rappresenta il 63,5% del totale del compost prodotto. L'ammendante compostato verde (ACV), pari invece, a circa 334mila tonnellate, costituisce il 25,2% del totale complessivo. L'ACV è più puro chimicamente ed è di più facile applicazione ai suoli, non comprende digestati, fanghi e materiale organico da attività produttive. Altre tipologie di ammendanti quali: ammendante compostato con fanghi, ammendanti vegetali non compostati e compost fuori specifica, con un quantitativo complessivo di oltre 149mila tonnellate, rappresentano, infine, l'11,3% del totale dei prodotti derivanti dal settore del compostaggio.

In sostanza dai dati Ispra si nota come dalle 5.295.831 tonnellate di rifiuti organici solo il 25% ridiventi materia, compost. I rifiuti organici trattati con DA sono in diminuzione dal 2012, da 1.033.657 tonnellate a 875.558 tonnellate, questo dato potrebbe essere un prodromo di un miglioramento del recupero di materia, la digestione anaerobica riduce notevolmente la qualità dell'output, fino ad oggi non è avvenuta alcuna programmazione energetica e delle necessità agricole, ed è stato impossibile valutare una eventuale frazione residuale della DA nel sistema paese. Il piano energetico M5S potrà porre una prima base di studio.

Chiaramente il compostaggio e la DA rappresentano solo una parte delle modalità di gestione dei rifiuti organici. Il trattamento meccanico biologico (TMB) interessa 9.363.579 tonnellate di rifiuti nel 2014. Di cui 8.340.078 indifferenziati.

Delle 8,3 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti dai TMB in uscita Ispra stima le seguenti frazioni:

- frazione secca: 3,9 milioni di tonnellate (46,9 % del totale prodotto);
- **frazione organica non compostata: circa 959mila tonnellate (11,6%);**
- CSS: 1,5 milioni di tonnellate (18,1%);
- rifiuti misti da trattamento meccanico: 167mila tonnellate, pari al 2%;
- **biostabilizzato: circa 885mila tonnellate (10,7%);**
- **bioessiccato: circa 177mila tonnellate (2,1%);**
- frazioni merceologiche avviate a recupero di materia (carta, plastica, metalli, legno, vetro): circa 103mila tonnellate (1,2%);
- **frazione umida: 425mila tonnellate (5,1%);**
- scarti e percolati: 191mila tonnellate (2,3%).

Quindi dai TMB si può stimare escano oltre **2.446.000 tonnellate di rifiuti organici**, che sommandosi ai 5.295.831 tonnellate di rifiuti avviati a compostaggio (o DA) portano a **7.742.000 di tonnellate di rifiuti organici prodotti ogni anno in Italia**, costituendo **oltre il 25% dei rifiuti prodotti**.

Le frazioni organiche in uscita dai TMB non rientrano, se non in minima parte, nella filiera della materia e sottraggono gradualmente elementi preziosi alla biosfera.

Tale quantitativo di rifiuti contribuisce oltre la propria percentuale al costo della gestione, oltre il 30% del costo della filiera dei rifiuti è imputabile direttamente alla gestione dei rifiuti organici, senza comprendere il costo della gestione dei percolati delle discariche attive e in post mortem e dei disastri ambientali legati a percolati non gestiti adeguatamente, che derivano in parte dalla frazione organica conferita in discarica. Il costo della frazione organica non differenziata (inviata in parte a TMB) è

evidentemente maggiore per essere totalmente avulso da recupero di materia, che nel caso della FORSU, consente seppur minimi recuperi, anche economici.

Si segnala anche qui il ruolo patologico di alcune grandi multiutility nella filiera dei rifiuti, persino i grandi impianti di Herambiente hanno un output di scarsissima qualità, con scarsissimo valore di mercato, tanto che era stato proposto di inviarlo nei paesi arabi per fertilizzare il deserto (sic!) a testimonianza dello scarso pregio in ambito agroalimentare dove la cattiva selezione dei materiali e qualità degli ammendanti produce a valle scarsa qualità dei prodotti agroalimentari, con frequenti danni alle colture.

Vediamo per completezza, alcuni numeri interessanti relativi alla gestione della frazione umida dei rifiuti urbani:

**Campione utilizzato: 600 comuni in Lombardia** (5.532.190 abitanti)

- **ricavo economico da frazione umida** 363.263 euro verso 80.326.163 euro di costi (lo **0,45%** dei costi);
- **ricavo economico da frazione verde** 446.065 euro verso 20.528.100 euro di costi (il **2,17% dei costi** – nota: in questo caso il campione è relativo a 736 comuni pari a 5.752.481 abitanti);

**Campione utilizzato: 2253 comuni in diverse zone d'Italia** (17.470.743 abitanti)

**ricavo economico da frazione umida** 2.883.352 euro verso 296.507.886 euro di costi (lo **0,97%** dei costi);

**ricavo economico da frazione verde** 462.544 euro verso 56.677.722 euro di costi (lo **0,8%** dei costi – **nota: in questo caso il campione è relativo a 2080 comuni pari a 16.584.559 abitanti**);

Da questi numeri si evince come la cattiva gestione della materia organica e del verde abbia un importante costo economico derivato dal costo della gestione di rifiuti (raccolta e riciclo) e dallo scarso recupero di materia, mentre un compost di buona qualità potrebbe avere mercato. La qualità evidentemente risente di un progetto educativo e impiantistico a filiera corta dove il cittadino potrebbe essere più motivato a differenziare adeguatamente per nutrire la propria filiera agroalimentare.

La normativa che regola la gestione dei rifiuti organici, così come dei rifiuti solidi urbani in generale, è contenuta nella parte IV del DL 152/2006. Segnaliamo che all'**articolo 180 sono stati aggiunti dalla legge 221 del 2015 i commi 1-septies e 1-octies**, in vigore dal 2/02/2016 ma non ancora attuati dal Governo attuale e dal precedente, che riguardano la **prevenzione dei rifiuti organici e semplificazioni autorizzative per l'autocompostaggio** (sul luogo di produzione) e il **compostaggio di comunità, anche tramite pianificazione e riduzione della tassazione per le utenze**. Tali articoli sono stati spinti dal M5S durante la discussione del "collegato ambientale" alla **legge di stabilità 2015**, ma, come già detto, **non sono stati ancora attuati**.

## 2.16.2 Nostre proposte

È in corso di discussione sul portale Rousseau la nostra **proposta di legge** per la gestione del compostaggio domestico e di prossimità, per la prevenzione e la gestione della filiera corta dei rifiuti organici.

Questa legge si prefigge di ridurre il “**turismo dei rifiuti**” che nel caso dei rifiuti organici è davvero paradossale vista la semplicità di gestione.

La gestione adeguata nei residui organici si accompagna a una riduzione di reati e disastri ambientali, spesso provocati alla giornata d’oggi da una pregressa cattiva o assente gestione del percolato in discarica, incrementato da un massivo e diffuso smaltimento in discarica di rifiuti organici.

Anche quando non si riesca a prevenire il rifiuto organico, la sua gestione è davvero semplice e necessita di impiantistica minima.

Questa proposta di legge intende migliorare tutta la filiera della gestione del materiale organico, in un’ottica di reale economia circolare e si prefigge di generare oltre 30.000 posti di lavoro (uno ogni 100 utenze) oltre a portare notevoli risparmi per cittadini ed enti locali.

In ambito più generale questa proposta si prefigge di ridurre il sovvertimento del ciclo dell’azoto, uno dei più critici fra i limiti naturali individuati dallo studio *A safe operating space for humanity*, di Jonah Rockström, aggiornato nel 2015 da Will Steffen.

L’art 184 bis del D.L. 152/2006, il cosiddetto “Testo Unico Ambientale” (TUA) permette di escludere determinate categorie di sostanze o prodotti dalla filiera dei rifiuti e fissa le caratteristiche per la qualifica di sottoprodotto, cioè un sottoprodotto è tale se soddisfa **tutte** le seguenti caratteristiche:

- la sostanza o l’oggetto è **originato da un processo di produzione**, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- è certo che la sostanza o l’oggetto **sarà utilizzato**, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- la sostanza o l’oggetto può essere utilizzato direttamente **senza alcun ulteriore trattamento** diverso dalla normale pratica industriale;
- l’ulteriore utilizzo è **legale**, ossia la sostanza o l’oggetto soddisfa, per l’utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell’ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o la salute umana.

Gli scarti alimentari, gli sfalci e le potature e gli altri residui organici provenienti dalle normali attività familiari, dalle aziende artigianali del settore ricettivo, agricolo e alimentare e della piccola e media distribuzione o commercio al dettaglio possono, se correttamente gestiti, rientrare nell’ambito di applicazione del citato articolo 184-bis e quindi venire esclusi dalla filiera dei rifiuti fino al momento in cui, a valle delle forme di gestione oggetto della presente legge, vi sia un residuo che necessariamente debba venire conferito al gestore dei rifiuti. E’ tuttavia evidente che tale residuo sarà di gran lunga minoritario rispetto alla quantità di materiale organico originaria ed è altrettanto evidente il beneficio portato dalla separazione radicale della gestione della materia organica dalla filiera dei rifiuti “tradizionale”, in quanto oltre ai vantaggi già enunciati si otterranno, ad esempio, plastiche più pulite, carta più pulita, vetro più pulito e di conseguenza una migliore resa economica sul mercato dei materiali riciclati ed una migliore resa industriale sul piano delle prestazioni fisiche e della lavorabilità.

In conseguenza di quanto premesso, appare chiaro l’obiettivo della presente legge, che intende regolamentare il flusso di materia organica prima che questa assuma la qualifica di rifiuto, cioè prima che intervenga l’atto materiale di disfarsi dei materiali, proponendo un sistema di gestione alternativo

che faccia decadere anche l'intenzione di disfarsene, disinnescando di fatto (dal momento che non vige l'obbligo di disfarsi dei materiali oggetto della presente legge) ambedue le condizioni che causano la trasformazione dei sottoprodotti organici in rifiuti.

La filiera corta della gestione dei residui organici può stimolare una migliore differenziazione per un diretto incentivo economico (tasse e tariffe), per il possibile riutilizzo entro un perimetro comunale o comunque ristretto del compost legato alla produzione di prodotti alimentari, che può orientare a ridurre le impurità e a eventuali risparmi per l'utilizzo di compost all'interno delle proprie attività. La gestione di sfalci e potature privi di criticità deve essere orientata alla costituzione di matrice per il compost come prezioso materiale strutturante, tenendoli lontani dalla filiera delle matrici incentivate, per lo scarsissimo indice di ritorno energetico e per l'elevato rischio di inquinamento ambientale. Economia circolare vuole anche dire studio dell'energia contenuta nei prodotti e delle possibilità di conservazione della stessa, che il compostaggio esalta.

Nello specifico questa legge **individua la figura del "WET BYPRODUCT MANAGER" (WBM)**, quale responsabile pubblico o privato della gestione dei sottoprodotti organici e dell'utilizzo del compost risultante.

**Il WBM ha una serie di compiti e responsabilità** durante le varie fasi del compostaggio:

- informa gli utenti del servizio di compostaggio collettivo circa le modalità di selezione, raccolta e gestione dei sottoprodotti organici, nonché sulle modalità di utilizzo del compost prodotto;
- preleva con cadenza giornaliera un campione dalla miscela dei sottoprodotti organici in fase di fermentazione al fine di verificare la presenza di inquinanti conformemente alle procedure e ai limiti della tabella di cui all'allegato I della proposta.
- verifica, tramite ispezione visiva, durante le operazioni di raccolta la presenza di eventuali corpi estranei, rifiuti non conformi o sostanze pericolose. Ove il sottoprodotto non fosse ritenuto conforme, il WBM può rifiutarsi di ritirarlo ovvero disporre il conferimento al gestore dei rifiuti urbani.
- durante la miscelazione delle diverse frazioni organiche e durante la maturazione del compost, il WBM controlla che:
  - sia rispettata la proporzione fra organico verde e materiali di altro genere, al fine di mantenere l'equilibrio corretto fra Carbonio e Azoto.
  - controlla che non vi sia produzione di percolato e qualora ci fosse, ne dispone la raccolta e l'invio a trattamento.
  - procede alla verifica del tasso di umidità e del livello di ossigenazione conformemente alle disposizioni dell'allegato II.
- effettua l'eventuale miscelazione del compost maturo con terra a seconda degli utilizzi, in alternativa provvede al suo utilizzo nelle aree appositamente predisposte.
- il WBM può pianificare e realizzare un servizio di triturazione di sfalci, foglie e potature nel bacino di sua competenza (anche a domicilio) al fine di agevolare tramite miscelazione il compostaggio dei sottoprodotti organici.

La legge prevede anche una serie di buone pratiche ed azioni obbligatorie che contribuiscono a rendere armonizzato l'intero processo:

- i sottoprodotti organici devono essere gestiti in ambito comunale o al massimo in aggregazioni di piccoli comuni, per evitare inutili gigantismi e stimolare la migliore differenziazione, lo scambio e la concorrenza;
- vengono fissati i principi generali per il compostaggio dei sottoprodotti organici provenienti dalle utenze domestiche, con particolare riguardo verso la separazione delle varie frazioni, ad esempio scarti animali, scarti di cibo pre-cottura e avanzi post cottura, raccolta separata dell'olio;
- vengono specificate le pratiche vietate al fine di preservare il mantenimento della sostanza organica nei suoli e prevenirne l'inquinamento; la modalità dei controlli da effettuare e i soggetti competenti ad effettuarli, nonché le autorizzazioni che il WBM deve ottenere per l'esercizio delle sue funzioni;
- vengono specificate le modalità di finanziamento del compostaggio;
- viene disciplinata la gestione degli eventuali rifiuti presenti a valle dell'attività di compostaggio e le sanzioni da comminare.

Negli allegati tecnici si precisano le modalità operative al fine di rendere immediatamente fruibile la presente legge, minimizzando il ricorso all'emanazione di decreti attuativi: in particolare, **l'allegato 1** fissa le modalità di prelievo dei campioni, le sostanze da ricercare durante il monitoraggio e i limiti di inquinanti ammessi al fine dell'utilizzazione del compost; **l'allegato 2** è un vademecum per lo svolgimento delle operazioni di compostaggio, al fine di fissare uno standard operativo minimo al quale fare riferimento. Vengono individuati materiali verdi semplici, materiali strutturanti semplici e materiali complessi.

Oltre a questa proposta, per la residuale gestione di rifiuti organici proponiamo una raccolta differenziata spinta porta a porta e una gestione con impianti elettromeccanici non industriali (per esempio da meno di 1.000 tonnellate all'anno), il più possibile legati al territorio di raccolta; per realtà urbane estese si può ipotizzare un "assedio" virtuoso da parte di piccoli impianti del genere che possano complementare pochi eventuali impianti industriali per le aree centrali dove è difficile acquisire i materiali strutturanti (sfalci e potature per esempio) in condizioni adeguate e senza inquinanti significativi. Oltre alla costruzione di nuovi piccoli impianti sarà necessario verificare la filiera degli impianti di compostaggio esistenti, in merito alla qualità del materiale in entrata e del compost in uscita, adoperandosi per migliorare le varie fasi. Sarà in sostanza necessario incrementare notevolmente la RD dell'umido e del verde, limitando soprattutto il conferimento di umido a impianti di mero trattamento meccanico o meccanico biologico.

Il compostaggio deve essere spiegato e praticato nelle realtà urbane e sociali, quartieri, strutture residenziali dotate di mense e scuole in particolare, dove la funzione pedagogica potrebbe trasformarsi in andragogica grazie ai bimbi che spiegano ai genitori quanto hanno appreso in merito.

Si potrebbero individuare comunità circolari dove l'umido e il verde non escono dal perimetro comunale (o del consorzio) richiedendo fondi europei appositi per i risultati raggiunti.

È da rilevare l'opportunità del **blocco delle norme** contenute nel "collegato agricolo" approvato in Parlamento ma non ancora attuato per quanto attiene all'esclusione dal novero dei rifiuti per quanto riguarda sfalci e potature; tale norma, approvata in maniera irrituale da una commissione non pertinente, **rischia di sottrarre materia preziosa alla formazione di compost** e quindi allo stesso

mondo agricolo, con il solo obiettivo di incentivare economicamente il recupero energetico da rifiuti, in contrasto con la gerarchia europea dei rifiuti. Stiamo studiando dati relativi ad altri procedimenti quali la bioessiccazione.

### **2.16.3 Rifiuti Sanitari**

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 2003 definisce le modalità di gestione dei rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo identificati con i codici CER 180103 e 180102, specificando che il ritiro da parte del gestore deve avvenire entro 5 giorni dalla produzione dei rifiuti stessi. La medesima legge indica anche le tipologie di contenitori che possono essere utilizzate per il conferimento e il trasporto di detti rifiuti;

le convenzioni fra i gestori e i produttori dei suddetti rifiuti prevedono, nella stragrande maggioranza dei casi, la tariffazione in base al numero di svuotamenti dei contenitori e non in base al peso effettivamente conferito, sebbene la tariffa di ingresso agli impianti di trattamento termico sia calcolata a peso. Questo permette ad un gestore di utilizzare la modalità della pesatura «a destino», lasciando ampie possibilità di contraffazione della documentazione riguardante l'effettiva quantità e provenienza dei rifiuti. Si veda in proposito il caso recente di Frosinone, dove la società incaricata di smaltire i rifiuti sanitari alterava i pesi dei rifiuti caricati presso gli ospedali, con la complicità dell'azienda frusinate alla quale conferiva gli stessi, corrispondendo un enorme profitto per l'azienda di smaltimento e a danno della Asl di Frosinone. In sostanza, non pesando i carichi di rifiuti presso gli ospedali, le aziende potevano gonfiare il peso degli stessi a destinazione, ricavando un indebito profitto.

Sarebbe necessario intervenire sulla filiera di produzione e gestione dei rifiuti sanitari, con particolare riguardo ai medicinali scaduti e ai rifiuti pericolosi a rischio infettivo, in modo da implementare politiche di prevenzione come la reintroduzione, ove possibile, delle mense interne alle strutture sanitarie e del lavaggio e riutilizzo delle stoviglie, la dematerializzazione dei documenti, la ridefinizione dei criteri per gli imballaggi dei medicinali, e politiche di corretta gestione come l'obbligo della raccolta differenziata nelle strutture sanitarie e l'obbligo di riciclaggio delle plastiche così raccolte, prevedendo anche tutti i trattamenti propedeutici al raggiungimento della massima uniformità del materiale e di conseguenza della massima qualità del riciclato, nonché l'obbligo di pesatura all'atto del ritiro dei rifiuti e la tracciabilità degli stessi. Si veda in proposito la nostra interrogazione 4-14852 dove si esplicita il nostro studio in corso sulla "sterilizzazione on site" e la riduzione del volume dei rifiuti sanitari prima di inviarli a trattamento al di fuori degli impianti locali che potrà avvenire con tempistiche legate al raggiungimento di volumi definiti e non in base alla normativa sui rifiuti sanitari visto che è già avvenuta la sterilizzazione (minori trasporti e costi).

### **2.16.4 Fanghi di depurazione e fanghi industriali; digestato e altri rifiuti da trattamento rifiuti**

Allo stato attuale, non esistendo uno standard di misurazione e gestione dei fanghi (indice di umidità variabile, possibilità di miscelazione con altri rifiuti, tracciabilità effettuata con sistemi cartacei obsoleti come i FIR e i MUD) è veramente difficile tenere sotto controllo questa filiera che si presta anche a infiltrazioni della criminalità organizzata e impatti ambientali, economici e sanitari altissimi per le popolazioni che rimangono, loro malgrado, coinvolte.

Riteniamo necessario intervenire in questo settore introducendo degli standard più precisi e stringenti per una maggior tutela dell'ambiente e della salute.

Riteniamo utile anche aprire una discussione in tema di prevenzione, nel senso di pensare ad una “raccolta differenziata” delle acque di scarico e cicli di trattamento ulteriormente separati (non solo come già avviene fra acque bianche e nere) e per garantire standard più vincolanti sul riutilizzo delle acque.

Anche per il digestato e gli altri rifiuti provenienti dal trattamento dei rifiuti valgono le considerazioni già fatte per i fanghi: si veda in proposito la risoluzione in commissione 7-00925 (Zolezzi e altri), la quale prevede impegni puntuali e precisi in merito ad ogni aspetto della gestione di fanghi, digestato e affini. In particolare si cita lo smodato utilizzo della pratica di trattare i fanghi di depurazione con calce e acido solforico (producendo “gessi di defecazione” secondo l’allegato 3 del Decreto 75/2010 sui fertilizzanti) al fine di escludere dal ciclo dei rifiuti fanghi di depurazione civile e industriale, a mero scopo di riduzione dei costi e ottenere l’esenzione dalle direttive, in primis la direttiva “nitrati”. Tale pratica andrà regolamentata, sulla base fra l’altro della necessità di escludere fanghi industriali ed evitare gravi incidenti agli operatori (4 decessi in provincia di Rovigo nel 2014) e riduzione della qualità di vita delle popolazioni residenti in prossimità di impianti e smaltimenti senza limite alcuno. Il ciclo dell’azoto che fornisce nelle corrette concentrazioni e quantità questo elemento vitale per tutte le forme di vita sulla terra si sta sovvertendo, anche a causa del diffondersi delle agroenergie che oltre a sottrarre superficie agricola alla nutrizione umana e animale, determinano gravi problemi in merito alla gestione dei reflui (digestato) ricchi di azoto (secondo il consorzio italiano compostatori – CIC – il rapporto fra C/N è 11 negli ammendanti compostati misti che comprendono digestato, rispetto a 15 nell’ammendante compostato verde che non contiene digestato) che viene disperso e intossica suoli, corpi idrici superficiali e falde acquifere, quando non crea morie di pesci e di tutta la fauna ittica in caso di sversamenti importanti; per l’estensione illegittima degli incentivi alla produzione energetica da digestione anaerobica da rifiuti speciali e sottoprodotti di origine animale (SOA), con una distorsione del mercato e una tendenza allo spandimento di reflui (definiti anch’essi rifiuti speciali dalla normativa attuale e dal Ministro dell’ambiente nel corso di numerose audizioni sul tema) fuori legge in numerose regioni, che determinano accumuli di azoto e di ulteriori sostanze tossiche nei suoli e nelle falde.

Esistono numerosi studi locali su inquinanti organici persistenti che non tengono conto della sommatoria dei diversi fattori di pressione (diossine in regione Veneto per esempio). Studi realizzati in provincia di Mantova (Arpa Lombardia, Plume), mostrano concentrazioni di nitrati molto superiori a 50 mg/litro nelle falde dell’Alto Mantovano, che corrispondono a nitrati superiori a 25 mg/litro nell’acquedotto locale (Ponti sul Mincio per esempio) gestito dalla società partecipata provinciale TEA. Tali valori secondo l’Organizzazione mondiale della sanità non sono compatibili con l’acqua potabile per categorie a rischio, quali donne in gravidanza e in fase di allattamento o prima infanzia, per il rischio di metaemoglobinemia e ipossia fetale e neonatale, per persone con deficit di G6PD e altro. I nitrati in eccesso nelle acque hanno un documentato ruolo cancerogeno. Esistono realtà nazionali dove sostanze normate nell’ambito della sicurezza e qualità idrica come l’arsenico sono elevate nelle falde anche in caso di utilizzo idropotabile senza alcuna regolamentazione delle fonti di contaminazione (si veda la fertilizzazione chimica) o sostanze non normate ma di documentata azione tossica e cancerogena come i perfluoroalchili in Veneto con la contaminazione dell’acqua potabile di 340mila persone, il Tallio in Toscana, i molteplici inquinanti nelle acque di captazione idrica del lago di Pertusillo in Basilicata e altro.

In conclusione, anche in questo settore, una accurata pianificazione nazionale gestionale, logistica e impiantistica unita a un sistema di misurazione e controllo efficace e a sanzioni realmente dissuasive

consentirebbe di abbattere i costi di gestione, scoraggiare le infiltrazioni delle ecomafie e migliorare la qualità del nostro ambiente.

Stiamo studiando la direttiva 2000/60 e le possibili procedure d'infrazione ad essa connesse, stiamo studiando esperienze di gestione on site della depurazione da attività produttive (fitodepurazione et al) e recupero di materia (fosforo per esempio) che potrebbe integrarsi con il compostaggio.

#### **2.16.5 Veicoli e pneumatici fuori uso (VFU e PFU)**

Crediamo sia utile stimolare una discussione sulla revisione della normativa riguardante la gestione dei veicoli fuori uso, dei pneumatici e dei rifiuti che ne derivano, anche in vista del recepimento dell'ultimo aggiornamento della Direttiva Europea in tema.

Attualmente i VFU e PFU sono responsabili di una larga parte della produzione di rifiuti pericolosi, nonché del famigerato "car fluff", rifiuto estremamente eterogeneo e virtualmente impossibile da recuperare, per non citare l'utilizzo come combustibile dei PFU.

Dunque crediamo che sarebbe utile ad esempio incentivare, se non addirittura imporre per legge, il disassemblaggio preventivo dei veicoli e il divieto di triturazione "tal quale", ovvero dopo la semplice messa in sicurezza del veicolo (rimozione di combustibili ecc...). In questo senso ci viene incontro l'art. 23 del collegato ambientale (legge 221/2015) che prevede la stipula di accordi di programma finalizzati al riutilizzo delle parti rivenienti dal disassemblaggio di prodotti complessi. Potrebbe essere utile anche esplorare le possibilità tecniche dei PFU e dei materiali da essi derivanti in campo antisismico.

#### **2.16.6 RAEE (inclusi pannelli fotovoltaici)**

Il recente recepimento dell'ultima Direttiva RAEE ha consentito, tra l'altro, di ampliare le possibilità di restituzione di apparecchi elettrici ed elettronici fuori uso e l'equiparazione dei pannelli fotovoltaici non più funzionanti agli altri rifiuti di questa categoria.

In ogni caso rimarrebbero ancora da definire dei concetti importanti, come la possibilità di smontaggio e diversa destinazione d'uso delle singole parti che compongono i RAEE, pratica questa che se venisse opportunamente diffusa e riconosciuta, permetterebbe di abbattere la produzione di rifiuti di questo tipo e di recuperare materie preziose.

Un altro fattore critico (da tenere in considerazione anche in preparazione del Piano Logistico nazionale dei rifiuti) è la questione dell'esportazione clandestina di RAEE, che la nuova legge ha solo parzialmente risolto.

#### **2.16.7 Rifiuti radioattivi**

Il nucleare ci ha lasciato un'eredità radioattiva pesante e pericolosa che, ovviamente, non può essere gestita con incompetenza. Davanti a fatti di questo tipo, non rimane altro che prender atto che questo Governo sta deliberatamente contravvenendo alle regole dettate dalla Direttiva europea, in special modo riguardo a una gestione responsabile della costruzione del sito unico, alla garanzia del rispetto di tappe certe e di chiari limiti temporali.

La questione nucleare è un argomento che, date le sue implicazioni, travalica i confini nazionali, e le mancanze nazionali possono diventare delle preoccupazioni per tutti i cittadini europei.

La realizzazione del Deposito nazionale delle scorie nucleari in un Paese come l'Italia, che ha da sempre manifestato la propria contrarietà all'energia nucleare, dovrebbe essere effettuata utilizzando criteri di totale trasparenza, comprensibilità e sollecitudine.



## 2.16.8 Rifiuti contenenti amianto (MCA)

Il M5S ha presentato la proposta di legge (AC 3664, Zolezzi e altri – link al testo:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041160.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0041160.pdf)) che prevede di far ripartire l'**attenzione su questo grave problema**, coinvolgendo i cittadini in un percorso trasparente, tentando di individuare soluzioni semplici e a basso costo.

In particolare miriamo alla **mappatura e alla georeferenziazione** in tempi brevi del materiale contenente amianto (MCA) in forma piana solida, nonché alla ricerca del MCA contenuto in varie strutture edili grazie anche al “libretto dell’amianto”, che obbliga alla mappatura di tutte le eventuali strutture in amianto in caso di vendita di edifici.

Intendiamo poi procedere all'**ottimizzazione della filiera di smaltimento nazionale**, con l'**individuazione di idonei siti di discarica**; il prezzo della realizzazione è minimo, rispetto al denaro speso per avviare a siti esteri oltre 250.000 tonnellate di MCA all’anno;

è necessario **informare la popolazione** sulla necessità **di ridurre al minimo il rischio di amianto**, passando anche per l'accettazione di poche strutture per ogni regione destinate ad accogliere il MCA locale (**FILIERA CORTA**). È necessaria una **rapida bonifica** del MCA, **partendo dalle scuole** (sono oltre 2.400 quelle contaminate da amianto secondo l'ONA) e dagli altri edifici pubblici.

È necessario lo stimolo alla **bonifica per i luoghi privati**: i dati disponibili relativi al periodo in cui è stata possibile la sostituzione incentivata di tetti in eternit con pannelli fotovoltaici documentano un netto incremento delle quantità rimosse, per cui prevediamo un'adeguata **defiscalizzazione** per le opere di rimozione di MCA.

Si istituisce, inoltre, il **Registro economico dell'amianto (REA)**, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che reca il prezzario nazionale della filiera della bonifica dell'amianto, i dati in merito allo smaltimento nazionale ed estero e ai relativi costi, nonché i dati in merito alla spesa previdenziale e sanitaria correlata alle patologie asbesto-correlate; queste informazioni potranno costituire un importante strumento di programmazione della gestione dell'amianto, evitando, per esempio, spese importanti per l'esportazione e stimolando una rapida messa in sicurezza e un'adeguata bonifica, che potranno limitare il costo sanitario e previdenziale riducendo l'esposizione alle fibre di amianto.

È necessario procedere con **la ricerca sui metodi di inertizzazione del MCA** e con l'eventuale validazione tramite un tavolo di lavoro tecnico nazionale dei metodi già sperimentati, in supporto agli enti di controllo locale che attualmente non possono garantire la sicurezza per gli operatori e per i cittadini dell'applicazione su scala industriale dei brevetti proposti.

La stessa proposta di legge prevede anche la revisione della disciplina previdenziale per le esposizioni professionali all'amianto e della disciplina degli aspetti epidemiologici e sanitari nonché per la ricerca sulle patologie asbesto-correlate e la definizione degli aspetti economici della filiera dell'amianto.

In Italia esistono secondo la Conferenza nazionale di Venezia e l'ONA onlus circa 40milioni di tonnellate di MCA, per smaltirle in fretta e in sicurezza con i metodi da noi proposti (filiera corta e incentivi ricerca su metodi di inertizzazione), si spenderebbe circa 40 miliardi di euro in pochi anni, invece che spenderne oltre 2 all'anno (costi approssimativi per mappatura, bonifica, spesa previdenziale e sanitaria) per almeno 100 anni come prevedono i vari piani governativi che lasciano troppo spazio alle ecomafie. I posti di lavoro generabili sono stati stimati in 20.000 da Arpa Toscana. I

decessi annuali per patologie asbesto correlate sono stimati in 5.000 all'anno nel 2011, questo dato impone piani rapidi e puntuali di azione per eliminare al più presto questo dramma.

#### **2.16.9 Sostanze PERFLUOROALCHILICHE (PFOA - PFAS) e sostanze emergenti**

Le analisi su campioni di uova, pesci, bovini, insalata e ortaggi hanno confermato ciò che tutti temevano: gran parte delle falde acquifere del Veneto centrale sono inquinate fortemente dalle sostanze perfluoro-alchiliche (PFAS), largamente usate nell'industria per impermeabilizzare tessuti e materie plastiche. Crediamo sia indispensabile avviare un processo che porti alla revisione delle normative in materia, soprattutto per agire in termini di prevenzione, riprogettando i prodotti che richiedono l'uso di queste sostanze e/o trovando soluzioni alternative al loro utilizzo, mirando alla bonifica delle aree inquinate e a non esportare il danno in altre regioni con i rifiuti contaminati da PFAS; lo stesso vale per altri inquinanti "emergenti", non ancora normati. È inutile appellarsi alla mancanza di normative specifiche, i PFAS fanno parte di rifiuti da elementi alogeni, quindi sono rifiuti pericolosi, non possono essere sversati nei corpi idrici.

#### **2.16.10 Ceneri pesanti e leggere da incenerimento rifiuti**

Se le ceneri pesanti attualmente sono già, per la stragrande maggioranza, riutilizzate nella fabbricazione di prefabbricati per l'edilizia, le ceneri leggere costituiscono un problema: infatti esse ad oggi sono esportate verso paesi dotati di impiantistica adeguata alla loro gestione.

Volendo gettare il seme per un confronto su questo tema, suggeriremmo di esaminare la fattibilità dell'istituzione di un tributo sulla produzione di ceneri leggere, finalizzato a scoraggiare la pratica dell'incenerimento dei rifiuti.

Le ceneri pesanti devono in ogni caso essere tracciate e verificate le condizioni di recupero adeguata.

#### **2.16.11 Sottofondi stradali e conglomerati cementizi**

Il tema della gestione dei sottofondi stradali e di conglomerati cementizi ha visto nell'ultimo decennio molte inchieste che hanno affrontato illeciti e disastri ambientali dovuti alla collocazione non in sicurezza di rifiuti nei sottofondi stessi; la normativa di settore apparentemente non consente al momento di garantire tutela ambientale. Nella relazione sulla regione Veneto della Commissione parlamentare sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti si citano i casi della autostrada Valdastico Sud, dove ai lotti 4, 5, 6 furono assegnati rifiuti tossici invece che materia prima seconda, con superamenti importanti di fluoruri, rame, bario, cromo. Una parte di questi rifiuti proveniva dal Consorzio Cerea spa di Cerea (VR), tramite Portamb srl, appaltante di Serenissima Costruzioni. Le certificazioni aziendali erano conformi all'allegato 3 del decreto ministeriale 1998, n. 186 e alla specifica normativa in materia; il Consorzio Cerea spa è stato coinvolto anche nel processo penale n. 6078/11 R.G. r.g.n.r. mod. 21 - direzione distrettuale antimafia, per aver prodotto l'«In.Ar.Co sabbia 0/80» e «materiale misto cementato Concrete Green 80x», un vero e proprio rifiuto macinato, materiale inerte con scarti di lavorazioni industriali, contenenti cromo totale, cromo esavalente, fluoruri, nonché cobalto, nichel, piombo, rame, vanadio, stagno e zinco, COD, solfati, cloruri, bario, e con elevati valori di pH (corrosivo), immesso come sottofondo per i lotti 10, 11, 13, 16, 17 della autostrada Valdastico Sud, con oltre 149mila tonnellate; il prezzo di vendita di tali materiali è stato di 35.775,54 euro (0,50 euro/metri cubi), mentre il costo del loro trasporto è stato di 445.012,00 euro, effettivamente corrisposti dallo stesso consorzio alla C.T.E. srl Euganea Trasporti di Padova; nel "Report non tecnico" emerge che essa attualmente tratta principalmente ceneri pesanti da inceneritori

(CER 190112), circa il 50 per cento del totale di rifiuti trattati, ottenendo esclusivamente un prodotto denominato "IN.AR.CO. extra" destinato esclusivamente "alla formazione di conglomerati cementizi"; sull'autorizzazione rilasciata dalla regione Veneto (AIA, pagina 13) appare scritto: «i materiali destinati alla formazione dei conglomerati cementizi sono esonerati dall'analisi del test di cessione. Le loro caratteristiche intrinseche non possono rappresentare controindicazioni ambientali, in quanto l'inertizzazione mediante additivazione di cemento è uno dei processi tipici di inertizzazione».

Tale disposizione autorizzativa preclude, di fatto, agli organi di controllo di intervenire e consente a Consorzio Cerea di immettere nell'ambiente qualsiasi cosa, purché sottoforma di conglomerato cementizio; i conglomerati cementizi con aggregati ottenuti da ceneri pesanti di inceneritore sono contemplati anche ai sensi del decreto ministeriale n. 186 del 2006, ma in esso non sono incluse, nella categoria dei conglomerati cementizi, i misti cementati o i conglomerati cementizi di scarsa qualità, destinati a sottofondi, contenenti quantità di cemento molto basse e privi della capacità di fissare e/o inglobare i metalli pesanti in essi contenuti.

Qualcosa di analogo avverrebbe anche in Lombardia e Emilia Romagna, infatti, seppure non dichiarino l'esonero dall'analisi del test di cessione per i materiali destinati alla formazione di conglomerati cementizi, in queste due regioni vige il medesimo esonero di fatto, nella misura in cui esplicitano l'obbligo di effettuazione del test di cessione esclusivamente per i materiali destinati alla realizzazione di rilevati, sottofondi e ripristini ambientali e non per quelli utilizzati per la produzione di conglomerati cementizi.

Per questo riteniamo importante verificare la normativa nazionale di settore e le autorizzazioni rilasciate da Enti come la Regione Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna che contengono disposizioni permissive e tali da consentire l'immissione nell'ambiente di materiali apparentemente pericolosi sottoforma di misti cementati o conglomerati cementizi. Inoltre intendiamo rivedere la definizione di "conglomerato cementizio" e valutare se in questa categoria possano continuare a rientrare anche "misti cementati" o conglomerati cementizi di qualità non individuate o definite che possono consentire il rilascio nell'ambiente di inquinanti nel breve e lungo termine.

#### **2.16.12 Rifiuti cimiteriali e cremazione**

Ultimamente si sta assistendo ad un preoccupante proliferare di richieste di autorizzazione di nuovi forni crematori i quali, pur se equiparabili ad inceneritori nella qualità delle emissioni, non vengono sottoposti allo stesso rigore normativo di questi ultimi a causa della loro capacità di trattamento ridotta. Appurato che né la sepoltura né la cremazione sono in grado di tutelare l'ambiente, crediamo sia opportuno un intervento normativo che disciplinasse la gestione dei rifiuti cimiteriali e la cremazione, nella direzione di prevenire speculazioni e di valutare le emissioni di questi impianti considerando il fatto che essi si inseriscono, di norma, in contesti già urbanizzati e dunque già provati dal punto di vista ambientale.

#### **2.16.13 Terre e rocce da scavo**

La normativa in vigore che disciplina l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo è il regolamento del Ministero dell'Ambiente del 10 Agosto 2012 n. 161. Secondo questo decreto ministeriale "i materiali da scavo possono contenere, sempre che la composizione media dell'intera massa non presenti concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti massimi previsti dal presente regolamento, anche i

seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), miscele cementizie ed additivi per scavo meccanico". Si può infatti desumere come il livello di inquinamento non venga stabilito in ogni singolo lotto di terra, ma sull'intera massa prodotta. Questo decreto ha "magicamente" trasformato terre inquinate in prodotti adeguati per qualsiasi utilizzo. Per questo riteniamo importante intervenire su questo regolamento al fine di stabilire norme più stringenti e più rispettose dell'ambiente.

## Paragrafo 3

### 3.1 Costi e benefici

I Rifiuti in Italia sono un business da oltre 34 miliardi di euro circa (10 per i rifiuti urbani e 24 per i rifiuti delle attività produttive e speciali) nel 2013, con una spesa procapite nazionale per la gestione RSU di 167,8 euro per abitante (dati Ispra 2015 relativi al 2014). In realtà i costi stanno apparentemente levitando, nel rapporto Ispra 2016 sui soli RSU il costo della filiera è di 10miliardi e 136milioni di euro nonostante la riduzione dei rifiuti. Si attendono i dati sui RS.

Abbiamo compiuto un primo studio organico sul costo della gestione dei rifiuti nelle città mettendo a confronto le tariffe pagate da 22 milioni di cittadini e portando alla luce una filiera patologica che vede i rifiuti organici andarsene in giro per il Paese, dalla Campania al Veneto, dal Lazio alla Lombardia.

Eppure la soluzione meno costosa e più sostenibile ci sarebbe, e sarebbe a portata di mano, creando anche posti di lavoro: con piccoli impianti comunali elettromeccanici e con una forte spinta al compostaggio domestico e di comunità, si potrebbe ad esempio creare un quantitativo abbondante di compost prezioso per i campi. La filiera lunga invece deresponsabilizza tutti gli attori.

Secondo lo studio, **quando c'è un inceneritore i costi per le utenze domestiche si impennano del 15%**, il 10% in più per l'utenza non domestica. Si parla di oltre 1 miliardo di euro mentre in parallelo gli incentivi all'incenerimento nel 2015 ci sono costati ben 585 milioni di euro (dati GSE).

Il piano del Governo di realizzare almeno 10 nuovi inceneritori potrebbe portare al collasso economico. Tra l'altro si moltiplicano i casi di outing in cui i gestori degli inceneritori stimano le perdite milionarie: Acerra 46 milioni in 20 anni, Ospitaletto 3 milioni annui.

Un business plan reale degli impianti di recupero energetico da rifiuti allontanerebbe queste pericolose avventure ambientali che non stanno in piedi neppure con incentivi.

Con le nostre proposte contenute nella scheda "autorizzazioni ambientali" intendiamo eseguire una calcolo delle esternalità sanitarie e ambientali delle attività produttive impattanti, compreso il ciclo dei rifiuti, inteso come sommatoria di trasporto dei rifiuti, emissioni dagli impianti ecc, si potranno probabilmente rafforzare i nostri intenti anche sulla base dell'importante risparmio economico e sanitario (vedi studio ECBA).

Un capitolo a parte merita la gestione dei rifiuti negli enti locali; come esposto nel testo, deve essere possibile controllare il prezzario dei gestori privati, evitando fenomeni di cartello che stanno portando a risparmi con la raccolta dei RSU in mano pubblica anche in piccole realtà. La gestione della raccolta, pubblica o privata, dovrà avvenire su un bacino adeguato, al massimo 500.000 persone (che corrisponde ai dati suggeriti dall'Antitrust). Il record urbano attuale è quello dei 111 euro procapite in città come Treviso con gestione pubblica, con risparmi del 62% procapite sulla gestione privata media, dell'11% sull'utenza domestica, del 48% sull'utenza non domestica.

Chiaramente con una programmazione ministeriale adeguata (agli antipodi del decreto legge “Sblocca Italia”) questi risultati sarebbero amplificati e il risparmio economico per cittadini e imprese sarebbe molto maggiore, così come il recupero di materia.

Per quanto riguarda la pianificazione da noi proposta non dovrebbero esserci costi aggiuntivi a carico dello Stato. Si tratterebbe semmai di redistribuire incarichi all'interno degli enti preposti, dal momento che essi avranno già sicuramente al loro interno le competenze per effettuare la pianificazione prevista dal nostro programma. In ogni modo, anche se così non fosse, sarebbero somme limitate dal momento che si tratterebbe di incarichi di consulenza professionale.

Dal momento che in base alla legge vigente tutti i piani dovranno passare attraverso la Valutazione Ambientale Strategica, sarà interessante mettere a punto un meccanismo atto a garantire la maggior partecipazione del pubblico alla pianificazione, anche attraverso l'uso della Rete.

Dal punto di vista delle risorse economiche non dovrebbero esserci aggravii neanche sotto il profilo dei costi di gestione dei rifiuti, dal momento che in ogni caso essi sono coperti, per legge, dalla TARI per quanto riguarda i rifiuti urbani e direttamente dalle aziende per quanto riguarda i Rifiuti Speciali. Come si ricordava nel capitolo dedicato agli incentivi economici dedicati alla produzione di energia da rifiuti, già dalla loro abolizione si potrebbe ricavare una somma più che sufficiente a finanziare l'intero programma.

Un'altra fonte di denaro politicamente corretta, dal nostro punto di vista, sarebbe l'armonizzazione a livello nazionale e l'aumento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti in discarica.

Con l'applicazione di una tariffa commisurata alla quantità effettiva di rifiuti prodotti vi sarebbe semmai una redistribuzione dei costi a vantaggio delle utenze più virtuose, bilanciata da un aggravio per quelle più impattanti, che porterebbe queste ultime verso comportamenti più rispettosi dell'ambiente e dunque, in prospettiva, verso un proporzionale calo della tariffa: questo innescerebbe un circolo virtuoso che porterebbe ad una minore produzione di rifiuti ed a una minore necessità di impianti, conformemente con il principio di prevenzione stabilito dalla normativa Comunitaria.

La Relazione della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali del 22 giugno 2015 sull'iniziativa per favorire l'occupazione verde ha osservato preliminarmente che “un'economia verde e circolare è in grado di fornire soluzioni per l'ambiente, l'economia e la società in generale”.

Il documento ha altresì riconosciuto che “OMISSIS...una transizione verso società ed economie sostenibili, compresi modelli di produzione e consumo sostenibili, è potenzialmente in grado sia di creare nuova occupazione di qualità che di trasformare quella esistente in posti di lavoro verdi in quasi tutti i settori e lungo l'intera catena del valore...”

Ad oggi, è stimato che la raccolta separata di frazioni quali la carta, il vetro, i metalli e la plastica, la stessa frazione umida, correttamente raccolti e selezionati, consentono all'Italia di risparmiare 6,5 miliardi di euro sull'importazione di materie prime dall'estero, in linea con la tradizione risalente di riciclo dei beni usati del nostro Paese.

Secondo lo studio di Althesys (WAS report 2014) orientare la filiera dei rifiuti verso la prevenzione, riprogettazione, il recupero di materia e la filiera corta di smaltimento quando possibile, il vantaggio economico complessivo legato alla gestione dei rifiuti nonché all'impianistica sfruttando le potenzialità insite soprattutto nella raccolta differenziata, nel trasporto, nella selezione e nel compostaggio può raggiungere i 16 miliardi di euro con un giro d'affari entro i prossimi sei anni di

circa 8 miliardi di euro) e potrebbe generare circa 195.000 nuovi posti di lavoro, rispetto ai 68.000 esistenti ad oggi nella gestione dei RSU in Italia.

Le conseguenze occupazionali della sola accurata gestione della materia organica, permetterebbe la creazione di almeno 30.000 posti di lavoro a livello nazionale (uno ogni 100 utenze domestiche circa), grazie al compostaggio.

### 3.2 Costi e benefici da gestione umido e verde

La filiera dei **rifiuti organici** e del verde in Italia costa circa **4 miliardi di euro** fra gestione diretta (FORSU e rifiuti organici trattati in impianti di separazione meccanica o meccanica-biologica) e indiretta (discariche attive e in post-mortem, disastri ambientali ecc); **il guadagno è minimo**, Ispra stima meno dell'1% dei costi di raccolta e riciclo sia dell'umido che del verde, in parte a causa di una scarsa qualità del compost e per la scarsa cultura nell'utilizzo del compost stesso che potrebbe condurre alla riduzione delle impurità e una migliore qualità; in sostanza le nostre proposte mirano a ridurre notevolmente i costi di raccolta grazie alla prevenzione e alla filiera corta, e a incrementare i proventi della vendita e il recupero di materia, generando un risparmio per cittadini e imprese per quanto concerne la gestione di sottoprodotti e rifiuti, generando una filiera agricola più sostenibile, che fa meno ricorso all'energia fossile e che risparmia nell'acquisto di fertilizzanti, allontanandosi il più possibile dai chimici e privilegiando gli organici.

La **copertura economica** per questo miglioramento della filiera è contenuta nella **patologica tassa e tariffa attualmente pagata da cittadini e imprese** per la gestione dei loro rifiuti. Con **poche centinaia di migliaia di euro un comune piccolo medio può dotarsi dell'impiantistica necessaria a gestire l'umido e il verde, con un impianto comunale centrale e spingendo su compostiere scolastiche e di comunità**; la cifra di manutenzione e gestione è minima e **in meno di due anni le spese iniziali verrebbero compensate dal risparmio dovuto all'affrancamento da gestori privati o comunque esosi e poco efficaci in termini di recupero di materia**. Nei Piani Economici Finanziari (PEF) dei comuni la gestione di umido e verde è almeno il 30% del PEF ed è sufficiente scorporare queste importanti cifre per fare un piano commerciale a breve scadenza, **utilizzando il personale tecnico comunale**, ad esempio con **consorzi pubblici fra comuni** in modo da condividere esperienze e competenze e creare l'unica economia di scala sostenibile.

Come abbiamo evidenziato nel capitolo relativo alla gestione, **pur mancando una filiera organizzata e coordinata dei rifiuti in Italia (sarebbe compito di Ministero dell'ambiente e regioni, al momento in gran parte inerti) i gestori pubblici vedono un risparmio del 10-15% in media rispetto ai privati**, in proiezione si parla di **oltre un miliardo di euro**.

**L'integrazione gestionale fra umido e verde urbano e speciale (da attività produttive)** potrebbe portare ulteriori risparmi e ottimizzazione della filiera.

Secondo lo studio di Althesys **la filiera dei rifiuti solidi urbani in Italia impiega 68.000 persone**, spostando la filiera verso la **prossimità di gestione e il recupero di materia si potrebbero creare 195.000 nuovi posti di lavoro, di cui almeno 30.000 nella gestione dell'umido e del verde** (un posto ogni 100 utenze), ipotizzando per esempio 8.000 piccoli impianti elettromeccanici di compostaggio a gestione comunale.

Le ispezioni a impianti del genere compiute dai membri M5S della Commissione ambiente ed ecomafie confortano questa tesi.

### 3.3 Costi e benefici su gestione ottimale MCA

Ogni anno lo Stato italiano spende oltre 2 miliardi di euro per gestire la filiera dell'amianto, dal censimento alla bonifica, alla gestione di illeciti e disastri ambientali delle circa 400.000 tonnellate all'anno di MCA, agli aspetti previdenziali di esposti e malati di patologie asbesto correlate, alla cura dei malati (circa 5.000 casi oncologici all'anno correlati all'asbesto a cui vanno aggiunte le patologie interstiziali asbesto correlate); **i dati previdenziali sono parziali per la scarsa trasparenza degli enti previdenziali, INAIL** in particolare.

Tramite il REA si vuole ottenere un quadro più chiaro dei costi dell'amianto, per programmare al meglio la progressiva e massima riduzione del rischio da amianto, accelerando processi troppo lenti che rischiano di mantenere la spirale di rischi e patologie; il denaro speso per esportare MCA (oltre 250.000 t all'anno) in mere discariche di superficie è la stessa cifra ogni anno che consentirebbe di realizzare i siti regionali di discarica che mancano in Italia e che limiterebbero speculazioni e illeciti. La filiera dell'amianto ottimizzata per l'Italia potrebbe creare circa **20.000 posti di lavoro secondo i calcoli di ARPA Toscana**.

La rimozione e smaltimento di una tonnellata di MCA in Italia ha un prezzo molto variabile e con il REA intendiamo rendere pubblici e omogenei i prezziari per questi interventi, facendo anche capire che con la media di 1.000 euro a tonnellata, sono ipotizzabili circa **40 miliardi di euro per smaltire adeguatamente l'amianto nazionale**, e che conviene accelerare questo processo per evitare fenomeni di esposizione acuta (durante sismi, incendi) e cronica (fibre rilasciate in quota sempre maggiore per il deperimento delle strutture) e un numero inaccettabile di patologie.

Lo smaltimento illecito causa una moltiplicazione dei costi per la successiva necessità di smaltimento legale, con il rischio di incremento notevole dei costi della filiera.

# Cap. 4: acqua pubblica partecipata e trasparente

## Paragrafo 1

### 1.1 Stato attuale: i dati e il contesto normativo

Eduardo Galeano pochi giorni prima del Referendum del 2011 scriveva queste parole:

*“Il senso comune ci insegna che l’acqua, come l’aria, non appartiene a chi la può comprare: l’acqua è di chi ha sete. Però nel mondo di oggi, il senso comune è il meno comune dei sensi, e può succedere di tutto. Chissà. Quale che sia il risultato, continueremo a credere che la difesa dell’acqua è un dovere di legittima difesa del genere umano.”*

Occuparsi di acqua significa tenere a mente e rispettare il suo ciclo integrale, che parte dai controlli sulla qualità delle acque e arriva alle modalità di gestione del servizio idrico integrato sempre più messe in discussione nonostante il referendum del 2011.

Questo è l’approccio che abbiamo sempre avuto e che abbiamo deciso di mantenere in questi anni in cui siamo stati eletti come portavoce del Movimento 5 Stelle in Parlamento.

Anni molto difficili anche su questo fronte, anni in cui i governi che si sono succeduti hanno portato, sotto la spinta delle lobby economiche alla guida delle Multiutility, un attacco fortissimo all’acqua “bene comune”. Anni in cui si è continuato a trascurare la cura e la conservazione di questa risorsa e approvando provvedimenti volti al tradimento del risultato referendario e alla privatizzazione del servizio idrico e di altri servizi pubblici essenziali.

Nel 2013, appena eletti abbiamo contribuito alla costituzione dell’intergruppo parlamentare Acqua Bene Comune e ripresentato la legge di iniziativa popolare depositata insieme a 400mila firme nel 2007 dal Forum Italiano dei Movimenti per l’acqua e **mai discussa**. Proposta di legge poi stravolta e distrutta dagli emendamenti dei deputati del Partito Democratico durante la discussione alla Camera e attualmente in discussione in Senato, e dalla quale abbiamo ritirato tutte le nostre firme (lettura di approfondimento:

[http://www.beppegrillo.it/2016/04/il\\_pd\\_privatizza\\_lacqua\\_e\\_se\\_ne\\_frega\\_di\\_27\\_milioni\\_di\\_italiani.html](http://www.beppegrillo.it/2016/04/il_pd_privatizza_lacqua_e_se_ne_frega_di_27_milioni_di_italiani.html)).

Andiamo per ordine cercando di inquadrare il contesto che ci troviamo davanti quando parliamo di acqua.

In Italia il 30% circa della popolazione, sul 60% del totale, dice di acquistare l’acqua minerale in bottiglia perché “non ritiene sicura” quella che sgorga dai rubinetti di casa. Il consumo pro capite di acqua minerale ha raggiunto quindi nel nostro Paese nel 2015 i **203 litri/anno a persona**: un primato assoluto in Europa che rappresenta la terza posizione nel mondo dopo Arabia Saudita e Messico. Si tratta purtroppo di un comportamento che, oltre ad essere dispendioso, dal punto di vista ambientale è destinato ad aumentare la produzione di rifiuti di plastica e vetro e le emissioni determinate dai



trasporti. Il forte consumo è condizionato inoltre dalla vastità dell'offerta e dalla qualità delle acque minerali sorgive che si producono in Italia.

In realtà in Italia la qualità delle acque destinate al consumo umano è complessivamente buona. Non mancano però situazioni di non conformità, principalmente nelle piccole gestioni comunali.

Con riferimento alle acque sotterranee, da cui proviene l'85% delle acque prelevate destinate al consumo umano, si passa da regioni in cui la totalità o maggior parte delle stazioni di monitoraggio ha restituito una buona qualità delle acque, come è il caso del Trentino Alto Adige (99%) e del Molise (96,1%), a regioni in cui si riscontra una maggior incidenza di uno stato di criticità delle acque, dato che nel 54,9% dei punti di prelievo in Lombardia, nel 43,7% dei punti di prelievo in Sardegna e 39,6% dei punti prelievo in Sicilia si riscontrano superamenti dei limiti tabellari. I parametri critici sono sostanze inorganiche quali nitrati, solfati, fluoruri, cloruri, boro, insieme a metalli, sostanze clorurate, aromatiche e pesticidi.

Lo stesso Istituto Superiore di Sanità (ISS) riconosce che i requisiti minimi di sicurezza dell'acqua per il consumo umano contenuti nell'attuale legislazione fanno riferimento ad un numero relativamente limitato di sostanze chimiche di interesse prioritario, per caratteristiche tossicologiche o per diffusione, ma che *"in aggiunta alle sostanze regolamentate, molteplici elementi e composti chimici, di origine geogenica o antropica, rilasciati nelle risorse idriche di origine, prodotti nel corso dei trattamenti dei sistemi idrici o migrati nelle acque da prodotti e materiali in contatto con esse, laddove non efficacemente rimossi nella filiera di potabilizzazione, potrebbero ritrovarsi nelle acque, al punto di consumo, e rappresentare dei potenziali pericoli per la salute umana"*. Ne sono un esempio, i composti perfluoroalchilici (Pfas) rilevati in Veneto o il tallio presente in Toscana. A questi si aggiungono sostanze di origine biologica quali la legionella in Emilia Romagna (Parma).

Aggiungiamo che le soglie e il numero degli agenti contaminanti monitorati nelle acque è rimasto fermo ai primi anni 2000 e diventa sempre più urgente e necessario aggiornare i parametri in base ai quali vengono effettuati i controlli e prese le conseguenti precauzioni per tutelare la salute umana.

Da parecchi decenni purtroppo, le acque minerali naturali vengono utilizzate al posto delle acque di rubinetto perché, grazie alla pubblicità martellante dei mezzi di comunicazione di massa, nell'immaginario collettivo sono considerate più controllate e quindi più sicure: in altri termini migliori delle acque di casa.

L'articolo 1 del Dlgs 105/92, legge che regolamentava le acque minerali fino al 2011, trasformato in articolo 2 del Dlgs 176/2011, che le regolamenta oggi, definisce le caratteristiche per le quali un'acqua si considera "minerale".

A differenza di un'acqua potabile che per definizione può essere bevuta senza causare danni alla salute, le acque minerali sono da considerarsi delle acque terapeutiche, con limiti e parametri ben diverse da quelle potabili. Per esempio, prima con l'art. 5 del DM 542/92 ed ora con l'art. 1 del DM 29 dicembre 2003, per una serie di sostanze saline non si impone nessun limite.

Questa condizione fa sì che ogni acqua minerale andrebbe bevuta da alcuni soggetti e non da altri; ovvero ogni acqua minerale dovrebbe essere bevuta in base alla patologia che si vuole curare; perciò le acque minerali dovrebbero, a partire dalle etichette, essere chiaramente definite non come potabili, ma come terapeutiche visto che possono contenere sostanze tossico/cancerogene in concentrazione superiore a quanto possibile nelle acque di rubinetto.

Inoltre appare scandaloso che non esista una uniformità di pagamento delle concessioni che vengono pagate per l'estrazione delle acque minerali e che tali somme siano veramente esigue, garantendo un profitto altissimo alle aziende che commercializzano l'acqua. Il "Documento di indirizzo delle Regioni italiane in materia di acque minerali naturali e di sorgente" approvato dalla Conferenza delle Regioni il 16 novembre 2006 prevede infatti le seguenti tre tipologie di canone per le concessioni date alle aziende:

- da 1 a 2,5 € per metro cubo o frazione di acqua imbottigliata;
- da 0,5 a 2 € per metro cubo o frazione di acqua utilizzata o emunta;
- almeno 30 € per ettaro o frazione di superficie concessa.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato:

In base ai dati **ISTAT**:

- nel 2012 il volume complessivo di acqua prelevata per uso potabile era pari a 9,5 miliardi di metri cubi, con una crescita del 3,8% rispetto al dato censito nel 2008
- il volume erogato agli utenti era di 5,2 miliardi di metri cubi, che corrisponde a un consumo giornaliero di acqua pari a 241 litri per abitante, 12 litri al giorno in meno rispetto all'ultimo dato censito nel 2008.

Non tutta l'acqua che viene immessa in rete arriva agli utenti finali però, perché le dispersioni continuano a essere persistenti e gravose.

Nel 2012, le dispersioni di rete - calcolate come differenza percentuale tra i volumi immessi ed erogati - ammontano al 37,4%, in aumento rispetto al 2008 (32,1%).

In alcuni casi, i volumi di acqua immessi sono superiori a quelli effettivamente necessari, al fine di garantirne il livello di consumo. Ciò, in parte, è dovuto a dispersioni considerate fisiologiche e legate all'estensione della rete, al numero degli allacci, alla loro densità e alla pressione d'esercizio. Le dispersioni sono, inoltre, derivanti da criticità di vario ordine: rotture nelle condotte, vetustà degli impianti, consumi non autorizzati, errori di misura. Nel complesso, le dispersioni delle reti comunali di distribuzione dell'acqua potabile ammontano a 3,1 miliardi di metri cubi. Pertanto il 37,4% dei volumi immessi in rete non raggiunge gli utenti finali.

Inoltre anche l'Istat segnala che le attività di manutenzione degli impianti, a causa di una diffusa riduzione degli investimenti nel settore idrico e - in generale - a causa della crisi economica, sono diminuite negli ultimi anni, con inevitabili conseguenze sui volumi dispersi.

Nel complesso le dispersioni di rete ammontano a 3,1 miliardi di metri cubi: 8,6 milioni di metri cubi persi al giorno, ovvero poco meno di 100 mila litri al secondo. Si disperdono quindi, per ogni residente, 144 litri al giorno oltre quanto effettivamente consumato.

Per quanto riguarda le modalità di gestione vi sono al momento in Italia oltre 700 gestori, suddivisi in 5 tipologie di soggetti giuridici, e 72 affidamenti fatti da circa 90 Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO): sono questi i numeri che descrivono la situazione piuttosto ingarbugliata del servizio idrico italiano. Una miriade di gestioni, in cui convivono soggetti pubblici, privati e misti, e rispetto al quale manca come dicevamo un quadro normativo unitario di riferimento che a partire da quanto fu previsto nella Legge Galli e poi nel Testo Unico Ambientale, favorisca il processo di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato nel rispetto dell'esito del referendum del 2011.

Il finanziamento del servizio idrico integrato ha dimostrato il suo fallimento dal momento in cui al principio del “full cost recovery” si è associato l'affidamento a soggetti privati. I dati in tal senso parlano chiaro: dal 1990 al 2000, decennio in cui si attua la trasformazione dalle gestioni delle Aziende municipalizzate al nuovo assetto fondato sulla gestione da parte delle società di capitali, gli investimenti nel settore idrico sono caduti di oltre il 70% flettendo da circa 2 mld di euro a circa 600 milioni annui, le tariffe del SII subiscono un aumento pari al 61,4% nel periodo 1997-2006.

In effetti gestire l'acqua è un business molto appetibile, il giro di affari annuo è calcolato in circa 8 miliardi di euro. Fino al Referendum del 2011 inoltre gestire l'acqua voleva dire non avere rischio d'impresa poiché i profitti erano garantiti per legge per una quota pari al 7% del capitale investito prevista nelle bollette (la cosiddetta “adeguatezza della remunerazione del capitale investito” abrogata dal secondo quesito referendario). Gestire il servizio idrico significa gestire un servizio in regime di monopolio poiché l'acqua è monopolio naturale e pertanto può essere pubblico o privato, ma non sussiste possibilità di concorrenza.

D'altra parte i fautori del mercato continuano a mistificare la realtà sostenendo che, rimanendo pubblica la proprietà delle reti, l'acqua non viene privatizzata, ma ciò che viene messo sul mercato è la sua gestione. Appare evidente come il reale proprietario del bene sia colui che lo gestisce in regime di monopolio poiché detiene tutte le informazioni e non colui che ne mantiene la proprietà formale.

Il mantra poi dell'efficienza del privato e del mercato non regge. Il “full cost recovery”, cioè il finanziamento del sistema e degli investimenti tramite tariffa, appare assolutamente inadeguato a garantire l'ingente mole di investimenti di cui il servizio idrico necessita. Infatti, anche in base a ciò che ci dicono i dati Istat, gli investimenti realizzati, almeno da 10 anni a questa parte, sono largamente insufficienti rispetto a quanto necessario e il loro tasso di realizzazione rispetto a quanto previsto è decisamente preoccupante. Questo “ritardo” assume aspetti ancora più inquietanti se si considera che gli investimenti da realizzare riguardano, per buona parte, il completamento della copertura del ciclo del servizio idrico integrato, in particolare per il sistema della fognatura e della depurazione, e la ristrutturazione delle reti esistenti, fondamentale per intervenire rispetto alle perdite, che oggi assommano a più del 30% dell'acqua immessa nelle reti stesse.

Inoltre va considerato come, nella determinazione della tariffa in praticamente tutti i Piani d'Ambito, il consumo d'acqua viene costantemente sovrastimato. Come efficacemente dimostrato, la crescita ipotizzata dei consumi nella misura dell'1% annuo è decisamente (e per fortuna) poco attendibile, ma ciò comporta il venir meno, a seconda degli scenari, tra il 10 e il 15% dei ricavi previsti, con l'ovvia conseguenza di ulteriore minore copertura degli investimenti programmati; la stessa Federutility, ovvero la corporazione dei gestori che oggi prende il nome di Utilitalia, in un documento del 2010 e lo stesso Mauro Grassi, capo della struttura di missione di Palazzo Chigi all'inizio del 2016 sono stati costretti a riconoscere che “l'ingente fabbisogno finanziario di cui necessita il sistema non può far carico unicamente alla leva tariffaria in quanto incapace di generare in tempi brevi le risorse per fare fronte al debito e alle inefficienze”.

Infine per quanto riguarda le infrastrutture idriche ed in particolare quelle preposte ai sistemi di fognatura e depurazione sull'Italia pendono ben 3 procedure di infrazione europea e in questi anni

abbiamo tentato di tutto perché finalmente si ponesse fine alle inadempienze e si richiamassero i gestori alle proprie responsabilità.

La prima procedura d'infrazione 2004/2034 (Causa C 565/10): relativa agli agglomerati > 10.000 a.e. che scaricano in aree cosiddette "sensibili", in cui l'inadempienza dello Stato italiano è relativa agli obblighi di predisposizione dei sistemi di raccolta (Dir. 91/271/CEE, art. 3) e dei sistemi di trattamento (art. 4 e 10). La Sentenza della Corte di Giustizia del 19 luglio 2012 ha accertato la violazione da parte dello Stato Italiano per 110 agglomerati.

La seconda procedura d'infrazione 2009/2034 (Causa C-85/13): relativa allo stato di attuazione per gli agglomerati > 2.000 a.e.. per cui la Sentenza della Corte di Giustizia del 10 aprile 2014 ha accertato la violazione da parte dello Stato Italiano per 41 agglomerati.

La terza procedura partita all'inizio del 2014 è la 2014/2059 (all'esito della raccolta di informazioni EU Pilot 1976/11/ENVI): relativa agli agglomerati con carico generato superiore a 2.000 a.e., riguarda la non conformità agli articoli 3, 4 e 5 per 883 agglomerati urbani e la non conformità all'articolo 5 per 55 aree sensibili.

In tutte queste procedure la Commissione europea afferma, in sostanza, che *"la mancanza di idonei sistemi di raccolta e trattamento, previsti dall'Unione europea già dal 1998, comporta rischi per la salute umana, le acque interne e l'ambiente marino"*. Nonostante *"i buoni progressi – spiega la Commissione europea – la gravità delle persistenti lacune ha indotto ad adire nuovamente alla Corte di giustizia"*.

Questa è la prova tangibile della incapacità di spesa e investimenti in questo settore negli ultimi 20 anni. Il dato ancora più allarmante è che, pur in presenza di risorse, 3,2 miliardi di euro (2,8 miliardi di euro solo per il sud) stanziati per quasi 900 opere tra depuratori, fognature e acquedotti che non sono ancora state nemmeno avviate a gara. Inoltre per affrontare la situazione non sono assolutamente bastati gli esigui fondi stanziati nel 2014 dal governo attraverso lo Sblocca Italia, realmente sbloccati grazie alla nostra pressione solo sul finire del 2016, né i commissariamenti di massa degli impianti che non hanno però prodotto i risultati attesi, anche a causa delle gravi e pesanti lacune burocratiche. Né risolverà la situazione probabilmente la nomina dell'ennesimo super commissario come previsto dal primo decreto Mezzogiorno del 2017.

In un quadro in cui manca un chiaro e unitario strumento normativo sulla gestione del servizio idrico integrato, lacuna che abbiamo provato a colmare chiedendo con forza l'approvazione della legge di iniziativa popolare sull'acqua, si sono invece innestati diversi provvedimenti governativi tutti diretti alla privatizzazione del servizio e all'incentivazione dei processi di aggregazione in multiutility e che per poter rispettare il voto democratico di 27 milioni di cittadini dovremo abrogare una volta al Governo.

L'obiettivo infatti del Governo Renzi più volte sbandierato fuori dalle aule parlamentari ovviamente era *"Dobbiamo passare da circa 1.500 società partecipate a 20 società regionali per la gestione dei rifiuti, 5 grandi player per il servizio idrico integrato, 3 per la distribuzione del gas e 4 per il trasporto pubblico locale."* Un programma di governo portato avanti a colpi di decreti (Sblocca Italia, Legge di stabilità, Delega Madia) dietro al ricatto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno e del mantra *"ce lo chiede l'Europa"*.

**Provvedimenti approvati dall'attuale parlamento, con il voto di tutti i parlamentari della maggioranza, ma da noi osteggiati con determinazione per una serie di chiari ed evidenti motivi:**

**Il collegato ambientale** la cui gestazione è stata paragonabile a quella di un elefante: esattamente 21 lunghi mesi dal febbraio 2014 al dicembre 2015 per depositare un testo elefantico sulle tematiche ambientali le più diverse fra loro, collegato ad una Legge di Stabilità distante due anni, una follia praticamente inattuabile.

Collegato ambientale che nel Capo VIII DISPOSIZIONI PER GARANTIRE L'ACCESSO UNIVERSALE ALL'ACQUA prevede appunto una serie di norme sull'acqua, ma nel quale ci siamo dovuti battere per mesi per conservare prima e poi far reinserire, dopo che con un colpo di spugna era stato cancellato, l'articolo sulla morosità e i distacchi, un tema per noi fondamentale per garantire questo diritto umano a tutti gli abitanti ( non solo ai cittadini) di questo paese in quanto diritto universale.

Il Governo e i parlamentari che lo hanno votato hanno deciso di delegare alle direttive di una authority (AEEGSI), cosiddetta indipendente, ma in realtà ben collegata ai gestori privati, la decisione di come affrontare questo tema, come i limiti e le modalità per gestire le morosità e procedere ai distacchi che per noi dovevano essere semplicemente vietati.

Il decreto "Sblocca Italia" che ha costruito un piano complessivo di aggressione ai beni comuni e che contiene delle norme che, modificando profondamente la disciplina riguardante la gestione dell'acqua, mirano di fatto alla privatizzazione del servizio idrico.

In particolare l'articolo 7 modifica quella parte del Testo Unico Ambientale (D. lgs 152/2006) che riguarda la gestione del servizio idrico integrato: modificando il principio cardine su cui si basava la disciplina, ovvero passaggio da "unitarietà della gestione" a "unicità della gestione"; imponendo il progressivo passaggio al gestore unico per ogni ambito territoriale ottimale (AATO) che sarà scelto tra chi già gestisce il servizio idrico per almeno il 25% della popolazione che insiste su quel territorio, quindi le grandi aziende e/o multiutility; l'imposizione al gestore che subentra di corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall'AEEGSI, ciò rischia di rendere più onerosi e quindi difficoltosi i processi di ripubblicizzazione.

Poi è stata la volta della legge di Stabilità 2015 che al comma 609 prevede una serie di norme volte ad incentivare e favorire i processi di aggregazione, imponendo pesanti vincoli agli Enti locali e alle aziende che gestiscono i servizi pubblici locali che non intendano assecondare questi processi di aggregazione e fusione. Processi che allontanano sempre di più il servizio dal cittadino.

Infine ci hanno provato con il disegno di legge delega Madia ed in particolare con i decreti attuativi sui servizi pubblici locali e sulle partecipate, nei quali fra gli obiettivi a breve termine, veniva indicata *"la riduzione della gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità"*, mentre sono obiettivi di lungo periodo: *"garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati"* e *"attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza"*. Alla fine è

intervenuta la Corte Costituzionale a dichiararli incostituzionali e a porre un freno almeno a questi provvedimenti.

## **Paragrafo 2**

### **2.1 Cosa si propone e i benefici attesi**

La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel luglio 2010 ha sancito che l'accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienico-sanitari è un diritto umano, cioè universale, indivisibile ed imprescrittibile. Gli Stati nazionali hanno il dovere di assicurare acqua di buona qualità, accessibile ad una distanza ragionevole dalla propria casa. La effettiva concretizzazione del diritto umano all'acqua costituisce la grande sfida a cui tutti i Parlamenti nazionali e la comunità internazionale devono dare, in tempi brevi, una risposta concreta.

Il diritto all'acqua è un diritto inalienabile: dunque l'acqua non può essere proprietà di nessuno, bensì bene condiviso equamente da tutti.

Per questo la prima e forse migliore riforma costituzionale che andrebbe approvata è proprio quella che prevede di inserire nella prima parte della Costituzione il diritto umano all'acqua, come hanno già fatto diversi Paesi tra cui (il primo in Europa) la Slovenia alla fine del 2016.

Queste sono le nostre proposte una volta al Governo di questo Paese.

#### **Per quanto riguarda la qualità dell'acqua:**

L'applicazione del Decreto 31/2001, avvenuta contestualmente alla nascita del sistema delle agenzie, alla riorganizzazione del Servizio Sanitario Nazionale e dei relativi servizi di prevenzione e, soprattutto, alla farraginoso e spesso caotica riforma della gestione del Servizio Idrico Integrato, ha comportato una profonda riorganizzazione di tutte le competenze e le modalità amministrative e tecniche di gestione della problematica della sicurezza nella distribuzione dell'acqua potabile nelle case dei cittadini.

A 11 anni dall'introduzione di queste norme è lecito e, anzi, doveroso verificare lo stato di attuazione concreta delle previsioni legislative in esse contenute, proponendo, con la presente proposta, una profonda rivisitazione delle previsioni normative e integrandole con l'inserimento di nuove misure.

La proposta si muove su quattro assi principali:

- quello della consapevolezza, per garantire la trasparenza, la pubblicità, l'accesso alle informazioni e la partecipazione dei cittadini in tutte le procedure che riguardano la sicurezza sia nell'approvvigionamento della risorsa idropotabile sia nella sua distribuzione presso case e opifici;
- quello della sicurezza alimentare, introducendo la gestione della sicurezza sanitaria in un orizzonte più ampio e meno riduzionistico ponendo il tema dell'accesso ad un'acqua di qualità, abbondante, sicura e salubre nel contesto ambientale e territoriale attuale, sempre più

complesso, caratterizzato dal moltiplicarsi di situazioni di inquinamento e dell'avverarsi della previsioni connesse al cambiamento climatico in atto;

- quello di una visione tecnico-scientifica più contemporanea, migliorare le capacità tecniche da parte degli organismi a vario titolo coinvolti per assicurare un costante miglioramento introducendo sinergico;
- quello della rimodulazione del sistema sanzionatorio.

(link: <http://www.camera.it/leg17/126?tab=&leg=17&idDocumento=2367&sede=&tipo=> )

**Per quanto riguarda le concessioni per le acque minerali**, da una indagine di Legambiente e AltraEconomia del 2014 emerge che:

Per quanto riguarda i canoni, sono previste le seguenti tre tipologie di canone per le concessioni date alle aziende:

- da 1 a 2,5 € per metro cubo o frazione di acqua imbottigliata;
- da 0,5 a 2 € per metro cubo o frazione di acqua utilizzata o emunta;
- almeno 30 € per ettaro o frazione di superficie concessa.

Per quanto riguarda i criteri, la situazione è la seguente:

- per quanto riguarda i canoni di concessione, il Molise, la Provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia Romagna, la Puglia e la Sardegna, continuano ad applicare esclusivamente un canone annuo in funzione della superficie e non dei volumi emunti o imbottigliati. Basilicata, Campania e Toscana, che applica un canone unico, solo in funzione dei volumi imbottigliati, sono le Regioni che, pur applicando un doppio canone, impongono importi inferiori ad 1€/m<sup>3</sup>, diversamente da quanto indicato dalle linee guida nazionali;
- le Regioni che applicano un doppio canone con importi uguali o superiori a 1€/m<sup>3</sup>, sono l'Abruzzo, la Calabria, il Friuli Venezia Giulia (anche se il canone di 1,06€/m<sup>3</sup> è scontabile fino al 70%), il Piemonte (ha aumentato sia il canone relativo agli ettari 8 occupati, che quello relativo ai volumi imbottigliati, portando il primo da 20,66 a 35€/ha e il secondo da 0,75 a 1€ min./1,20€ max, ma al tempo stesso prevede forti agevolazioni per quelle aziende che si attengono ad accordi per tutelare l'occupazione, che di fatto rischiano di rendere vano l'aumento del canone), le Marche, l'Umbria (anche se il canone di 1€/m<sup>3</sup> è imposto solo per i volumi emunti e non per quelli imbottigliati e le rilevazioni sono ferme al 2012), la Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Trento, la Lombardia e il Veneto;
- il primato per i canoni più alti spetta al Lazio, che applica una quota per gli ettari, una per i volumi emunti ed una per i volumi imbottigliati, rispettivamente di 65,21-130,42€/ha, 1,09€/m<sup>3</sup> e 2,17€/m<sup>3</sup>; ad esso si aggiunge anche la Sicilia, che in seguito alla norma del maggio 2013 ha applicato un canone più alto alle concessioni, chiedendo alle ditte imbottigliatrici, da 60 a 120€/ha a fronte dei 10,12€ del 2012, e dal 2014, il triplo canone (1 €/m<sup>3</sup> per i volumi emunti e 2 per quelli imbottigliati €/m<sup>3</sup> ).

Appare dunque evidente come la situazione attuale sia assolutamente insostenibile sia dal punto di vista ambientale che economico. Dal punto di vista ambientale ovviamente per l'enorme consumo di plastica e per l'inquinamento prodotto dai mezzi per il trasporto delle acque imbottigliate. Dal punto di vista dell'impatto economico, perché le Regioni continuano ad incassare cifre irrisorie e insufficienti a ricoprire anche solo le spese sostenute per la gestione amministrativa delle concessioni o per i controlli, senza considerare quanto viene speso per smaltire le numerose bottiglie in plastica derivanti dal consumo di acque minerali che sfuggono alle raccolte differenziate. Un processo di revisione della normativa e di innalzamento dei canoni appare necessario e urgente, al fine di disincentivare questa produzione e consentire quantomeno di "ripagare" il territorio dell'impatto di queste attività e di recuperare fondi, con l'obiettivo di destinarli a finalità ambientali. Inoltre in questi anni abbiamo depositato diversi emendamenti e ordini del giorno, per proporre di ridurre l'inquinamento ambientale e la produzione di rifiuti consentendo a tutti gli esercizi commerciali in possesso di regolare licenza per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, di servire gratuitamente ai clienti acqua potabile che fuoriesce dai rubinetti utilizzati per il consumo umano, facendo anche in modo che siano i Comuni stessi ad incentivare tale pratica. Infine, in base anche a quanto previsto dalla legge di iniziativa popolare depositata nel 2007 dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua diventata poi AC 2212 presso la Camera, relativamente al tema del rilascio e del rinnovo di concessioni di prelievo di acque, la nostra proposta è che questi debbano essere concessi dalla Autorità di Distretto e vincolati al rispetto delle priorità di utilizzo e alla definizione del bilancio idrico di bacino idrico di distretto, corredato da una pianificazione delle destinazioni d'uso delle risorse idriche. Inoltre, fatti salvi i prelievi destinati al consumo umano per il soddisfacimento del diritto all'acqua, il rilascio o il rinnovo di concessioni di prelievo di acque dovrà considerare il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse soddisfacendo in particolare il principio "chi inquina paga", così come previsto dall'articolo 9 della Direttiva 2000/60 CE. In aggiunta, per esigenze ambientali o sociali gli Enti preposti alla pianificazione della gestione dell'acqua possono comunque disporre limiti al rilascio o al rinnovo delle concessioni di prelievo dell'acqua anche in presenza di remunerazione dell'intero costo.

### **Per quanto riguarda gli investimenti nelle infrastrutture idriche:**

Alcuni dati generali:

- per quanto riguarda le reti idriche, il valore medio delle perdite in rete risulta di circa il 40% del volume approvvigionato.
- l'età media delle condotte di adduzione evidenzia valori compresi tra 12 e 50 anni.
- l'età media delle reti di distribuzione si attesta sui 30 anni con valori compresi tra i 12 e i 49 anni.
- il grado di copertura del servizio fognario si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. La lunghezza percentuale delle reti nere corrisponde al 22% del totale, mentre quella riservata alle sole acque meteoriche è limitata al 9%.
- il livello di copertura del servizio di depurazione dell'acqua ad usi civili corrisponde ad un valore medio del 73%.

La preoccupante situazione infrastrutturale sopra esposta infatti ci conferma che occorre mettere in campo una nuova ipotesi strategica e appare evidente, per i motivi sopraesposti che solo l'intervento



pubblico è in grado di cimentarsi con tale questione. In altri termini, è necessario un piano straordinario di investimenti nel settore idrico, l'unica grande opera utile di cui abbiamo realmente bisogno.

Finalità prioritaria di questo piano straordinario è quella di dare certezze e produrre un'accelerazione degli investimenti previsti e di indirizzarli prevalentemente verso la ristrutturazione della rete idrica, con l'obiettivo di ridurre strutturalmente le perdite di rete, e verso le nuove opere, in particolare del sistema di depurazione e di fognatura. Essendo l'acqua una risorsa indispensabile e un diritto umano universale, riteniamo urgente intervenire anche sulle reti idriche, nonostante avrebbero dovuto provvedere i gestori (molto spesso privati e che percepiscono quote per la ristrutturazione delle reti in tariffa). Per questo sarà necessaria la costituzione di un apposito Fondo di 500 milioni di euro annui al fine di accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica.

Come evidenziato, ogni anno vengono stanziati nuovi fondi, ma invece di migliorare la situazione peggiora, perché per i gestori evidentemente questo è diventato un business, una nuova speculazione per avere ritorni assicurati e non saranno nuovi commissari straordinari a poter risolvere il problema. Bisognerà dunque monitorare sull'utilizzo dei fondi, anche quelli già stanziati, riportando le responsabilità in capo agli Enti locali, dando loro la possibilità di monitorare la realizzazione degli interventi, sotto il coordinamento del Ministero dell'Ambiente. Il Ministero infatti dovrebbe strutturarsi per affiancare e sostenere gli Enti Locali.

Restano poi da verificare fino in fondo le responsabilità di chi ha consentito il protrarsi di questa situazione chiedendo alla Corte dei Conti di verificare le eventuali responsabilità per danno erariale di amministratori e gestori.

Infine per quanto riguarda complessivamente la **gestione del servizio idrico integrato**, riteniamo che per sbloccare realmente l'Italia, serva bloccare i processi di privatizzazione e ricostruire una gestione dell'acqua, dei rifiuti, del trasporto pubblico locale, dell'energia, prossima ai cittadini e alle amministrazioni locali, per garantire la trasparenza e la partecipazione nella gestione dei servizi. Quella che si è delineata durante questa legislatura è la solita strategia, che ha portato all'attuale crisi economico finanziaria sociale ed ambientale, che, con la scusa della riduzione del debito, punta a mettere sul mercato ciò che appartiene a tutti, producendo una grave aggressione all'autonomia degli Enti Locali, un attacco frontale ai diritti dei cittadini, una generalizzata privatizzazione e finanziarizzazione dei beni comuni, con forti conseguenze sull'ambiente e sugli ecosistemi. Le politiche di privatizzazione, che hanno fatto dell'acqua una merce e del mercato il punto di riferimento per la sua gestione, ha provocato dappertutto degrado e spreco della risorsa, precarizzazione del lavoro, peggioramento della qualità del servizio, aumento delle tariffe, riduzione dei finanziamenti per gli investimenti, mancanza di trasparenza e di democrazia. Ovvero, il totale fallimento degli obiettivi promessi da anni di campagne a sostegno dei processi di privatizzazione e del cosiddetto partenariato pubblico-privato - maggiore qualità, maggiore economicità, maggiori investimenti - che, vista l'attuale crisi del sistema, hanno evidentemente fallito. E' necessario, pertanto, dotare il nostro Paese di un quadro legislativo nazionale che sancisca la natura pubblica del "servizio idrico integrato"(SII) e lo sottragga da quello dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Per funzionare correttamente ogni società avrà bisogno di “possedere”, promuovere e “governare” insieme una serie di beni e servizi pubblici. Questo significa rilanciare il ruolo delle città e la partecipazione dei cittadini. Non possiamo permettere che sull’acqua si rilanci l’economia dei profitti, vogliamo piuttosto favorire la costruzione di nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali più efficienti e a misura di cittadino, evitando gli sprechi, le “parentopoli” e i “poltronifici” con l’obiettivo di garantire a tutti il servizio.

Contro la deriva proposta dai diversi Governi che si sono succeduti in questi anni il M5S propone quindi:

- che vengano introdotti Piani di gestione e tutela delle acque, a livello di distretti idrografici, tenendo in considerazione quindi il ciclo idrologico, ovvero la stretta interconnessione tra acqua, agricoltura e produzione di cibo, salute ed energia;
- che il servizio idrico sia inteso quale insieme delle attività di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue, come servizio pubblico locale di interesse generale, privo di rilevanza economica. Questo per noi significa difendere l’unitarietà del servizio che, appunto, deve essere integrato, contro l’unicità della gestione possibilmente privata proposta dal Governo. Questo vuol dire anche rilanciare gli investimenti in questo settore, ma garantendo che vengano effettuati con trasparenza e sotto il controllo delle comunità che vivono nei territori al fine di assicurare a tutta la popolazione la distribuzione nelle case e nei luoghi di lavoro di acqua salubre, priva da agenti patogeni e sostanze contaminanti potenzialmente pericolose per la salute.
  - che la gestione del servizio idrico integrato venga nuovamente affidato ad Enti di diritto pubblico, cioè aziende speciali di diritto pubblico e consorzi tra comuni, perché le società per azioni quotate e non sono enti di diritto privato votate alla missione di realizzare utili e profitti da redistribuire tra gli azionisti. Quindi in completa antitesi con la nostra visione dell’acqua comune a quella dei 27 milioni di cittadini che nel 2011 hanno votato “Sì” proprio per eliminare la possibilità di fare profitti sull’acqua. Volontà democraticamente espressa e poi antidemocraticamente tradita a colpi di fiducia dagli ultimi governi e con la distruzione della Proposta di Legge AC 2212.
  - che i bacini idrografici siano l’unità di misura in base alla quale pianificare la gestione delle risorse idriche. Definendo i distretti idrografici come dimensione ottimale di governo e gestione dell’acqua, si sancisce che per ogni distretto idrografico viene costituita una Autorità di Distretto idrografico che definisce il Piano di gestione sulla base del bilancio idrico, gli strumenti di pianificazione e concede il rilascio e il rinnovo delle concessioni i quali devono essere vincolati al rispetto delle priorità di utilizzo della risorsa.

Il governo e la tutela del ciclo naturale dell’acqua, dovrà essere affidato in esclusiva al Ministero dell’Ambiente con il fine di regolamentarne tutti gli usi, produttivi e non produttivi, e del servizio idrico, e di determinazione delle componenti delle tariffe, non ad una autorità terza garante del mercato come l’AEEGSI che non può essere garante degli interessi degli utenti, perché finanziata dai gestori stessi.

Deve essere affidato alle Regioni il compito di redigere il Piano di tutela delle acque e la facoltà di normare la scelta del modello gestionale del servizio idrico integrato, esclusivamente tra quelle possibili per gli enti di diritto pubblico.

Gli Enti Locali, attraverso il Consiglio di Bacino dovrebbero invece svolgere le funzioni di programmazione del Piano di bacino, organizzazione del servizio idrico integrato, scelta della forma di gestione, modulazione delle tariffe all'utenza. Le funzioni di controllo dovranno essere affidate ad una **autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche** presso il Ministero dell'Ambiente.

Si deve urgentemente avviare una fase di transizione verso la ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico, stabilendo la decadenza degli affidamenti in essere in concessione a terzi, e anche quelli a società a capitale misto pubblico-privato o attraverso società a totale capitale pubblico.

Per attuare i processi previsti dalla fase di transizione, bisognerebbe prevedere l'istituzione di un Fondo per la ripubblicizzazione, sostenuto anche dalla Cassa Depositi e Prestiti o altro ente simile di nuova creazione. Cassa Depositi e Prestiti infatti, essendo costituita dai risparmi postali dei cittadini italiani dovrà contribuire ad accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica.

Infine dovranno essere definiti gli **strumenti di democrazia partecipativa** che dovranno essere disciplinati negli Statuti degli Enti Locali, prevedendo anche che le sedute dei Consigli di Bacino siano pubbliche e servano a ricostruire il tessuto umano e sociale delle nostre città e dei nostri territori, dove i cittadini possano realmente decidere su ciò che li riguarda.

Sono queste le istanze che da anni, da tutti i territori vengono portate avanti e che vogliamo finalmente realizzare invertendo definitivamente la rotta che ci vuole sempre più clienti invece che cittadini.

Ripartiamo dall'acqua **pubblica, partecipata, trasparente** e di qualità perché si scrive acqua, ma si legge democrazia!

# Cap. 5: pianificazione sostenibile dei territori

## Sezione 1: diritto all'abitare e recupero del patrimonio

### Paragrafo 1: situazione attuale tecnica e normative

#### 1.1 situazione attuale

Da alcuni anni, la questione abitativa ha assunto una nuova centralità: il mercato immobiliare, infatti, risponde con sempre maggiore difficoltà ai fabbisogni, non solo delle fasce sociali più deboli, ma anche di quella fascia intermedia fatta di persone sole, nuclei familiari monogenitoriali, giovani coppie, lavoratori precari, migranti, studenti, anziani soli.

Quindi quella che viene definita come emergenza abitativa è sempre più determinata non solo dalla domanda di alloggi di chi non ha una casa in cui vivere, ma anche da chi ha una casa e paga, con sempre maggiore difficoltà, un canone di affitto o una rata di mutuo. Per questo motivo, per definire politiche abitative serie, dovremo ripartire anche da questo dato sostenendo e tutelando maggiormente questa ampia fascia di cittadini.

Tutto questo perché al progressivo aumento dei costi per l'acquisto e l'affitto delle case si è associato un generale impoverimento delle famiglie, con la conseguenza che è cresciuto il numero di quanti incontrano difficoltà nel sostenere le spese per il mantenimento della propria abitazione; così si è ampliata la fascia in cui si collocano quelle famiglie che hanno un reddito troppo alto per l'edilizia residenziale pubblica, ma troppo basso per accedere al mercato degli affitti e della proprietà.

La situazione è anche aggravata dalla dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali privatizzati che stanno sfrattando dalle abitazioni cittadini che oggi, a causa della speculazione, non sono in grado di far fronte alle nuove condizioni proposte per la vendita e per l'affitto.

La conseguenza più tragica di tutto questo, si scatena sulle famiglie quando si arriva allo sfratto.

I dati del Viminale ci parlano di circa 150.000 richieste di esecuzione degli sfratti, ciò vuol dire che le fila dell'esercito di cittadini che soprattutto nelle grandi città rimangono senza casa per morosità si sta ingrossando ogni anno.

In Italia, dunque, occorrono almeno 700mila alloggi popolari, tante sono le famiglie che ne hanno diritto, mentre la fascia del disagio abitativo riguarda almeno 3 milioni di cittadini.

La politica dei politicanti, che evidentemente non sono mai stati toccati da questo problema, ha risposto proponendo ancora una volta le solite iperboliche soluzioni di ingegneria finanziaria: housing sociale, project financing e altre denominazioni simili, con il fine di accaparrarsi le risorse Ex Gescal presenti nei conti di Cassa Depositi e Prestiti e dividersi la torta dei finanziamenti pubblici, senza curarsi affatto dei bisogni reali dei cittadini.

Oggi, è sotto gli occhi di tutti, l'abitazione è un lusso per tutte le persone che, con redditi bassi o occupazioni intermittenti, tentano di costruirsi un'esistenza dignitosa, un lusso concesso solo a chi può comprare e a caro prezzo. Negli anni, in questo contesto che andava purtroppo aggravandosi anche a causa della crisi economico finanziaria, si è innestato il virus della speculazione edilizia e della costruzione di milioni di inutili e dannosi metri cubi di nuova edificazione ovunque, sviluppando un

trend di consumo di suolo nel nostro Paese che ha raggiunto livelli allarmanti. Secondo i dati elaborati dall'ISPRA, in quasi tutto il territorio italiano si è assistito ad un consumo di suolo elevato e crescente, con un valore di superficie consumata pro-capite che supera i 300 metri quadrati per abitante all'anno.

Cosa ha prodotto tutto questo? Il fatto che a fronte di una difficoltà abitativa sempre crescente ci siano in Italia circa 2,7 milioni di case sfitte, un dato, alla luce di quanto scritto fin ora, davvero paradossale.

## 1.2 Il contesto normativo

L'ultimo e unico provvedimento approvato in questa legislatura in tema di politiche abitative è il decreto legge n.47 del 2014, cosiddetto "**Piano Casa Lupi**", convertito nella legge 80/2014, che ha avuto sicuramente l'effetto di produrre altra emergenza sull'emergenza. Questo è infatti un provvedimento che non tiene conto delle giovani generazioni precarie che mai avranno accesso ad un mutuo, non inserisce le nuove categorie sociali più deboli tra quelli che possono accedere all'edilizia residenziale pubblica come le persone sole, i nuclei mono-genitoriali, i lavoratori precari, i migranti, gli studenti e gli anziani soli. Non prevede una seria ricognizione sull'invenduto che sia vincolante in primis per i Comuni che dovrebbero effettuarla. Prevede, invece, di continuare a consumare suolo, offrendolo alla speculazione e ad escludere dal centro delle città le fasce sociali più basse.

Prevede, attraverso l'articolo 5, l'abolizione dei diritti civili garantiti dalla Costituzione, togliendo alle famiglie in occupazione, il diritto alla residenza e quindi ad avere accesso alle cure mediche e alla scuola dell'obbligo.

Il diritto alla residenza anagrafica è elemento essenziale per godere di diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione ed è diritto fondamentale della persona, appare evidente quindi che questa norma sia palesemente incostituzionale per la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'iscrizione anagrafica e il diritto di residenza sono riconosciuti dall'ordinamento come diritti soggettivi. In particolare, in riferimento alle libertà fondamentali della persona, l'articolo 14 della Costituzione dispone che "il domicilio è inviolabile" e ne disciplina la tutela prevedendo che le specifiche limitazioni possano essere disposte solo ex lege. La collocazione di tale diritto subito dopo l'articolo 13, che disciplina la libertà personale, induce a ritenere che la nozione di domicilio prevista dalla costituzione sia molto ampia e debba intendersi come il luogo fisico in cui l'individuo intenda esercitare la sua libertà personale e come tale è inviolabile.

Infine il testo di Legge "Piano Casa Lupi" si rivolge, di fatto, a chi una casa già ce l'ha lasciando migliaia di famiglie in preda al libero mercato, con canoni insostenibili senza prevedere nessun reale e concreto e duraturo sostegno.

Al contempo in questi anni, a parte le nostre numerose richieste e sollecitazioni è mancata completamente una seria ricognizione dei fondi Ex-Gescal e una proposta concreta di come potrebbero essere utilizzati per porre un freno al dilagare di questa problematica così complessa ed articolata, che come detto riguarda milioni di cittadini.

Cosa sono i fondi Ex-Gescal? L'Istituzione della Gescal, ovvero la Gestione case ai lavoratori risale al 1963. Con la Legge 14/02/1963 n.60, infatti, veniva istituito un programma decennale che, con fondi provenienti dai contributi dei lavoratori (0,35% sulla retribuzione), delle Aziende (0,70% delle retribuzioni mensili), dello Stato (4,30% sul complessivo dei contributi precedenti e 3,20% del costo a vano) e dai rientri delle rate di ammortamento per gli alloggi assegnati in proprietà e dai vari Istituti Autonomi per le Case Popolari (canoni di affitto), provvedeva alla costruzione ed alla successiva assegnazione di case ai lavoratori e loro famiglie in contesti residenziali adeguati.

Attualmente le somme di quella che poi è diventata l'Edilizia sovvenzionata sono depositate in due specifici conti correnti di Tesoreria Centrale, presso la Cassa Depositi e Prestiti, entrambi intestati al Ministero dell'Economia e delle Finanze:

il Conto 20126 "edilizia sovvenzionata - programmi centrali";

il Conto 20128 "edilizia sovvenzionata - fondo globale Regioni".

**Per quanto riguarda il c/c n. 20126 "EDIL.SOVVENZ.PROGR.CENTRALI"** il saldo attuale (aggiornato al 20/09/2016) è pari a euro 419.744.419,73;

**Per quanto riguarda il c/c n. 20128 "EDIL.SOVV.FONDO GLOBALE REG"** invece, il saldo attuale (aggiornato al 20/09/2016) è addirittura pari a euro 1.000.005.180,50 .

I programmi di edilizia sovvenzionata finanziati con i suddetti fondi sono oggi governati rispettivamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (c/c n. 20126) e dalla Regioni e Province Autonome (c/c n. 20128) e le giacenze rilevate sul c/c n. 20128 sono interamente correlabili a fondi ex-Gescal, di pertinenza delle Regioni e delle Province Autonome. Questo è un fondo vincolato, che può essere utilizzato solo per l'edilizia popolare, eppure questi soldi sono lì fermi, ibernati, da quasi 20 anni. Un paradosso inspiegabile, perché sono soldi che i lavoratori hanno versato di tasca propria, dalla busta paga, fino al 1996 (anno in cui i prelievi sono cessati). Questi soldi quindi potrebbero essere utilizzati per tamponare questa situazione d'emergenza, consentendo di realizzare sia nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica sia, per recuperare e restaurare il patrimonio già esistente e che ormai versa in condizioni tanto disastrose da non venir nemmeno riassegnato a chi ne avrebbe diritto.

#### **Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica:**

Il piano urbanistico comunale (PUC) è uno strumento di gestione del territorio comunale del nostro Paese, disciplinato dalla legislazione urbanistica e composto da elaborati cartografici e tecnici che regolano la gestione delle attività di trasformazione urbana e territoriale del Comune di pertinenza. Nell'ambito del PUC, l'amministrazione comunale, secondo la legge 18 aprile 1962, n. 167, predispone il c.d. Piano di edilizia economica popolare (P.E.E.P.), un piano attuativo che serve per programmare, gestire e pianificare tutti gli interventi riguardanti l'edilizia economica popolare. Gli alloggi realizzati nell'ambito dei P.E.E.P. sono interessati da alcune clausole limitative al loro utilizzo in particolare, i limiti riguardano la locazione e l'alienazione per quanto concerne:

- requisiti necessari per potere acquisire un alloggio;
- iniziale non locabilità o inalienabilità;
- successiva possibilità di locare o alienare, ma a canone o prezzo inferiore a quello di mercato.

Le leggi 22 ottobre 1971 n. 865 e 17 febbraio 1992 n. 179 contengono Norme per l'edilizia residenziale pubblica (o edilizia sociale, dall'inglese social housing - ERP -), espressione con cui ci si riferisce a tre tipologie di operazioni edilizie che vedono l'attivazione della pubblica amministrazione statale, a livello nazionale e/o locale, per offrire ai consociati immobili abitativi in proprietà, in locazione o in superficie. Il ruolo concretamente svolto dalle amministrazioni pubbliche contribuisce a differenziare le tipologie e, pertanto, si suole distinguere in:

#### • **Edilizia residenziale sovvenzionata di esclusiva proprietà pubblica:**

l'ente pubblico edifica direttamente il fabbricato, mediante finanziamenti integralmente pubblici e le abitazioni così realizzate vengono cedute in locazione a canoni molto bassi a soggetti (nuclei familiari) in particolare condizione di disagio economico e sociale, identificati attraverso appositi bandi pubblici.

- **Edilizia residenziale agevolata in proprietà e/o a canone calmierato:**

l'amministrazione incentiva l'edificazione residenziale attribuendo specifiche **agevolazioni creditizie alle imprese costruttrici** (finanziamenti pubblici -statali, regionali e/o comunali- sotto forma di contributi in conto capitale oppure di agevolazioni particolari sui finanziamenti). Anche in questo caso i soggetti destinatari delle abitazioni devono possedere particolari requisiti di reddito minimo e massimo e soprattutto non possedere una casa di proprietà e generalmente sono individuati anch'essi attraverso appositi bandi che stabiliscono anche particolari requisiti di preferenza (ad esempio giovani coppie, oppure anziani soli ecc.). In tempi recenti i bandi pubblici di finanziamento per l'edilizia agevolata propongono un nuovo modello: **l'edilizia a canone calmierato**, in pratica i promotori degli interventi si impegnano, in cambio di finanziamenti pubblici in conto capitale e/o agevolazione anche tributarie (abbattimento oneri urbanizzazione, o esonero del pagamento IMU per un certo numero di anni), a realizzare abitazioni da cedere, per periodi non inferiori a 8 anni, ad affitti calmierati e predefiniti in sede di bando.

- **Edilizia residenziale convenzionata in diritto di superficie o proprietà:** l'ente pubblico non offre agevolazioni creditizie, ma **stipula una convenzione con i costruttori**, con la quale, a fronte di concessioni da parte dell'Amministrazione pubblica (riguardanti **l'assegnazione delle aree su cui edificare o la riduzione del contributo concessorio**), vengono assunti obblighi inerenti l'urbanizzazione del comparto e l'edificazione di alloggi di edilizia economico popolare e dalla quale, inoltre, discendono vincoli incidenti sulla successiva circolazione degli alloggi così realizzati.

Due sono le convenzioni che tradizionalmente si fanno rientrare nell'ambito della **"EDILIZIA RESIDENZIALE CONVENZIONATA"**:

- la convenzione di attuazione di un Piano di Edilizia Economico Popolare (P.E.E.P.), convenzione che si pone nell'ambito del più ampio procedimento di edilizia residenziale pubblica tracciato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865; questa convenzione è disciplinata dall'art. 35 suddetta L. 865/1971;
- la convenzione per la riduzione del contributo concessorio al cui pagamento è subordinato il rilascio del permesso di costruire; questa convenzione è disciplinata dall'art. 18 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (T.U. in materia edilizia) che sul punto ha sostituito la disciplina in precedenza dettata dalla "Legge Bucalossi".

Infine va citato, l'**art. 18 D.L. 152/91** convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203 che prevede la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale da concedere in locazione o in godimento ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato, quando è strettamente necessario alla lotta alla criminalità organizzata, con priorità per coloro che vengono trasferiti per esigenze di servizio.

## Paragrafo 2

### 2.1 Cosa proponiamo e i benefici attesi

Per rispondere ai bisogni di milioni di cittadini occorrerebbe, invece, utilizzare, nelle modalità più corrette l'immenso patrimonio immobiliare pubblico e non solo, al momento inutilizzato e che andrebbe invece ristrutturato e riutilizzato, per essere messo a disposizione delle famiglie bisognose

che, massacrata dalla crisi economica, non hanno le risorse per accedere al libero mercato della locazione.

Per questo proponiamo che venga attivato un censimento in tutto il Paese per monitorare edifici abbandonati o inutilizzati pubblici e privati. Con molteplici benefici attesi: tale censimento degli edifici pubblici ci consentirà infatti di dislocare gradualmente i vari enti statali in edifici di proprietà pubblica, evitando i maggiori costi dovuti agli affitti corrisposti spesso ai privati senza criterio e sperperando fondi pubblici. Parte del patrimonio pubblico come del demanio militare, che abbia determinate caratteristiche, potrà essere utilizzato per tamponare parte dell'emergenza abitativa o altrimenti essere destinato ad un uso sociale assegnandolo ad associazioni e gruppi di cittadini.

Inoltre si potrebbero ricavare degli studentati e garantire l'alloggio per gli studenti fuori sede più meritevoli ed in difficoltà economica, così da tutelare in modo effettivo il diritto allo studio e ridimensionare il fenomeno del "caro affitti" e degli affitti "in nero", una vera e propria piaga nelle città universitarie che provoca una grossa fetta di evasione fiscale.

Il censimento invece, degli edifici privati abbandonati, sfitti o inutilizzati ci consentirà da un lato di avere parametri reali rispetto alla necessità paventata di nuove costruzioni e dall'altro di mettere in atto politiche che promuovano il loro recupero e utilizzo evitando il consumo di nuovo territorio previo accordo tra le parti.

Per quanto riguarda gli alloggi di proprietà degli enti locali o in regime di edilizia residenziale pubblica, moltissimi sono in stato di totale abbandono, in attesa che vengano inghiottiti dalla grande speculazione edilizia. Quindi, proprio per recuperare tale patrimonio e per sottrarlo a determinate logiche, proponiamo che, coinvolgendo le famiglie in condizioni economiche critiche, ma non solo, vengano invece incentivati meccanismi di recupero e autorecupero, istituto che, è importante sottolinearlo, nel nostro ordinamento giuridico manca di un quadro normativo che in maniera compiuta ed organica definisca regole, modalità e strumenti dell'edificazione in autocostruzione, indi in autorecupero.

Per questo abbiamo depositato una proposta di legge che prevede importanti strumenti per garantire il diritto all'abitazione e limitare l'abbandono degli immobili, con efficacia e celerità. La nostra proposta, istituendo il Fondo nazionale per l'autorecupero, permette la creazione dei gruppi di autorecupero, ovvero associazioni tra cittadini che hanno bisogno di un'abitazione, i quali, con il supporto del Comune in cui è situato l'immobile abbandonato e del Fondo per l'autorecupero possono prestare il proprio lavoro per il recupero di un immobile, ottenendo un comodato d'uso di 18 anni sull'immobile ristrutturato. Se i gruppi di autorecupero si occupano di prestare il proprio lavoro per recuperare l'immobile, lo Stato si occuperà di fornire i fondi per l'acquisto dei materiali, per i lavori speciali, come ad esempio la messa in sicurezza dell'immobile, se necessaria. Mentre per il proprietario dell'immobile, pubblico o privato che sia, si offre, invece, l'opportunità di poter ristrutturare gratuitamente il proprio immobile, mettendolo a disposizione per tutto il periodo stabilito dalla legge e ritrovarsi con un immobile in pieno stato di conservazione trascorso il periodo di comodato, invece di dover affrontare spese per la ristrutturazione o la messa in sicurezza, come previsto dalla normativa.

Il tutto promuovendo ovviamente una ristrutturazione degli immobili che preveda l'utilizzo di tecnologie e materiali eco-sostenibili e che prevedano un reale risparmio energetico all'interno degli alloggi ristrutturati. Il che produrrebbe un beneficio anche in termini economici e occupazionali. I dati del CRESME infatti ci dicono che la riqualificazione energetica degli edifici è ormai fondamentale per la maggior parte del nostro patrimonio edilizio che risale agli anni 70. Per cui la riqualificazione



energetica degli edifici potrebbero fornire opportunità di lavoro a molte piccole e medie imprese per i prossimi anni. Si calcola che per ogni miliardo investito nel campo della riqualificazione energetica da parte dello stato si producano circa 18.000 posti di lavoro (contro i 600 delle grandi opere).

La ristrutturazione e l'autorecupero degli immobili abbandonati consentirebbe di rivitalizzare alcuni quartieri degradati, rispondendo in maniera efficace all'esigenza di un'abitazione per tutti i cittadini, in particolare per i precari cui non vengono concessi i mutui, per chi ha subito licenziamenti in età lavorativa avanzata o una truffa delle banche o delle assicurazioni, il tutto senza consumare un metro quadro di superficie in più rispetto ad oggi. La lotta contro il consumo del suolo, accompagnato dalla necessità di dotarsi di un organico corpus normativo sull'edilizia, costituisce ormai un'esigenza indifferibile ed urgente, avvertita sia dalla popolazione sia dai tecnici del settore.

Per questo abbiamo **depositato la legge sul consumo di suolo**, già approvata alla Camera e al momento in discussione al Senato.

Stiamo studiando il tema dell'imposizione fiscale sui costruttori e dell'eventuale modifica della Bassanini sugli oneri di urbanizzazione.

Per quanto riguarda la paradossale situazione del patrimonio invenduto o sfitto, è necessario ricordare che l'art. 42 della Costituzione, afferma *“La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la **funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.**”*

Questo non è più il tempo delle mezze soluzioni, o peggio delle non soluzioni. Il problema è imponente e tale deve essere la risposta di chi ha il compito di gestirlo, anche perché risposte non adeguate producono solo meccanismi discriminatori e dinamiche di guerra tra poveri.

Quindi vista la necessità pubblica di garantire il diritto all'abitare, proponiamo che i Comuni siano autorizzati a requisire temporaneamente, e per un periodo di norma non superiore a diciotto mesi, immobili non locati da destinare ad uso abitativo, ubicati nei rispettivi territori.

Gli immobili dovranno essere individuati nell'ambito delle abitazioni e degli edifici sfitti e inutilizzati da almeno due anni:

- di proprietà di Istituti bancari, enti privati, società immobiliari;
- di proprietà di enti e istituzioni pubbliche, e della Cassa Depositi e prestiti;
- di proprietà di privati, se terze case sfitte.

Ovviamente la requisizione temporanea dell'immobile e la sua riassegnazione, dovrà prevedere la corresponsione ai legittimi proprietari, di un affitto a canone sociale da parte dei soggetti assegnatari dell'immobile o, per una comprovata loro impossibilità a garantire il pagamento del canone, il pagamento di tutto o parte del medesimo, a carico del Comune. L'eventuale intervento di requisizione, dovrà essere subordinato inoltre al rilascio da parte del Comune di una garanzia fideiussoria ai proprietari, per danneggiamenti e al fine di assicurare la riconsegna dell'immobile. Tale proposta potrebbe essere sperimentata su base triennale, vista la situazione di crescente emergenza abitativa, e prevedendo periodi di norma non superiori a diciotto mesi. Sarebbe un modo concreto per realizzare un sogno, quello di non vedere più troppe persone senza casa e troppe case senza persone dentro. Sarà poi necessario nella prossima legislatura aumentare la disponibilità dei fondi già esistenti, nello specifico:

- del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione;
- del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa;
- del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle case in locazione;

- del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli.

Queste misure politiche consentirebbero di far nuovamente girare l'economia, nella direzione giusta, quella dell'accesso alla casa per tutti, senza ritrovarsi strozzati ed impossibilitati ad arrivare a fine mese.

Bloccare sgomberi, sfratti, aumento degli affitti e pignoramenti per un anno e rivedere l'art. 5 della L. 80/2014, sarà misura essenziale per consentire il passaggio di casa in casa, tempo che riteniamo ragionevole per arrivare a soluzione per ogni soggetto coinvolto.

Sarà poi necessario che gli Enti Locali competenti accelerino i processi di controllo e smaltimento delle liste di attesa per l'assegnazione di abitazioni popolari, per le quali ci sono famiglie o singoli che attendono anche da 20 anni. E' necessario arrivare ad avere un'Istituzione impeccabile e precisa nella gestione del patrimonio immobiliare pubblico e nel soddisfacimento dei bisogni delle persone in difficoltà.

Per esempio affrontando il problema dell'emergenza abitativa ripartendo da una edilizia ERP vincolata e condizionata ad essa. Innanzitutto ripartiremo da una verifica di tutta la normativa nazionale prevista sull'ERP raccogliendola in un testo unico, privo di contraddizioni normative come l'attuale, con l'obiettivo principale di rendere semplice e veloce l'intervento sull'emergenza casa, inasprendo al contempo le sanzioni sulle violazioni. Uno degli obiettivi è anche avere e mettere a disposizione di tutti una banca dati di tutta l'edilizia ERP e poter proporre finanziamenti privilegiati per immobili abbandonati o spazi sociali occupati attraverso l'autorecupero nel rispetto delle norme che verranno già individuate. Per accedere ai finanziamenti sull'ERP dovremo prevedere degli obblighi:

- le regioni dovranno effettuare delle ricognizioni del patrimonio ERP in relazione ai comuni su tutto il territorio regionale per poter accedere ai finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica;
- i comuni che saranno obbligati a fare una ricognizione del patrimonio ERP su tutto il territorio entro un termine prestabilito che verrà indicato ( da 3 mesi a 6 mesi secondo le dimensioni del territorio )
- i comuni inoltre per poter deliberare nuove costruzioni di ERP devono dimostrare che non esistono immobili sul territorio comunale tali da poter essere recuperati ed utilizzati per l'emergenza abitativa (tutela del suolo e dell'ambiente)
- i comuni dovranno anche redigere un documento in cui indicano il numero esatto di soggetti in emergenza abitativa (sfrattati e non, dovranno indicare anche i soggetti con procedimenti esecutivi in corso), in modo da giustificare il reale fabbisogno di immobili e per poter deliberare nuove concessioni per costruzioni di ERP o per autorecupero di patrimonio comunale. Essi dovranno essere in possesso di :
  - una ricognizione patrimonio ERP;
  - una ricognizioni immobili di proprietà del comune utilizzabili per il recupero e per l'emergenza abitativa;
- il numero dei soggetti in emergenza abitativa con cadenza trimestrale.

Per quanto riguarda le modalità di accesso al finanziamento, le nostre proposte prevedono che:

- il Ministero delle Infrastrutture finanzi le regioni solo dopo aver avuto dalle stesse i documenti di cui sopra;

- le regioni abbiano un ruolo di controllo e vigilanza sull'emergenza abitativa come previsto dall'attuale normativa;
- il comune interessato al finanziamento regionale sul proprio territorio, può beneficiarne solo dopo aver rispettato i vincoli già descritti; i concessionari (società o coop) beneficiari del finanziamento regionale di ERP saranno invece sottoposti a rigide regole per l'esecuzione e rispetto dei vincoli imposti dalla normativa di settore. I soggetti preposti al controllo sull'operato dei concessionari saranno il comune e la Regione ognuno per le rispettive competenze;
- i concessionari di finanziamenti ERP che violeranno le norme in forma accertata dall'autorità giudiziaria (civile, penale e/o amministrativa), non potranno più accedere ad alcuna forma di finanziamento di ERP per un periodo non inferiore a 10 anni. Tale sanzione sarà applicata sia nei confronti delle società (o coop) che nei confronti dei componenti di organi societari (amministratori unici, delegati e componenti del CDA). Le sanzioni comminate per tali violazioni saranno pubblicate sul sito degli enti locali interessati per tutta la durata della pena applicata.

Per quanto riguarda gli inquilini e acquirenti di ERP prevediamo la possibilità dell'acquisto solo per soggetti che rientrano nelle norme di edilizia ERP. Prevediamo anche la possibilità di rivendita del bene solo a favore di soggetti ricadenti nelle norme ERP con un prezzo di acquisto e rivendita al prezzo massimo di cessione, aumentato ISTAT. Infine prevediamo modalità innovative di acquisto di edilizia ERP che prevedano la possibilità di:

- vendita con riscatto (il canone mensile diventa una rata di mutuo);
- vendita di riservato dominio;
- nei casi di acquisto, la manutenzione ordinaria e straordinaria saranno a carico dell'inquilino che usufruisce delle modalità suindicate di acquisto.

Inoltre, gli inquilini che violano la normativa perderanno il diritto di acquisto delle case ERP per un periodo di tempo non inferiore ai 10 anni.

### Paragrafo 3

I vantaggi che prevediamo con l'attuazione delle nostre proposte sono i seguenti:

- una volta redatta la **Banca Dati Nazionale** potrà essere aggiornata ogni 3 mesi con la reale e precisa emergenza abitativa;
- sarà possibile una reale tutela del territorio e dell'ambiente privilegiando l'autorecupero per costruzioni di ERP, senza quindi altro consumo di suolo;
- i finanziamenti saranno maggiormente orientati e diretti solo per motivi reali di emergenza con una conseguente riduzione della spesa pubblica, dando anche maggiore sostegno e priorità al finanziamento per comuni e regioni virtuosi ed in regola con tutti gli obblighi previsti.

**La casa è un diritto e noi dobbiamo fare in modo di garantirlo, affinché davvero nessuno resti indietro.**

## Sezione 2: rigenerazione urbana e stop al consumo di suolo

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato attuale

##### 1.1.1 Dati

Secondo l'annuario dei dati ambientali 2016, realizzato da ISPRA (Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale), il consumo di suolo in Italia non accenna a diminuire. Si è passati dal 2,7% di suolo consumato negli anni '50, al 7% nel 2015. Al 2015 sono stati consumati irreversibilmente circa 21.000 km<sup>2</sup>, sebbene la velocità di trasformazione si sia ultimamente abbassata soprattutto a causa della crisi (dopo aver toccato gli 8 m<sup>2</sup>/sec. degli anni 2000 si è passati ai 4 m<sup>2</sup>/sec. dell'ultimo biennio 2013-2015).

Le stime, recentemente aggiornate da Eurostat, sono sostanzialmente in linea con quelle del monitoraggio nazionale e la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è stimata al 7,0% del totale, contro il 4,1% della media dell'Unione Europea. L'Italia si colloca al quinto posto dopo Paesi Bassi (12,3%), Belgio (12,1%), Lussemburgo (10,1%) e Germania (7,2%) (Eurostat, 2016). In relazione alle ripartizioni geografiche del territorio, i valori percentuali più elevati di suolo consumato si registrano nel Nord, in particolare nel Nord-Ovest (2015).

Il consumo di suolo in area costiera ha valori nettamente superiori al resto del territorio nazionale. Il consumo di suolo nella fascia costiera entro i 300 m è pari al 22,9%, mentre tra i 300 m e i 1.000 m è pari al 19,3%. I valori più elevati, oltre il 45% di suolo consumato entro i 300 m dal mare, si riscontrano per la Liguria e le Marche.

Diverse aree del territorio nazionale sono soggette a fenomeni di perdita di suolo per erosione idrica. La rinaturalizzazione di diverse aree agricole abbandonate lascia supporre una diminuzione del fenomeno nelle zone montane, al contrario l'intensificazione della meccanizzazione nelle aree agricole collinari e la diffusione degli incendi fa ipotizzare un incremento del fenomeno.

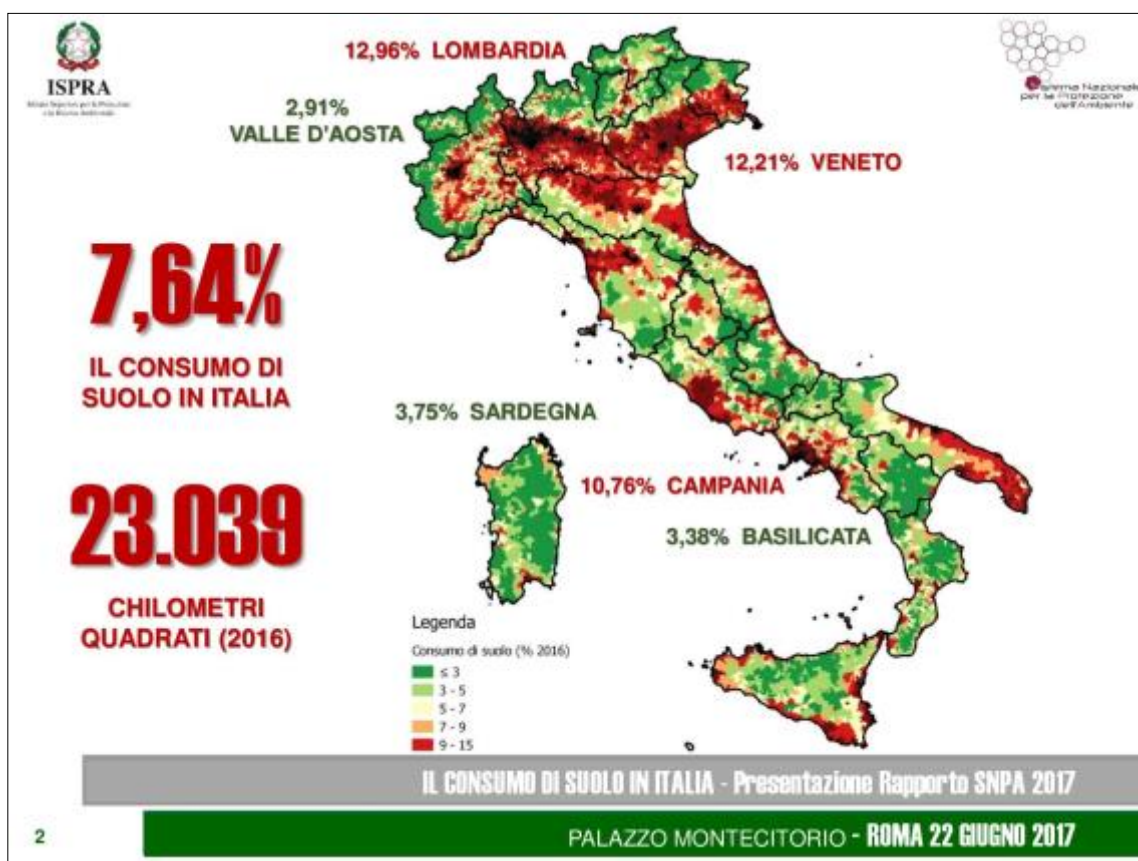
La perdita di suolo per erosione idrica e la diminuzione del carbonio organico dei suoli sono strettamente collegati e costituiscono due delle principali cause che portano alla perdita di funzionalità dei suoli e all'innescio di processi di desertificazione. Le aree maggiormente suscettibili a fenomeni di desertificazione ricadono nelle regioni meridionali, ma esistono criticità anche in quelle settentrionali. Le recenti stime effettuate a livello europeo posizionano l'Italia al primo posto per perdita di suolo dovuta ad erosione idrica con valori superiori a 8 tonnellate/ettaro per anno contro una media europea di circa 2,5 tonnellate/ettaro per anno (RUSLE, 2015).

Il consumo di suolo fertile aumenta la dispersione di carbonio organico. Il suolo, infatti, immagazzina carbonio contribuendo in parte ad attenuare il processo di aumento di temperatura globale dovuto all'effetto serra. Viceversa, se impermeabilizzato, perde la capacità di immagazzinare ulteriore carbonio riducendo il potenziale di mitigazione degli effetti nefasti dei cambiamenti climatici.

Secondo il rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016" a cura di Ispra, la progressiva espansione delle infrastrutture e delle aree urbanizzate, in particolare di quelle a bassa densità, continua a causare un forte incremento delle superfici artificiali. Il consumo di suolo rallenta, ma cresce ancora negli ultimi anni di una crisi che non è riuscita a fermare dinamiche insediative, quasi mai giustificate da analoghi aumenti di popolazione e di attività economiche che portano a trasformazioni dell'uso del territorio non sempre adeguatamente governate da strumenti di pianificazione e da politiche efficaci di gestione del patrimonio naturale. Le conseguenze sono la

perdita consistente di servizi ecosistemici e l'aumento di quei "costi nascosti", come li definisce la Commissione Europea, dovuti alla crescente impermeabilizzazione del suolo.

La progressiva impermeabilizzazione dei suoli comporta un aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico e, in zone urbane, di allagamenti e esondazioni sempre più frequenti ed intense. Il mancato rispetto dell'invarianza idraulica dei territori nella pianificazione dell'edificato ha comportato carichi insopportabili per le reti fognarie e i corsi d'acqua. In zone densamente popolate, le acque meteoriche, non potendo essere assorbite dai terreni ormai impermeabilizzati, vengono convogliate verso i corsi d'acqua o i canali di scolo provocando allagamenti ed esondazioni. Troppo spesso la soluzione proposta a questa problematica consiste nella creazione di vasche di laminazione che occupano altri terreni liberi, questo accentua però le conseguenze negative dell'impermeabilizzazione del suolo. L'unico strumento davvero efficace è una attenta pianificazione urbanistica in grado di prevedere sufficienti superfici permeabili alle acque meteoriche per permettere il naturale deflusso delle acque.



**23,2%**

IL CONSUMO DI SUOLO  
NELLA FASCIA COSTIERA  
ENTRO I 300 METRI



**11,2%**

DEL TOTALE DEL  
SUOLO COPERTO  
ARTIFICIALMENTE IN  
ITALIA RICADE IN  
ZONE A  
PERICOLOSITÀ  
IDRAULICA



**11,8%**

IN AREE CLASSIFICATE  
A PERICOLOSITÀ DA  
FRANA

IL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - Presentazione Rapporto SNPA 2017

9

PALAZZO MONTECITORIO - ROMA 22 GIUGNO 2017

**1.000**  
ETTARI CONSUMATI  
IN SEI MESI  
(NOV.2015-MAG.2016)



O A 2.500 KM DI AUTOSTRADA

TRE VOLTE E MEZZO  
L'AUTOSTRADA DEL SOLE  
OVVERO LA DISTANZA TRA  
VENEZIA E MOSCA

IL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA - Presentazione Rapporto SNPA 2017

PALAZZO MONTECITORIO - ROMA 22 GIUGNO 2017



1.1.2

### Contesto normativo

Europa

Nel 2002 la Commissione Europea ha prodotto un primo documento, la Comunicazione COM (2002) 179 dal titolo "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo" e nel settembre 2006 ha proposto una nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che avrebbe dovuto definire il quadro complessivo per la protezione del suolo e adottare la Strategia tematica per la protezione e l'uso sostenibile del suolo. Tale strategia ha posto l'accento sulla prevenzione da un ulteriore degrado del suolo e sul mantenimento delle sue funzioni, sottolineando la necessità di attuare buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (Commissione Europea, 2006).

L'importanza di una buona gestione del territorio e, in particolare, dei suoli è stata ribadita dalla Commissione Europea nel 2011, con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (Commissione Europea, 2011) collegata alla Strategia 2020, con il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050.

Obiettivo rafforzato in seguito con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale, denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (Parlamento europeo e Consiglio, 2013), che ha riproposto l'obiettivo precedente, richiedendo inoltre che, entro il 2020, le politiche dell'Unione tenessero conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio. Tra gli obiettivi contenuti nel rapporto finale "Il futuro che vogliamo", sono indicati la protezione, la conservazione e il miglioramento delle risorse naturali, incluso il suolo. Il testo approvato invita i governi nazionali a intervenire per garantire che le decisioni relative all'uso del territorio, a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici che generano degrado del

suolo. Inoltre, viene esplicitamente dichiarata l'importanza di invertire questi processi e di raggiungere l'obiettivo di un "land degradation neutral world" attraverso una migliore gestione del territorio. Le politiche europee si inseriscono in questa dinamica più ampia, a livello globale, che tengono conto della dinamica della popolazione planetaria e dei cambiamenti climatici, fenomeni che inevitabilmente influenzeranno la gestione del territorio e renderanno ancora più preziosa la risorsa suolo negli anni a venire.

## **Paragrafo 2: nostre proposte**

### **2.1 Disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato**

Il disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato (Atto Camera n. 2039, Atto Senato n. 2383), approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, dietro il comodo paravento della limitazione del consumo di suolo rappresenta l'ennesima norma derogatoria che scardinerà proprio le aree agricole che si afferma, a parole, di voler difendere. Nel testo licenziato dalla Camera non sono stati irrobustiti i meccanismi di riduzione, ma sono stati inseriti due articoli che facilitano gli interventi di edificazione (art. 4-bis: rigenerazione delle aree urbane degradate; art. 5: compendi agricoli neorurali). Insomma, siamo passati dalla limitazione del consumo di suolo alla facilitazione - condotta attraverso concetti e definizioni truffaldine - dei meccanismi di deroga urbanistica e vincolistica.

Un aspetto importante all'interno della legge è la gestione della componente di monitoraggio del consumo di suolo, al fine della realizzazione di un quadro conoscitivo affidabile e facilmente aggiornabile. Il testo conferma il ruolo di ISPRA per la diffusione e la pubblicazione di tutti i dati sul consumo di suolo e, insieme al Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria, per le attività di monitoraggio.

Tuttavia, la definizione di consumo di suolo, contrariamente a quella utilizzata dall'Unione Europea, appare fortemente limitata, non considerando il consumo di suolo in tutte le sue forme e rappresenta un ostacolo al suo contenimento. Le aree che, a causa delle definizioni di consumo di suolo, di superficie agricola, naturale e seminaturale e di impermeabilizzazione, sarebbero escluse dal computo del consumo di suolo sarebbero i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all'ampliamento di attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi in qualsiasi modo alle attività agricole. Il tutto considerando che la procedura di definizione dei limiti è estremamente complessa e che non sono stabilite le percentuali di riduzione da raggiungere nel corso degli anni.

L'inserimento di questa lunga serie di esclusioni a livello di definizioni, rappresenta un ostacolo al monitoraggio del consumo di suolo, rendendo indispensabile un doppio sistema di misurazione (con dati nazionali non coerenti con quelli richiesti dall'Europa) estremamente oneroso. Si tratta, infatti, di superfici in molti casi non individuate, soggette a interpretazioni non coerenti delle diverse amministrazioni comunali, con variazioni consistenti nel corso del tempo, e di cui non esiste una cartografia dettagliata, completa e omogenea e che, invece, dovranno essere delimitate sulla cartografia con una risoluzione almeno pari a quella utilizzata per la valutazione del consumo di suolo per assicurare il monitoraggio previsto al comma 7 dell'art. 3 dello stesso disegno di legge.



## **2.2 Cosa si propone**

### **2.2.1 Il suolo come bene comune**

Il suolo è un bene comune, è il principale patrimonio naturale su cui l'Italia e l'Europa possono fare affidamento per il proprio futuro. Non possiamo più permetterci di perdere terreno. Il suolo è un laboratorio biologico straordinariamente diversificato composto da una immensa quantità di organismi dalla cui attività dipendono la produzione di biomassa, la catena alimentare e la biodiversità terrestre. Tramite le proprie capacità fisiche di filtrazione, di tamponamento e di trasformazione, agisce come barriera alla propagazione delle sostanze inquinanti nelle risorse idriche mentre assorbendo grandi quantitativi delle acque piovane funge da regolatore dei flussi idrici superficiali e di controllo degli eventi alluvionali. Il suolo è una parte integrante e insostituibile del capitale naturale del pianeta Terra e svolge un ruolo strategico per il mantenimento dell'equilibrio dell'intero ecosistema. Un suolo di buona qualità è in grado di esplicare correttamente le proprie funzioni ecologiche, economiche, sociali garantendo la fornitura di peculiari servizi ecosistemici, ovvero i benefici che l'uomo ottiene, direttamente o indirettamente, dagli ecosistemi e necessari al proprio sostentamento (ISPRA 2016).

### **2.2.2 Stop al consumo di suolo**

È per tutte queste ragioni che si ritiene necessario e urgente fermare il consumo di suolo, fornendo ai Comuni indicazioni chiare e strumenti utili per rivedere anche le previsioni di nuove edificazioni presenti all'interno dei piani urbanistici e territoriali già approvati. Questo non è in contrapposizione con l'auspicata ripresa del settore edilizio e il rilancio dell'economia nazionale. Al contrario, si pone come il motore per l'edilizia di qualità, efficiente nei consumi energetici e nell'uso delle risorse ambientali (incluso il suolo), favorendo la necessaria riqualificazione urbana, oltre al riuso delle aree contaminate o dismesse, evitando il consumo di nuovo suolo.

La nostra proposta per il futuro si basa sulle seguenti direttrici: stop al consumo di suolo, riqualificazione funzionale, energetica e antisismica dell'esistente, demolizione e ricostruzione nelle aree dismesse e abbandonate, bonifica aree inquinate.

### **2.2.3 Edilizia di qualità e riqualificazione patrimonio esistente**

L'obiettivo principale è ridurre fortemente il tasso di consumo di suolo fino a portarlo a zero entro il 2030. Per raggiungere questo obiettivo occorre puntare sulla riqualificazione dell'esistente e utilizzare al meglio le aree già urbanizzate. Gli edifici abbandonati e le aree industriali dismesse rappresentano i contesti privilegiati in cui agire per edificare nuove costruzioni o ripristinare le funzioni ecosistemiche originali dei suoli. Ad oggi, in Italia, contiamo milioni di vani sfitti e inutilizzati che potrebbero essere riqualificati e adibiti a nuove funzioni. Soprattutto negli ultimi decenni, le nostre città sono state devastate da una crescita smisurata e irrazionale delle periferie.

Questa crescita non è stata dettata da un effettivo aumento della domanda di nuove case ma dagli interessi della speculazione edilizia e finanziaria, spesso supportati da una politica complice e subalterna al potere di banche e "palazzinari". Il risultato della pianificazione urbanistica dettata dagli interessi degli speculatori – invece che da quelli legittimi dei cittadini – è la cementificazione di enormi aree verdi al posto delle quali vengono costruiti quartieri senza servizi che aumentano le distanze economiche e sociali tra le diverse fasce di popolazione.

Le nuove direttrici dell'edilizia dovranno essere quelle della riqualificazione energetica e antisismica degli edifici connessa con la demolizione ed eventuale ricostruzione o recupero a verde delle aree dismesse. In questo modo agiremo direttamente sul tessuto delle nostre città, eliminando spazi di degrado e introducendo nuove aree verdi, residenziali, commerciali o industriali al servizio dei cittadini.

La riqualificazione energetica degli edifici porta a un'edilizia basata su manodopera qualificata che produrrà un utile non solo per sé stessa ma per il Paese e i cittadini. Minori consumi energetici e quindi minori emissioni di inquinanti, portano a risparmi per i cittadini sia in termini economici diretti (bollette) sia in termini di spese sanitarie dirette (costi per cure) e indirette (tasse legate a SSN), risparmi che si faranno sentire anche sul bilancio dello Stato (minore spesa per sanità). Inoltre, un'edilizia di qualità votata all'innovazione, sarà un potente motore per la ricerca a tutti i livelli. Questo circolo virtuoso ci porterà a una richiesta di manodopera diffusa e qualificata su tante PMI, ma anche ad essere al riparo dall'attacco da parte di mercati competitivi per quanto riguarda i prezzi, la qualità e l'innovazione.

#### **2.2.4 Pianificazione e interesse collettivo**

Per questi motivi, un elemento imprescindibile della nostra proposta è riportare la pianificazione urbanistica in mano a persone competenti e indipendenti che non abbiano alcun tipo di legame con gli speculatori, anche traendo ispirazione da modelli di successo sperimentati in Europa. La pianificazione, pertanto, dovrà mirare al ripristino di tessuti urbani che garantiscano elevata qualità di vita, ridotta necessità di spostamenti e adeguati servizi ai cittadini. Sarà necessario ristabilire la supremazia dell'interesse collettivo e della tutela del territorio sugli interessi privati, chiarendo che gli atti pianificatori non determinano in alcun modo la nascita di un diritto edificatorio ma solo una previsione della gestione del territorio.

#### **2.2.5 Transizione nel rispetto della Costituzione**

Andranno altresì affrontati i temi della transizione dalla situazione attuale al nuovo assetto "a consumo di suolo zero" con una adeguata fase transitoria in cui definire la posizione di chi potrebbe vedersi danneggiato dal nuovo corso, non scordando però che la Costituzione mette al primo posto l'interesse collettivo e non quello privato e che quindi in nome di un interesse pubblico si può variare la pianificazione territoriale definendo edificabili o meno i terreni a seconda della contingenza. In quest'ottica si prevede la possibilità di richiedere la non edificabilità dei terreni in proprio possesso a chi ne facesse richiesta al fine di evitare i maggiori oneri connessi.

#### **2.2.6 Comuni: basta oneri di urbanizzazione per spese correnti e obiettivo primario qualità di vita**

Priorità per i comuni sarà la qualità di vita dei loro abitanti e non la svendita del territorio per fare cassa. Vogliamo ribadire definitivamente il divieto di uso degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente dei comuni (già approvata nell'ultima Legge di Bilancio a partire dal 2018). Dopo anni di continui tagli agli enti locali, siamo perfettamente consapevoli dei problemi di sostenibilità finanziaria dei comuni, ma siamo altrettanto convinti che tali problemi non possono essere risolti con la svendita del nostro futuro.

### **2.2.7 Censimento e Recupero patrimonio edilizio**

Sarà attivato un censimento in tutto il paese per monitorare edifici abbandonati o inutilizzati pubblici e privati. Il censimento degli edifici pubblici ci consentirà di dislocare gradualmente i vari enti statali in edifici di proprietà pubblica, evitando i maggiori costi dovuti agli affitti corrisposti spesso ai privati senza criterio e sperperando fondi pubblici. Il patrimonio pubblico sarà disponibile anche ad un uso sociale assegnandolo alle fasce deboli della popolazione oppure mettendolo a disposizione di associazioni e gruppi di cittadini o imprese in startup a canoni agevolati. Il censimento degli edifici privati abbandonati, sfitti o inutilizzati ci consentirà da un lato di avere parametri reali rispetto alla necessità paventata di nuove costruzioni e dall'altro di mettere in atto politiche che promuovano il loro recupero e utilizzo, evitando il consumo di nuovo territorio.

### **2.2.8 Tutela suolo e agricoltura contro il dissesto: invarianza idraulica**

La tutela del suolo vergine o comunque non impermeabilizzato e la salvaguardia e incentivazione dell'agricoltura locale sono anche condizioni necessarie per combattere fenomeni di dissesto idrogeologico. L'agricoltore è il primo argine ai fenomeni di dissesto perché si occupa di "curare" il territorio e il suolo non impermeabilizzato che permette di filtrare una maggior quantità di acqua meteorica che altrimenti con un'eccessiva cementificazione porta a fenomeni di esondazioni e allagamenti. Questa lotta al dissesto idrogeologico si combatte anche nelle nostre città attraverso opere di de-cementificazione, adottando tutte quelle accortezze che sono utili a mantenere l'invarianza idraulica nel territorio preso in considerazione.

### **2.2.9 Sovranità alimentare**

La tutela dell'agricoltura e dei suoli non edificati o impermeabilizzati ci riconduce infine a un altro importante obiettivo del futuro: la sovranità alimentare. I cambiamenti climatici agiranno sul bacino del mediterraneo con profonde modificazioni delle rese dei terreni, fenomeni di desertificazione e carenza di acqua. La popolazione mondiale aumentando in modo esponenziale avrà problemi di approvvigionamento del cibo. Tutelare il territorio e l'agricoltura sono il primo passo per farsi trovare preparati a possibili contraccolpi climatici e di penuria alimentare. Non è certo cementificando i terreni fertili che ci assicuriamo un futuro, non dobbiamo dimenticare che occorrono 2.000 anni per produrre 10 cm di suolo fertile.

## **Paragrafo 3**

### **3.1 Costi e benefici**

Da dati CRESME la riqualificazione energetica degli edifici riguarda la maggior parte del nostro patrimonio edilizio, che risale mediamente agli anni 70. Le cifre che girano attorno alla riqualificazione energetica degli edifici sono enormi e potrebbero dare lavoro a molte PMI per i prossimi anni. Si calcola che per ogni miliardo investito nel campo della riqualificazione energetica da parte dello stato si producano circa 18.000 posti di lavoro (contro i 600 delle grandi opere). Meccanismi come l'eco-bonus, se stabilizzati almeno per 5 anni, possono portare a un elevato numero di assunzioni e ad un

rilancio dell'edilizia. Sempre dati CRESME, ci dicono che questa misura consente un rientro di denaro per lo stato, maggiore di quello investito con la detrazione al 65%.

In base ai dati in nostro possesso anche gli investimenti nel settore del fotovoltaico hanno un rientro di 7.000 posti di lavoro per miliardo investito e rientrano tra le forme di riqualificazione energetica degli edifici.

Nel settore terreni da bonificare, analisi compiute da Legambiente stimano in 13.000 posti di lavoro per miliardo investito il beneficio diretto dell'avvio di un programma serio di bonifica sul territorio nazionale, senza contare i benefici sulla salute delle popolazioni residenti.

La tutela dei suoli, la riqualificazione energetica degli edifici e la corretta pianificazione dell'urbanizzato consentono anche notevoli risparmi dal punto di vista sanitario. L'Italia è il Paese dell'Unione europea che segna il record del numero di morti premature rispetto alla normale aspettativa di vita per l'inquinamento dell'aria. La stima arriva dal rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente (Aea). L'Italia nel 2012 ha registrato 84.400 decessi di questo tipo, su un totale di 491mila a livello Ue.

Agire sugli edifici e riqualificarli significa in alcuni casi agire sul comparto che causa maggiori emissioni, quello dei riscaldamenti. Lo smog comporta anche pesanti ricadute su costi ospedalieri, perdita di giornate di lavoro, problemi di salute, danni agli edifici ed è causa di un'inferiore resa dei raccolti. Il costo dell'inquinamento in Italia vale più di 102 miliardi l'anno.

Il dissesto idrogeologico costa ogni anno in Italia circa 1 miliardo per gli interventi di emergenza, mentre affrontare seriamente il problema comporterebbe una spesa che si aggira tra i 20 e i 40 miliardi di euro da spalmare per i prossimi 15/20 anni. Intervenire sul consumo di suolo rispettando il principio di invarianza idraulica e sostenendo l'agricoltura, contribuisce a ridurre a monte questi costi, ora a carico dei cittadini e della collettività.

## **Sezione 3: fascicolo del fabbricato**

### **Paragrafo 1**

#### **1.1 Stato attuale**

Lo "stato di salute" del patrimonio immobiliare italiano è da qualche anno oggetto di studi, tutti convergenti verso le medesime conclusioni, il nostro patrimonio edilizio, soprattutto quello realizzato intorno agli anni '60/70 presenta molte criticità sia strutturali che di livello manutentivo (quindi legati alla loro sicurezza), sia di dispersione energetica (quindi legati alla spesa economica e all'impatto ambientale per l'elevatissima produzione di CO<sub>2</sub>, che, come è stato calcolato, rappresenta tra le maggior fonte di consumo energetico, di spreco soprattutto e d'inquinamento atmosferico).

#### **1.2 Consumo e certificazione energetica degli edifici**

Per quanto attiene il consumo energetico degli edifici e la certificazione ed energetica obbligatoria, il cammino per quanto lento, lungo e ostacolato da diversi interessi, è sicuramente a un buon punto di definizione.

In Europa si stimò che circa il 40% dell'energia totale è dissipata dal settore residenziale e terziario, è per questo che, per abbassare i livelli di emissioni nocive, si è puntato al miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. A tal proposito, il Decreto Legislativo numero 192 del 2005 stabilì l'obbligo della certificazione energetica degli edifici attraverso il rilascio di un attestato che fa riferimento alle "Classi Energetiche".

E' entrata nella concezione comune la necessità di conoscere il consumo energetico dell'edificio dove si risiede, o che si sta per comprare, ed è entrato nel senso comune l'idea che una buona prestazione energetica dell'edificio si traduce in un minor costo economico e in un minor costo ambientale.

### **1.3 Rischio sismico: verso la definizione della classe sismica degli edifici**

Per quanto attiene la sicurezza sismica degli edifici, nonostante i tanti e ripetuti eventi calamitosi degli ultimi decenni, la conoscenza del livello di risposta degli edifici è ancora generalmente molto bassa. Le certificazioni antisismiche degli edifici e le relative certificazioni sono spesso mancanti anche per edifici di recente costruzione e di uso a interesse pubblico.

Secondo il 14esimo rapporto di Cittadinanza Attiva sulla sicurezza, qualità, accessibilità a scuola presentato il 21 settembre 2016:

- nel 15% delle scuole statali sono state riscontrate lesioni strutturali;
- solo il 35% del campione monitorato possiede il certificato di agibilità statica;
- un istituto scolastico su tre si trova in zone a elevata sismicità;
- soltanto l'8% è stato progettato secondo la normativa antisismica.

Nonostante gran parte del territorio della regione Abruzzo sia classificato nelle fasce ad alto e medio rischio sismico (zone 1 e 2), da un'analisi dei dati riguardanti l'adeguamento alla normativa tecnica antisismica degli edifici scolastici statali inseriti sul portale "Scuole in Chiaro" (fonte istituzionale del Ministero dell'istruzione, dell'università e ricerca), è stato riscontrato che circa il 75% degli immobili scolastici non è adeguato a tale normativa.

Prima di procedere ulteriormente con la trattazione dell'argomento, occorre chiarire alcuni concetti per eliminare alla fonte il rischio che la classificazione sismica (certificazione/qualificazione) generi una confusione dei risultati ottenuti.

### **1.4 Certificazione sismica**

*"Si può attribuire a un edificio una certificazione sismica quando questo possiede i livelli di sicurezza previsti dalle NTC 2008 per lo SLV (Stato Limite di Salvaguardia della vita per la classe d'uso prevista) e tali livelli siano 'certificati' da un'analisi globale insieme a tutte le analisi e verifiche locali svolte secondo le procedure delle NTC 2008. Pertanto è certificato come antisismico un edificio per cui sia stata svolta la valutazione di sicurezza allo SLV di cui al punto 8.3 delle NTC 2008. Quando ciò accade, si qualifica l'edificio di classe A+ dal punto di vista sismico".*

**Qualificazione sismica:** *"La qualificazione sismica a differenza della certificazione, è una procedura convenzionale semplificata che consente di attribuire una determinata classe all'edificio cui è riferita, qualificandolo in tal modo nei riguardi della maggiore o minore sicurezza all'azione sismica attesa nel sito dove si trova l'edificio. La qualificazione sismica è possibile a vari livelli di approfondimento. Essa non certifica il raggiungimento del livello di sicurezza previsto dalle NTC: tale livello può essere attestato con certezza solo grazie alla certificazione antisismica"*

È quindi importante utilizzare la terminologia appropriata, con il distinguo appena fatto tra **certificazione e qualificazione**.

Ciò è estremamente importante per evitare di fornire dati quantitativi su basi tecnicamente inadeguate. Si aggiunga a ciò anche i differenti impegni e livelli di costo, a livello puntuale, che le due procedure sottendono.

### **1.5 Stato delle proposte in letteratura**

Occorre determinare, preliminarmente, specifiche **linee guida** che abbiano **valenza nazionale a livello di metodologie generali**, evitando inutili regionalismi su temi di così importante portata, fatte salve le specificità delle tipologie costruttive locali, da valutare e scegliere tra le varie proposte metodologiche in letteratura e dal **confronto tra Ordini Professionali, Università ed enti di ricerca**, al fine di giungere a una **definizione univoca** e certa per la produzione di un **Attestato di Classe Sismica (ACS)** capace di dare **chiare e certe informazioni sulla sicurezza strutturale dell'edificio, ossia della capacità di risposta di esso ad un dato evento sismico supposto, dato ad grado di sismicità dell'area**.

### **1.6 Il terremoto eventi e costi**

Il terremoto del 24 agosto 2016, e poi dell'ottobre, nelle aree interne delle regioni Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo, è stato l'**ottavo sisma di magnitudo superiore a 5,6 verificatosi in Italia dal 1980**. Dal 1980 l'Italia si è dotata di una carta della sismicità che consente di conoscere quali sono le **aree soggette a rischio maggiore** e, per ogni area, il grado di rischio; grazie a questo lavoro, è noto che in **Italia circa 24 milioni di persone vivono in zone a elevato rischio sismico**.

**Negli ultimi 50 anni, i terremoti gravi sono stati 8, verificatisi tra il 1968 e il 2016. La maggior parte di essi ha comportato esiti distruttivi causando numerose vittime e danni ingenti al patrimonio immobiliare privato e pubblico, alle infrastrutture e alle opere d'arte, creando notevoli disagi alle popolazioni coinvolte e all'economia del Paese.**

Negli ultimi quarantotto anni, per recuperare le risorse da destinare alla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto, si contano più di 5 incrementi delle accise sui carburanti, dal 1970 (primo anno in cui sono disponibili i dati sui consumi dei carburanti) al 2015, 145 miliardi di euro nominali. Nel novembre del 2014 il Consiglio nazionale degli ingegneri ha stimato in 70,4 miliardi di euro nominali (121,6 miliardi, se attualizzati) il costo complessivo necessario per ricostruire tutte e 7 le aree fortemente danneggiate dal terremoto (Valle del Belice, Friuli, Irpinia, Marche/Umbria, Molise/Puglia, Abruzzo ed Emilia Romagna). Negli ultimi 50 anni è stato versato più del doppio rispetto alle spese sostenute.

Da fonti giornalistiche e da dichiarazioni di esponenti del Governo si è appresa la volontà di investire sul progetto "Casa Italia" portato a termine pro-futuro alla messa in sicurezza del Paese dai rischi provocati da eventi sismici.

A oggi, nei fatti, manca un serio intervento legislativo, volto a stabilire piani, tempi, modo e un'ideale mappatura dei fabbricati, compresi quelli pubblici, per la messa in sicurezza degli edifici nelle zone a rischio del Paese. Sono insufficienti gli interventi legislativi volti a individuare definitivamente una mappatura totale degli edifici pubblici e privati a rischio.

Sarebbe stato un primo passo attuare e completare quanto previsto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 2003, n. 3274 relativa ai "*criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zone sismiche*" e adeguare la quantificazione delle risorse necessarie all'adeguamento anti-rischio.

Secondo le stime dell'ingegnere sismico Alessandro Martelli, **presidente dell'Istituto "Isolamento e altre Strategie di Progettazione Sismica" (Glis), l'80% dei fabbricati pubblici e privati, incluse scuole, ospedali, caserme, ossia luoghi considerati strategici in caso di emergenza, collocati nelle zone ad altro rischio, crollerebbero, a causa della loro obsolescenza.** Problema che non è stato affrontato con idonei interventi normativi ispirati all'adeguamento sismico.

Mancano a oggi, interventi fattivi che introducano l'obbligo, sia con facilitazioni che con sanzioni, di adeguamento degli edifici, soprattutto in quelle zone considerate ad alto rischio sismico, tenuto conto del fatto che non è l'evento sismico in sé a provocare danni, mietere morti e feriti, ma essenzialmente l'inadeguatezza strutturale del nostro patrimonio immobiliare italiano.

In altri Paesi a elevato rischio sismico, come il Giappone, da decenni eventi sismici anche di magnitudo molto più elevate di quelle che in Italia continuano a provocare distruzione, morte e fenomeni corruttivi in seguito alla ricostruzione, non provocano alcun danno, né a cose, né a persone. Tutta la letteratura nazionale del post eventi sismici, dal terremoto dell'Irpinia del 1980 al terremoto dell'Aquila del 2009, non tralasciando gli eventi sismici dell'Emilia, registra dalla fase emergenziale dei primi soccorsi alla fase sempre troppo lunga e incompiuta della ricostruzione, **forti speculazioni, gestioni strutturalmente illecite con corruzione massiccia e diffusa, inchieste delle procure di tutta Italia.**

## Paragrafo 2

### 2.1 La nostra proposta: attestato di Classe energetica e attestato di classe sismica degli edifici in fascicolo del fabbricato

Tutto ciò considerato è necessario a nostro avviso che si giunga finalmente e tempestivamente all'obbligo per tutto il patrimonio edilizio esistente dell'adozione del "**fascicolo del fabbricato**", **che non sia mero strumento formale e burocratico ma strumento tecnico informatico di conoscenza mappata su tutto il territorio Nazionale in rete con l'implementazione del sistema SIT.**

Un documento informatico ad accesso in banca dati Nazionale tra gli enti territoriali preposti al controllo quali genio civile, protezione civile vigili del fuoco, comuni; un libretto d'uso e di manutenzione dell'edificio che riporti tutte le informazioni necessarie dal un punto di vista dell'organismo edilizio, dalla tipologia costruttiva, alla tecnica strutturale al sistema impiantistico; che riporti tutti gli interventi manutentivi, ordinari e straordinari fatti, e gli elaborati progettuali e autorizzativi, compreso il certificato di agibilità del fabbricato, e soprattutto che riporti con chiarezza e immediatezza di lettura la **classe sismica ed energetica dello stesso, che ne diano una chiara e**

**certa informazione sulla sicurezza strutturale e sui consumi dell'edificio così da determinarne il valore anche commerciale e tutti gli interventi necessari e urgenti, tra cui quelli obbligatori, per un corretto adeguamento.**

## Paragrafo 3

### 3.1 Spesa

E' necessario che le misure finanziarie per questi adeguamenti siano a carico della finanza pubblica, con investimenti anche comunitari, laddove il proprietario dimostri l'inadeguatezza della sua posizione economica a sostenerne l'onere.

### 3.2 Riassumendo

Per giungere a un Fascicolo del fabbricato con attestato di classe sismica degli edifici sarà necessario preliminarmente:

- aggiornare la mappa della sismicità su tutto il territorio Nazionale;
- realizzare linee guida per la definizione dei livelli di sismicità degli edifici, in grado di tracciare le modalità per realizzare un attestato di classe sismica (ossia la capacità o meno di un edificio di non danneggiarsi durante un terremoto), tradotto in un indice numerico o alfanumerico che diverrà l'indice identificativo dell'edificio per la sua classe di sismicità, paragonabile alla certificazione energetica, che ne attesti l'adeguatezza o meno alla classe di sismicità del territorio dove insistono. Nell'attestato dovranno essere riportate, come per l'attestato di certificazione energetica, e per il libretto di manutenzione dell'impiantistica, tutte le indicazioni delle opere necessarie e possibili da realizzare per migliorare la classe sismica e/o per ottenere la certificazione antisismica secondo i livelli di sicurezza previsti dalle NTC 2008 per lo SLV (stato limite di salvaguardia della vita per la classe d'uso prevista);
- costituire un fondo nazionale per la realizzazione del fascicolo obbligatorio dell'edificio (foe) e un apposito fondo per l'adeguamento antisismico di tutto il patrimonio immobiliare esistente;
- la produzione del fascicolo del fabbricato, debitamente aggiornato, dovrà essere, entro un opportuno lasso di tempo, documento obbligatorio per il rilascio di autorizzazioni o certificazioni di competenza comunale relative all'intero fabbricato o a singole parti dello stesso;
- al momento della stipula o di rinnovo di contratti di locazione, nonché in caso di alienazione del fabbricato o di singole unità immobiliari dovrà essere resa, da parte del proprietario e dell'amministratore del condominio, apposita dichiarazione circa l'avvenuto adempimento degli obblighi previsti;
- predisporre gli opportuni strumenti legislativi volti a inibire la cessione di immobili sprovvisti del fascicolo del fabbricato o strutturalmente non adeguati alla classe di sismicità del territorio, dove insistono;
- **informatizzare tramite i SIT (sistema informatico territoriale) a livello nazionale la mappa del patrimonio edilizio esistente, con immediata conoscenza dello stato di manutenzione e adeguamento antisismico ed energetico degli edifici, interconnessa alle mappe territoriali del rischio sismico e del rischio geologico;**



- perseguire, anche con appositi aggiornamenti legislativi, l'obbligatorietà di adeguamento antisismico degli edifici, prima di tutto in quelle zone considerate ad alto rischio sismico;
- provvedere a una ricognizione periodica dei piani comunali e intercomunali di sicurezza e provvedere a stabilire penalità e sanzioni stringenti per gli enti territoriali inadempienti.

### 3.3 Finalità e obiettivi del Fascicolo del fabbricato

Naturalmente la finalità del fascicolo del fabbricato è quella di avere una conoscenza mappata su tutto il territorio nazionale dello stato del nostro patrimonio immobiliare in un lasso di tempo congruo per: intervenire in maniera opportuno ed efficiente in caso di emergenza (la banca dati informatica dovrà essere patrimonio comune di facile accesso informatico di tutti gli enti preposti alla sicurezza tramite il SIT)

mappare in una scala di priorità gli interventi di adeguamento strutturale più urgenti partendo dal patrimonio pubblico, scuole, ospedali etc...

### 3.4 Proposta legislativa

Le proposte sopra elencate, sono sintetizzate nella "Mozione Sisma" Atto n. 1-00630 del 28 settembre 2016

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=991177>

## Sezione 4: contrasto all'abusivismo edilizio

### Paragrafo 1

#### 1.1 Stato di fatto

La prima legge di condono edilizio proposta da uno degli ultimi governi di centrosinistra è del 1985, pochi mesi prima dell'approvazione della famosa legge Galasso sulla tutela del paesaggio italiano. Si disse che sarebbe stato il primo e l'ultimo. Invece nel 1994, il primo governo Berlusconi approvò il secondo condono edilizio, e nel 2003 ne fu approvato un altro.

Le tre leggi di condono edilizio furono approvate dal Parlamento italiano. Siamo un paese in cui lo Stato non ha la forza e l'autorità per far rispettare le leggi, a partire dai piani urbanistici, e cioè le regole che disegnano il futuro delle città.

Dal primissimo abusivismo di «necessità», quello di un paese povero che faticava a diventare moderno, siamo passati attraverso tre condoni di Stato a "premiare" chi ha infranto qualunque regola, distrutto il paesaggio, devastato il territorio e un settore economico, fino ad arrivare all'abuso di stato, nel 2009 il governo Berlusconi annuncia infatti il "Piano Casa" con cui si possono aumentare i volumi degli edifici a prescindere da qualsiasi regola urbanistica.

Secondo i più recenti dati Istat, la dimensione del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia raggiunge, anche proprio grazie alle manovre legislative del condono edilizio, dimensioni che non hanno riscontro nelle altre economie avanzate: fino a 60 edifici su 100 in alcune regioni del Sud. La crisi delle costruzioni non ha in alcun modo fermato lo sviluppo dell'edilizia illegale, anzi, ne ha accresciuto il peso. Considerando la media nazionale, l'Istat segnala che "nel 2014, in un contesto fortemente recessivo per il comparto dell'edilizia residenziale, il numero delle nuove costruzioni abusive è salito, rispetto all'anno precedente, da 15,2 a 17,6 ogni 100 autorizzate". Dunque quasi un fabbricato su cinque viene costruito senza rispettare le norme urbanistiche.

## **1.2 Il boom al Sud**

L'aggiramento delle regole urbanistiche, sostanzialmente un'altra faccia del sommerso, raggiunge l'apice al Sud. Tanto che l'Istat si spinge fino a denunciare "una deriva pericolosa verso situazioni di sostanziale irrilevanza della pianificazione urbanistica". "In Molise, Campania, Calabria e Sicilia nel triennio 2012-2014 il numero degli edifici costruiti illegalmente è stimato in proporzioni variabili fra il 45 e il 60% di quelli autorizzati", si legge nel rapporto. Comunque, anche nelle altre regioni il fenomeno dei cantieri illegali raggiunge livelli preoccupanti. Nello stesso periodo, i valori medi dell'indice di abusivismo sono raddoppiati rispetto al triennio precedente in Umbria e nelle Marche (dal 9 al 17,6% e dal 5,1 al 10,6%, rispettivamente), e incrementi significativi si registrano anche in Toscana (dal 7,9 all'11,5%), Lazio (dal 9,7 al 15,1%) e Liguria (dal 12,4 al 15,6%).

## **1.3 Cantieri in aree inedificabili.**

Si continua a costruire anche nelle aree soggette fin dal 1985 a vincolo di inedificabilità per la salvaguardia del paesaggio e soprattutto nelle fasce costiere. In queste aree, tra il 2001 e il 2011 sono stati realizzati quasi 18mila nuovi edifici (con un aumento del 4,3% degli edifici abusivi già esistenti e aumenti particolarmente consistenti in Calabria +7,1%, Sicilia e Marche entrambe intorno al 5%).

La tendenza a perpetuare un vero e proprio abuso del territorio, anche in aree particolarmente sensibili e perciò soggette a specifica tutela, è confermata anche dai dati del Censimento degli edifici 2011.

Il quadro prevalentemente negativo descritto dai diversi indicatori basati su misure oggettive trova puntuale riscontro nella percezione dei cittadini. L'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita cresce di quasi 2 punti percentuali dal 2012 al 2014 (dal 18,3 al 20,1%). Considerata la formulazione del quesito, che richiama esplicitamente situazioni di grave disagio, il livello dell'indicatore e la sua tendenza sono segnali preoccupanti di un diffuso deterioramento dei paesaggi urbani, che 1 italiano su 5 percepisce come fonte di malessere. La massima concentrazione di persone che esprimono questo disagio si rileva tra i giovani (nella classe d'età 20-24 la quota è pari al 22,8%), mentre i meno insoddisfatti sono gli anziani (15,6% tra le persone di 75 anni e più). La preoccupazione per il deterioramento del paesaggio (il secondo indicatore soggettivo considerato) è indicata fra i cinque principali "problemi ambientali", nel 2014, dal 17,1% della popolazione di 14 anni e più. In questo caso la quota più elevata di persone che segnalano la preoccupazione (circa il 20%) è nella fascia d'età da 60 a 74 anni, mentre la più bassa (circa 16%) nella fascia 25-44.

## **Paragrafo 2: nostre proposte**

### **2.1 Facilitare le demolizioni dei manufatti abusivi e reperire costruzioni per il social housing**

L'abusivismo oltre ad una piaga per il territorio significa anche minore sicurezza per i cittadini ed economia in nero: l'abusivismo edilizio si incrocia con il ciclo del cemento illegale e con la malavita organizzata, ed è favorito dalla crisi economica.

Le demolizioni, a differenza dei condoni edilizi, sono la più efficace forma di prevenzione e dissuasione del fenomeno. Le demolizioni rappresentano al contempo un enorme problema

economico ed ambientale connesso allo smaltimento di grandi quantità di metri cubi di materiali da costruzione che devono trovare adeguate forme di recupero (ove possibile) o di smaltimento.

## **2.2 L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio**

**"Art. 31 comma 4 dpr 380/2001, l'accertamento dell'inottemperanza, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari."**

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio è oggi disposto dalla legge, secondo l'articolo 31, commi 3 e 4, del Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. 380/2001), ed avviene di diritto, in quanto effetto ricondotto direttamente all'inottemperanza dell'ordine di demolizione.

Non si configura alla stregua di un provvedimento di autotutela, quanto piuttosto di una effettiva sanzione emergente in via diretta dalla legge a causa del mancato adempimento dell'ordine, impartito dal Comune stesso, di demolire opere abusive e ripristinare lo stato dei luoghi.

A parere del Consiglio di Stato (espresso mediante sentenza 4 marzo 2015, n. 1064, relativa all'ottenimento gratuito di un'opera abusiva per variazione essenziale dell'originaria concessione edilizia), l'acquisizione avviene infatti di diritto, in quanto effetto ricondotto direttamente dalla legge, secondo l'articolo 31, commi 3 e 4, del Testo Unico dell'Edilizia (d.P.R. 380/2001), all'inottemperanza dell'ordine di demolizione.

In tale direzione l'accertamento che il Comune svolge coi propri tecnici, una volta scaduti i 90 giorni per ottemperare, assume mero carattere dichiarativo dell'effetto traslativo della proprietà, già verificatosi con la scadenza del termine rimasto inadempito (e non costitutivo).

La scadenza del termine dei 90 giorni, secondo i supremi giudici amministrativi, è quindi il presupposto che fa scattare l'operatività automatica della sanzione amministrativa consistente nel trasferimento coattivo della proprietà. L'accertamento dell'inottemperanza costituisce il "titolo per l'immissione nel possesso e la trascrizione nei registri immobiliari", in base all'articolo 31, comma 4 del Testo Unico dell'Edilizia.

L'obbligatorietà di tale provvedimento sanzionatorio non esclude, d'altra parte, l'applicazione del principio amministrativo di proporzionalità: alla luce di tale principio il bene da acquisire non solo deve essere individuato con sufficiente precisione, ma nell'applicazione della sanzione l'amministrazione comunale può acquisire l'area "in misura graduata e strettamente necessaria all'obiettivo dell'interesse pubblico perseguito". Ciò alla luce di quanto impartito dall'articolo 31, comma 3 del Testo Unico dell'Edilizia: ovverosia, l'area acquisita non può essere superiore a 10 volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

## **2.3 La nostra proposta:**

- Art. 31 comma 5 dpr 380/2001 l'amministrazione può non demolire (e quindi far pagare i costi di demolizione all'abusivo o ricorrere a CdP) se valuta l'immobile di "prevalenti interessi pubblici".

- Art. 31 comma 6 dpr 380/2001, se l'immobile ricade in aree di inedificabilità assoluta, l'acquisizione del patrimonio è a favore dell'amministrazione che gestisce quel vincolo di inedificabilità (ad esempio: il demanio)

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio come nuova condizione sanzionatoria in sostituzione dell'ordine di abbattimento.

La nostra proposta va nella direzione dell'art. 31 comma 5 e 6 del TUE contemplando l'acquisizione quale possibilità sostitutiva dell'abbattimento.

L'acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito con abuso edilizio potrebbe essere configurata ed incentivata quale ulteriore possibilità sanzionatoria in sostituzione dell'ordine di abbattimento in presenza di prevalenti interessi pubblici alla conservazione del manufatto (riconosciuti e dichiarati con deliberazione del Consiglio comunale) purché, però, ciò non contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali. al preciso fine di integrare l'elenco della disponibilità comunale di social housing.

Dopo l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio del Comune la stessa sarà destinata, entro un certo lasso di tempo stabilito, a edilizia residenziale popolare in favore di soggetti svantaggiati quali disoccupati, studenti, anziani, famiglie monoreddito, immigrati e altri soggetti in condizione di debolezza che abbiano fatto domanda di alloggio di edilizia popolare e che ne siano ancora sprovvisti, con privilegio nella assegnazione a famiglie (anche composta da un solo genitore) con uno o più minori; la assegnazione sarà fatta dal Comune ove è ubicata l'opera e ai sensi della normativa e/o delle delibere per la assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale popolare. Il canone di locazione sarà completamente a carico delle risorse del Fondo della SGR Investimenti di Cassa Depositi e Prestiti o, in minima partecipazione, sarà determinato secondo le fasce già in uso nei Comuni per la assegnazione di edilizia popolare.

La durata della locazione sarà illimitata fino a quando l'assegnatario non avrà migliorato la propria condizione economica secondo le fasce di reddito previste dal Comune tanto da decadere dal beneficio della assegnazione; la assegnazione non sarà cedibile né trasmissibile per atto tra vivi né mortis causa pena la decadenza; restano salve e si applicheranno al contratto di locazione le norme contenute nel codice civile e nella ulteriore disciplina in materia.

I precedenti proprietari che siano in condizione di grave e comprovato disagio economico potranno fare richiesta, con diritto di prelazione, di usufruire alle stesse condizioni invariate ed invariabili degli altri soggetti sopra menzionati.

## **2.4 Materiali C&D**

Al fine di evitare la destinazione in discarica del materiale cosiddetto di Costruzione & Demolizione lo stesso potrà essere ceduto gratuitamente a terzi che ne faranno richiesta al fine di utilizzare tali rifiuti di materia prima/seconda per la costruzione di nuovi manufatti col rispetto della normativa urbanistica; la ditta/società che ne farà richiesta dovrà essere in regola con tutte la normativa in materia di costruzioni, di sicurezza del lavoro e di appalti pubblici e i titolari non dovranno aver riportato precedenti penali e/o carichi pendenti in riferimento alla suddetta normativa e dovranno dimostrare di possedere gli strumenti o i mezzi necessari ad un corretto recupero dei materiali C&D.

## **2.5 Creazione di un fondo presso Cassa Depositi e Prestiti**

Prevedere presso la Cassa Depositi e Prestiti la creazione di un apposito Fondo SGR Investimenti finalizzato esclusivamente alla concessione di prestiti ai Comuni per la copertura finanziaria per gli abbattimenti e il social housing relativamente alle spese di acquisizione e di manutenzione straordinaria nonché di tutte le altre spese relative.

### **Paragrafo 3**

#### **3.1 Costi e benefici**

Inquadrare l'acquisizione al patrimonio pubblico quale efficace forma di prevenzione e dissuasione del fenomeno abusivo al pari della demolizione, incrociando le esigenze comunali di social housing potrebbe portare ad un sicuro risparmio dei tempi di attuazione delle azioni punitive, sanzionatorie e dissuasive e dei costi, sia quelli di demolizione e di smaltimento che quelli necessari per la realizzazione di nuove costruzioni in social housing scongiurando nel contempo nuovo consumo di suolo.

#### **3.2 Provvedimenti legislativi**

La precedente proposta è inserita in una bozza di d.d.l. ed è stata presentata come proposta emendativa, poi ODG, approvato, al ddl 580.

## **Sezione 5: cura del verde pubblico**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

La mancanza di slancio, le difficoltà e le criticità circa l'attuazione della L. 10/2013, continuano ad essere osservate anche nel terzo anno di vita della norma. Per la maggioranza degli Enti locali, permane una limitata considerazione degli impegni derivanti dalla norma in parola e la mancanza nel testo di legge di scadenze perentorie, puntuali responsabilità, sanzioni/penalità e poteri sostitutivi, indubbiamente sfavorisce la sua concreta applicazione. Anche a livello centrale (Stato/Ministeri) appare evidente una incapacità di intercettare in maniera lucida tutte le occasioni di nuova legislazione per porre in essere armonizzazioni e sinergie e realizzare un quadro coerente e convergente capace di supportare al meglio le scelte contenute nella L.10/2013.

Appare pertanto sempre più necessario e urgente intervenire normativamente per realizzare puntuali armonizzazioni e sinergie tra le diverse disposizioni normative e rivedere, in alcuni punti, la stessa Legge 10/2013. Durante il 2015 è stato avviato un percorso di confronto e riflessione sulle attività da mettere in campo per l'attuazione dell'art. 3, comma 2 punto c) della Legge 10/2013, che prevede di proporre un Piano Nazionale del Verde. L'integrazione degli aspetti tecnici più strettamente ambientali (servizi ecosistemici, cambiamenti climatici, biodiversità etc.) con quelli di pianificazione e programmazione che tale Piano nazionale del verde dovrà prevedere.

## **Paragrafo 2: la nostra proposta**

Tenuto conto delle normative intervenute nel periodo maggio 2015/aprile 2016 e dell'osservazione dell'andamento attuativo della L.10/2013, di seguito vengono riportati alcune proposte di intervento di carattere normativo che possono meglio sostenere il settore.

### **2.1 Legge di modifica, integrazione e attuazione della L.10/2013**

Proprio sulla struttura della L.10/2013, si potrebbe ipotizzare una "Legge di modifica, integrazione e attuazione", come strumento a se stante oppure (maggiormente raccomandabile) come uno o più emendamenti in un altro prossimo strumento normativo idoneo e/o tematicamente affine. Inoltre andrebbe affrontato l'aspetto di costituzione di un fondo apposito che pur non gravando sui bilanci ordinari della finanza pubblica, possa essere alimentato da varie fonti e poi utilizzato in maniera esclusiva per sostenere le iniziative che corrispondono agli obiettivi della norma.

### **2.2 Proposta di un DDL recante disposizioni in tema di istituzione dell'unità di misura legale arboricola**

Evidenze scientifiche precise indicano che molte piante sono ghiotte di formaldeide, benzene, xilene, toluene e ammoniaca, nonché di altri composti organici. Muovendo da questa premessa, appare essenziale dotarsi di indicatori sintetici e significativi che consentano ad ogni interessato di monitorare, in forma il più possibile accessibile, l'efficacia e l'efficienza delle politiche di gestione intraprese per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità posti a livello europeo. Nello specifico si propone l'inserimento nella L. 10/2013 dell'Articolo 6-bis "Istituzione dell'unità di misura arboricola".

### **2.3 Verde architettonico e verde periurbano**

Al fine di un'auspicabile armonizzazione e sforzo di convergenza dei vari strumenti del quadro normativo nazionale che incidono direttamente o indirettamente sulla migliore applicazione della L.10/2013, ed in particolare sul tema dei tetti e delle pareti verdi, sarebbe opportuno intervenire su alcune recenti Leggi e Decreti ministeriali.

### **2.4 Attuazione dell'art.6 della Legge 10/2013 – verde architettonico**

In tale ambito, con specifico riferimento alla lotta all'inquinamento atmosferico e ai cambiamenti climatici, si manifesta il bisogno di uno strumento applicativo specifico che supporti al meglio la scelte stigmatizzate nella Legge 10/2013. In tal senso avanziamo due proposte normative:

- trasformazione dei lastrici solari in giardini pensili. Tale trasformazione dell'involucro edilizio consente la riduzione dell'isola di calore estiva e l'assorbimento dell'inquinamento prodotto dalle canne fumarie. Nella Relazione annuale del Comitato per il verde Pubblico viene riportato un testo esemplificativo del DDL;
- creazione di recinzioni e fronti strada verdi. Tale trasformazione ha la finalità primaria di assorbire l'inquinamento generato dal traffico veicolare. Nella Relazione annuale viene riportato un testo esemplificativo del DDL.

## Paragrafo 3

### 3.1 Costi e benefici

Le aree verdi delle nostre città – tra cui giardini e ville storiche, parchi urbani e aree protette, fiumi, aree agricole e orti botanici – contribuiscono in maniera determinante alla qualità della vita e dell'ambiente dei contesti urbani, attraverso un'ampia gamma di benefici ambientali e sociali. Se pianificate e gestite con criteri di sostenibilità e professionalità, esse rappresentano un'occasione strategica per orientare alla qualità e alla resilienza le politiche di governo locale. Le analisi condotte in ISPRA per il Rapporto "Qualità dell'ambiente urbano", che l'istituto conduce da oltre un decennio sui maggiori Comuni italiani, hanno sempre guardato con particolare attenzione alla natura urbana e agli strumenti a disposizione degli amministratori locali per la tutela del proprio patrimonio verde, monitorando indicatori quali densità e disponibilità di verde pubblico, la sua composizione tipologica, le aree protette e quelle agricole, la presenza di Piani, Censimenti o Regolamenti del verde. La fotografia che ne emerge è di un Paese in cui buone dotazioni di verde pubblico e di biodiversità urbana non risultano sempre supportate da politiche di governo lungimiranti e mirate: gli ultimi dati ambientali sulle città di ISTAT (2016) rilevano che solo 12 dei 116 Comuni capoluogo di provincia risultavano aver approvato un proprio Piano del verde, strumento (volontario) integrativo della pianificazione urbanistica generale che, partendo dall'analisi dettagliata del patrimonio naturale pubblico, ne definisce un programma organico di sviluppo nel medio e lungo periodo.

Gli alberi in città sono un'assicurazione per la salute e un modo economico di combattere l'inquinamento. Tra gli effetti benefici principali ci sono la rimozione dall'aria del particolato prodotto dal riscaldamento domestico e dal traffico urbano e la riduzione del calore eccessivo dovuto alle superfici urbane, così diverse da quelle naturali, e al fatto che nelle città l'acqua, imprigionata in condutture ed edifici, non può mitigare il clima come succede negli spazi extraurbani.

Secondo i dati forniti dall'ISPRA, un albero può ridurre il particolato nell'aria che lo circonda in una percentuale che va dal 7% al 24%. Se contiamo anche l'effetto mitigante che il verde ha sulla diffusione del calore nelle città d'estate, fattore di rischio per gli anziani, stimiamo che se ogni cittadino contribuisse con 4 euro alla piantumazione di alberi in città, si potrebbero salvare 36.000 vite all'anno. Numero notevole, ma ancora troppo piccolo, considerando la stima di 3,2 milioni di decessi all'anno nel mondo, imputabili al particolato fine, ossia quello composto da particelle con diametro inferiore a 2,5 micron. Gli effetti del verde nella cattura del particolato sono dimostrati: diversi studi nell'ultimo decennio mostrano che le particelle che vengono a contatto con le foglie, aderiscono alla loro superficie e non ritornano nell'aria e inoltre, quando c'è sufficiente umidità e le foglie tengono gli stomi aperti, gli inquinanti possono essere assorbiti dentro la pianta stessa. Però conta moltissimo il modo in cui il verde urbano è distribuito perché i benefici degli alberi sono locali e circoscritti valendo soprattutto entro un raggio di una decina di metri.

Non basta piantare alberi nelle città – seppure non siano mai abbastanza – ma è importante dislocarli in quei punti dove il beneficio per i cittadini è massimo: ad esempio laddove ci sia molto passaggio pedonale, dove ci siano scuole o centri di aggregazione. La rimozione di particolato dal traffico urbano, quando la si intraprende puntando sugli alberi, per avere piena efficacia deve seguire precauzioni legate al design urbano: ad esempio bisogna evitare che le chiome di alberi ai due lati di strade strette e trafficate si tocchino, altrimenti un "effetto tunnel" potrebbe concentrare le emissioni inquinanti trattenendole al livello della strada. Sebbene sia ormai assodato che gli alberi – molto più di aiuole, siepi e cespugli, per via della maggiore superficie – catturino e trattengano il particolato, è difficile

avere stime percentuali precise su quanto il verde possa ridurre la concentrazione di particolato nell'aria, perché ci sono troppe variabili in gioco: situazioni che variano di giorno in giorno e di area in area all'interno delle singole città.

Pertanto la vegetazione urbana va considerata nel suo insieme di benefici ambientali a 360 gradi: riduzione dell'inquinamento aereo, ma anche delle acque e del suolo, sequestro di CO2 dall'aria, riduzione dell'effetto "isola di calore" estivo. Senza contare i benefici psicologici del verde per i cittadini, provati da diversi studi. Puntare lo sguardo su un singolo effetto, quindi, può essere improprio e non dare una vera misura del valore del verde in città.

Figura 7.4: Strumenti di pianificazione e governo del verde approvati o attuati dai capoluoghi di provincia. Anno 2015, incidenza percentuale dei comuni adempienti sul totale delle amministrazioni per ripartizione

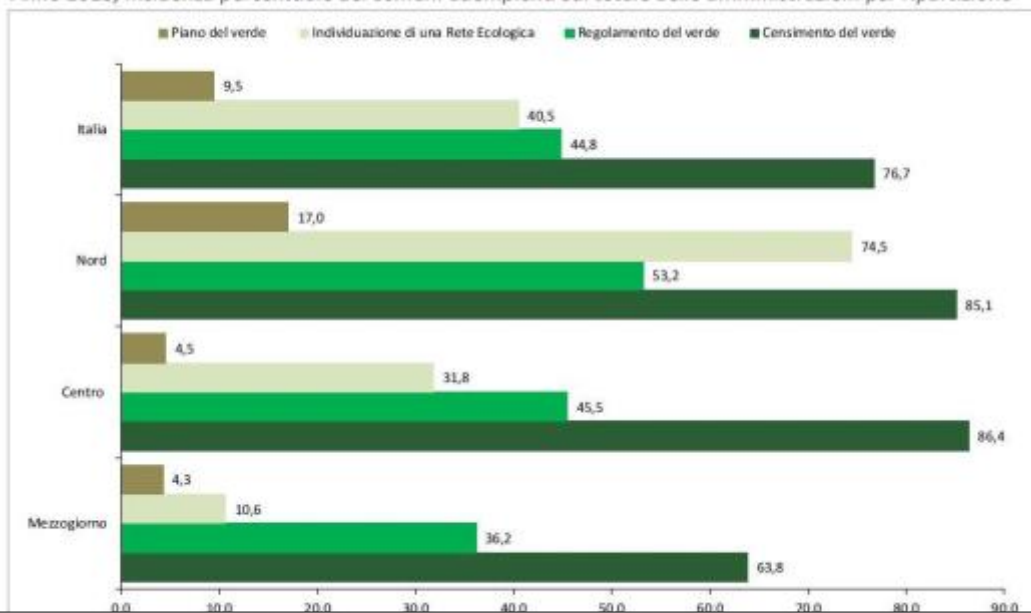
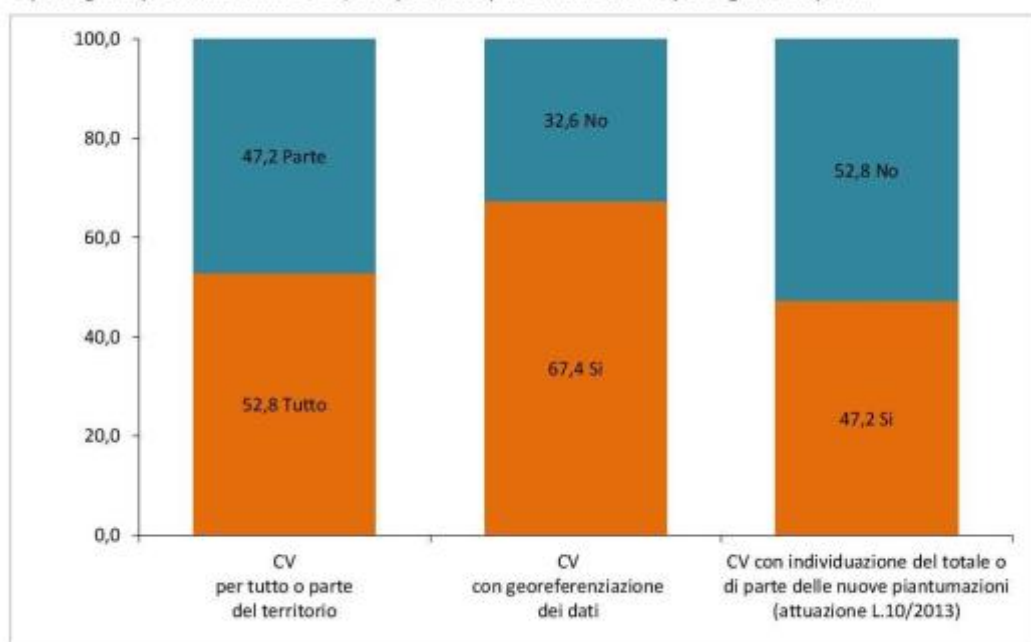


Figura 7.5: Censimento del verde per alcune sue caratteristiche effettuato dalle amministrazioni dei capoluoghi di provincia. Anno 2015, composizione percentuale tra i capoluoghi adempienti



Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città



Tabella 7.1: Capoluoghi di provincia per densità delle aree di verde urbano, aree naturali protette e superficie agricola utilizzata (Sau) e per ripartizione geografica. Anno 2014, classificazione rispetto ai valori medi (a)(b)

CAPOLUOGHI DI PROVINCIA per DENSITA' delle TIPOLOGIE di AREE VERDI	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Composizione %
Sopra la media per densità di tutte le tipologie di aree verdi	Pavia Lodi Cremona			Matera		3,4
Sopra la media per densità del verde urbano (2,7%) e delle aree protette (16,1%)	Como Monza Brescia Mantova	Trieste	Prato Terni Roma	Napoli Reggio di Calabria	Palermo Cagliari	10,3
Sopra media per densità del verde urbano (2,7%) e SAU (44,3%)	Vercelli	Vicenza Padova Reggio nell'Emilia Modena	Firenze	Potenza		6,0
Sopra la media per densità delle aree protette (16,1%) e SAU (44,3)		Ravenna	Grosseto Ancona	Andria Bari	Iglesias	5,2
Sopra la media per la densità del verde urbano (2,7%)	Torino Verbania Sondrio Milano Bergamo	Bolzano/Bozen Trento Verona Treviso Pordenone Udine Gorizia Bologna	Frosinone Pescara Caserta Salerno Catanzaro			15,5
Sopra la media per la densità delle aree protette (16,1%)	Biella Asti Genova La Spezia Varese Lecco	Belluno Venezia	Massa Pistoia Livorno Pisa Perugia Pesaro Rieti	L'Aquila Isernia	Messina Villacidro	16,4
Sopra la media per la densità della SAU (44,3%)	Novara Cuneo Alessandria	Rovigo Piacenza Parma Ferrara Forlì	Siena Macerata Fermo Viterbo	Teramo Benevento Foggia Trani Bari Brindisi Crotone	Trapani Caltanissetta Enna Ragusa Siracusa Sassari Nuoro Oristano Salnuri	24,1
Sotto la media per densità di tutte le tipologie di aree verdi	Aosta Imperia Savona	Rimini	Lucca Arezzo Ascoli Piceno Latina	Chieti Campobasso Avellino Taranto Lecce Cosenza Vibo Valentia	Agrigento Catania Olbia Tempio Pausania Lanusei Tortoli Carbonia	19,0

Fonte: Istat, elaborazione su Dati ambientali nelle città e 6° Censimento generale dell'agricoltura 2010, dati Sau riferiti al comune di localizzazione dei terreni.

(a) Le composizioni % sono arrotondate automaticamente alla prima cifra decimale. Il totale dei valori % così calcolati può risultare non uguale a 100.

(b) In grassetto i grandi comuni (principali realtà urbane)

## **Sezione 6: recupero acque meteoriche**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

L'acqua è una risorsa sempre più preziosa che deve essere gestita in maniera razionale ed efficiente. La finanziaria 2008 - legge 244/2007, articolo 1, comma 288 - ha disposto che dal 2009 il rilascio del permesso di costruire sia subordinato, oltre che dalla certificazione energetica dell'edificio, anche dalle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche. Già alcune regioni hanno legiferato in modo ancor più preciso, per esempio: Lombardia, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Umbria, mentre le altre sono in fase di emanazione.

### **Paragrafo 2: La nostra proposta**

I progetti di nuova edificazione e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente dovranno prevedere contatori di consumo e dispositivi per la riduzione del consumo di acqua, quali: frangigetto, erogatori riduttori di portata, cassetta di scarico a doppia cacciata. Negli edifici condominiali con più di tre unità abitative e nelle singole unità abitative con superficie calpestabile superiore a 100 metri quadrati bisognerà realizzare la circolazione forzata dell'acqua calda potabile, anche con regolazione ad orario. Infine occorrono sistemi di captazione, filtro e accumulo delle piogge provenienti dai tetti nonché di vasche di invaso, possibilmente interrato e protette (per evitare incidenti). La nostra proposta prevede che tutti questi interventi ed altri considerati utili al fine del recupero delle acque meteoriche potranno godere delle detrazioni fiscali del 65% previste dall'attuale disciplina dell'ecobonus.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Nelle abitazioni civili circa il 50% del fabbisogno giornaliero d'acqua (che corrisponde a una richiesta pro-capite giornaliera variabile tra 150 e 200 litri) può essere fornito dal recupero delle acque piovane per gli impieghi quali l'innaffiamento delle aree verdi, il lavaggio di veicoli, le cassette dei WC e il lavaggio del bucato. Moltiplicando il volume di acqua piovana recuperata per il costo dell'acqua potabile, si calcola facilmente il risparmio economico ottenuto dal fatto di non aver consumato acqua potabile proveniente dall'acquedotto. Inoltre, soprattutto in presenza di precipitazioni sempre più violente dovute ai cambiamenti climatici, i sistemi di recupero delle acque piovane rappresentano un ottimo sistema per ridurre il flusso incontrollato di acque piovane specialmente all'interno delle grandi città, dove l'alto tasso di consumo di suolo non permette un sufficiente assorbimento delle acque da parte del terreno. Ciò permetterà di ridurre i costi legati agli interventi di ripristino di fognature e strade danneggiate dai sempre più frequenti allagamenti.

## **Sezione 7: impegno per le aree interne e tutela dei piccoli borghi**

## Paragrafo 1: Stato Attuale

### 1.1 Dati piccoli borghi

Il censimento del 2011 ha restituito una fotografia dettagliata dell'organizzazione del territorio italiano che evidenzia appunto l'importanza che rivestono i piccoli comuni.

In Italia i comuni con meno di 5.000 abitanti sono circa il 70% del totale, sono oltre 10 milioni i cittadini che vi abitano e oltre il 50% il territorio gestito sul totale nazionale. Intervenire sui piccoli borghi significa perciò mettere in atto una vera e propria riforma in grado di incidere anche sulla vita delle grandi città. In gioco c'è una nuova idea di Paese e di sviluppo.

Questi comuni occupano il 54,4 per cento del territorio italiano e in essi risiede il 16,6 per cento della popolazione totale: si tratta di oltre 10.200.000 persone.

Esiste un altro documento di analisi molto interessante redatto dall'ANCI nel 2013 dove sono stati elaborati i dati di numerosi aspetti che riguardano la vita nei comuni con meno di 5mila abitanti. Sono dati che aiutano a capire quali sono le condizioni di vita in queste comunità e a individuare quali sono gli ambiti di intervento più urgente nel momento in cui ci si appresta ad affrontare il tema del rilancio dei piccoli comuni. E' particolarmente indicativo il dato che racconta il livello di connettività: nel 26% dei piccoli comuni manca la banda larga. E' chiaro che in queste condizioni è difficile programmare degli interventi per favorire l'insediamento abitativo legato alla nascita di nuove realtà economico-produttive. La mancanza di connessione con il resto del sistema paese rappresenta la condizione più svantaggiosa per chi vive in queste realtà ed è il principale ostacolo per chi volesse fare la scelta di insediarsi in queste comunità. Sul web viaggiano non solo le informazioni, ma anche i rapporti commerciali e numerosi servizi messi a disposizione dalle amministrazioni stesse. I piccoli centri che sono già stati privati dei servizi offerti fisicamente ad esempio dagli uffici postali e dagli sportelli bancari si ritrovano a non poter usufruire nemmeno delle nuove opportunità che internet mette a disposizione.

Sono interessanti anche le dinamiche demografiche che caratterizzano le comunità che vivono nei piccoli borghi oggetto della proposta di legge. Innanzitutto per quanto riguarda la densità abitativa che risulta essere di 62,6 abitanti per chilometro quadrato ossia meno di un terzo rispetto a quanto accade nei comuni più grandi. La natalità invece non si discosta di molto dal dato nazionale attestandosi su 8,29 nati per 1.000 cittadini.

Un dato curioso è quello relativo alla presenza di multicentenari nella composizione delle comunità: nei comuni sotto i 5mila abitanti sono 31 ogni 100 mila abitanti contro una media nazionale di 25 ogni 100 mila abitanti. Addirittura nei comuni con meno di mille abitanti il dato arriva a 45 ogni 100mila residenti.

Quello che non possono raccontare i dati ci viene narrato dalle nostre esperienze personali, dal rapporto che ognuno di noi ha con i territori dai quali proveniamo. La sensazione di abbandono che si coglie visitando i piccoli borghi è molto forte. Sono perlopiù paesi in vendita con persiane chiuse su splendide piazze e panorami unici. Intorno ai centri abitati si incontrano spesso terreni in abbandono che via via vengono riconquistati da arbusti e alberi.

### 1.2 Dati aree interne

Si tratta del 30,6% del territorio nazionale lontano più di 40 minuti (talora più di 80) da centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute e mobilità). Ci vive il 7,6% della popolazione italiana (4 milioni e mezzo di cittadini). È ricca di diversità naturale, produzioni agro-

alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale. Pur attraendo nuovi residenti, nel complesso vede una caduta demografica (1,4% fra 2001 e 2011), un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del paese.

La metodologia utilizzata per l'individuazione delle aree interne del Paese e il disegno della mappa si sostanzia in due fasi principali:

- individuazione dei Poli di attrazione definiti "Centri d'offerta dei servizi", secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali. Sono Poli quei comuni – o quelle aggregazioni di Comuni – capaci di offrire:
  - per l'istruzione superiore, l'offerta completa di scuole secondarie superiori;
  - per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (Dea) di I livello;
  - per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver, corrispondenti ad impianti medio-piccoli.
- classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

L'ipotesi portante è, dunque, quella che identifica, in prima istanza, la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. Da notare che Area Interna, in questa concezione, non è necessariamente sinonimo di "area debole". Nel Paese esiste infatti un panorama molto differenziato di Aree Interne.

### 1.3 Contesto normativo

**"Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e dei territori montani e rurali, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici" A.C. 65-2284**

(attualmente in discussione in Commissione al Senato - S. 2541).

Il testo qualora approvato rappresenterebbe una buona base sulla quale continuare a lavorare per raggiungere gli obiettivi che erano stati individuati nella stesura del testo originale a prima firma Terzoni prima che venisse unificato con la proposta a prima firma Realacci.

Quindi non si tratta semplicemente di una serie di interventi che si limitano a favorire l'insediamento abitativo nelle piccole comunità, ma è un documento organico che vuole offrire gli strumenti necessari ad avviare un nuovo percorso per le politiche di sviluppo del nostro paese. Getta le basi per una nuova idea di Paese e lascia intravedere la possibilità dell'esistenza di una diversa concezione di benessere, diversa da quella che le politiche dei Governi nazionale e regionali hanno perseguito negli ultimi decenni.

L'effetto dell'emanazione e dell'applicazione delle norme previste nel testo è duplice: da una parte c'è l'effetto diretto sulle comunità che vivono nei piccoli borghi, dall'altra ci sono le nuove opportunità che vengono messe a disposizione delle persone e delle imprese che possono trovare nuovi spazi dove poter vivere e operare.

In generale è tutto il sistema paese a trarre beneficio da una corretta applicazione delle indicazioni e dal recepimento delle opportunità che vengono introdotte con i 15 articoli che compongono la proposta di legge.

L'obiettivo più importante è quello che Franco Arminio ha saputo esprimere in modo esemplare in una lettera inviataci a commento della nostra proposta: "Difficile portare i turisti nei paesi dell'Italia interna. Ci vogliono nuovi residenti. Non ne servono neppure tanti, ma devono essere residenti "forti". Che significa? Significa persone che vengono nei paesi a fare la loro vita, non a finirla."

Il dato secondo il quale i piccoli comuni rappresentano oltre il 50% della superficie totale del Paese ci dà anche la misura dell'importanza che questi rivestono nella gestione del territorio. La maggiore concentrazione dei piccoli comuni oltretutto la troviamo nelle aree interne e montane dove il problema del dissesto idrogeologico è particolarmente sentito e dove è necessario intervenire per evitare che i problemi si amplifichino coinvolgendo il fondovalle e le aree di costa.

E' interessante anche considerare che oltre il 66% dei piccoli comuni ricade all'interno di un'area protetta. Quindi intervenire su queste comunità significa anche intervenire indirettamente nella valorizzazione di questi siti.

Chiaramente la proposta di legge va ad incidere anche sulle aree interne laddove le due realtà vanno a sovrapporsi (la maggior parte dei comuni che appartengono alle aree interne hanno meno di 5.000 abitanti)

Da alcuni anni si parla di "**strategia per le aree interne**". Dobbiamo fare attenzione a come questa strategia è stata ideata e agli obiettivi che si prefigge. Infatti sebbene l'attenzione verso le aree interne appare condivisibile e apprezzabile dovremo cercare di indirizzare questa strategia e le risorse ad essa destinate verso nuovi obiettivi. Tanto per intenderci in sintesi la strategia persegue 5 obiettivi-intermedi:

- aumento del benessere della popolazione locale;
- aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
- aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
- riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione;
- rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Anche se per "capitale territoriale" inutilizzato, la strategia delle aree interne, intende i sistemi semi-naturali (sistemi agro-forestali) non più utilizzati, capitale edilizio in disuso, conoscenze tradizionali non più attivate, è chiaro che alcuni dei punti presentano delle problematiche a livello di interpretazione e quindi di possibile sviluppo nelle azioni concrete da intraprendere. Quindi nella definizione di questi obiettivi intermedi dovremo essere in grado di disegnare la nostra visione di rinascita (più che di sviluppo) delle aree interne dove il fine principale deve essere quello dell'aumento della residenzialità attiva.

Le aree interne sono anche i territori che detengono nel proprio sottosuolo la maggior parte della risorsa idrica destinata al servizio idrico nazionale, che ricordiamo, è un bene comune non sostituibile.

## Paragrafo 2: Cosa si propone

L'obiettivo già rimarcato è quello di avviare una rinascita dei piccoli comuni e delle aree interne favorendo nuova residenzialità attiva mediante l'offerta di servizi e opportunità.

Quindi gli ambiti sui quali operare sono fondamentalmente due:

- riorganizzazione dei servizi anche attraverso maggiori funzionalità e possibilità di accesso mediante la rete;
- agevolazioni e investimenti per rendere appetibile l'insediamento di attività produttive collegate alla residenzialità. Inoltre la diffusione della banda larga collegata ad incentivi al telelavoro potrebbero far rinascere notevolmente queste realtà.

Alcune misure in grado di affrontare questi due punti sono già presenti nella proposta di legge in discussione. Altro lavoro dovrà essere svolto, armonizzando le proposte che toccano, ad esempio, in modo più specifico l'aspetto del recupero degli immobili e delle politiche agricole.

### 2.1 Costi e benefici

La proposta di legge prevede lo stanziamento di fondi per il raggiungimento degli obiettivi indicati dagli articoli che la formano. Altre risorse potrebbero essere messe a disposizione dirottando parte di quanto previsto per le opere inserite nella legge obiettivo.

Importanti linee di finanziamento derivano dalla destinazione dei fondi europei per lo sviluppo rurale e altri fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP).

Nei documenti ufficiali che descrivono la strategia per le aree interne si legge:

*“L'azione pubblica più focalizzata proposta dalla strategia si configura come lo strumento per passare dallo scenario tendenziale a quello desiderato. Tale azione pubblica, è bene chiarirlo, non è limitata agli interventi che potranno prodursi con le risorse aggiuntive; la strategia nazionale richiesta è più ampia e chiama in causa molti soggetti a molti livelli di governo, primi fra tutti proprio quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, della salute e della mobilità in favore di tutta quella parte della popolazione che risiede in queste aree.*

*Il complesso dell'intervento pubblico prevede in primis i due assi descritti e finanziati dalla Strategia:*

- I. Le azioni pubbliche specifiche destinate a “Progetti di sviluppo locale” finanziate prioritariamente dai programmi operativi regionali con i fondi comunitari 2014-2020 (ma anche per quanto si mostrerà praticabile con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base a un quadro strategico comune da esplicitare nell'Accordo di Partenariato.*
- II. Interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse nazionali addizionali (cfr. legge di stabilità 2014, Titolo II, art. 3, commi 2-4, in corso di approvazione da parte del Parlamento), per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità.*
- III. A queste azioni si potranno aggiungere misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia 28. Si tratta di*

*interventi al momento non finanziati. A questo proposito si ricordano opportunità interessanti per queste aree legate al regime del de minimis.”*

### **Paragrafo 3: costi e benefici**

Le Aree interne hanno un rilievo per l'intero Paese se si considerano:

- i costi sociali determinati dalla condizione in cui versano. In molti casi esse sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della loro scala e della loro tipologia, generano ingenti costi sociali: l'instabilità idro-geologica è uno degli esempi possibili dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle Aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti come; la perdita di diversità biologica; la dispersione della conoscenza pratica legata alla ricchezza di tradizioni di queste aree ("saper fare").
- il basso grado di accessibilità ai servizi di base – sanità, istruzione, mobilità, cui oggi si deve aggiungere la connettività virtuale (accesso ad internet) – per la popolazione residente. La scarsa accessibilità ai servizi di base, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti.

## **Sezione 8: messa in sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico)**

### **Paragrafo 1**

#### **1.1 Stato attuale**

L'Italia è caratterizzata da un territorio idrogeologicamente fragile ma densamente abitato, siamo, infatti, la 7° nazione dell'UE per densità di popolazione. Alluvioni e frane sono direttamente proporzionali al livello del dissesto idrogeologico nel territorio. Secondo il Rapporto ISPRA 2015, le aree a pericolosità da frana e da alluvione, coinvolgono ben 7.145 comuni, pari all'88,3% dei comuni Italiani, e riguardano una superficie di 47.747 kmq, pari al 15,8% della superficie nazionale. Sette sono le regioni Italiane con il 100% dei comuni a rischio (pericolosità da frana P3 e P4 e idraulica P2): Valle D'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Molise e Basilicata. Alle quali si aggiungono la Calabria, la Provincia di Trento, l'Abruzzo, il Piemonte, la Sicilia, la Campania e la Puglia con una percentuale di comuni interessati maggiore del 90%.

Le cause del dissesto sono determinate sia da fattori naturali (cambiamento climatico e meteorologico, tipologia di terreno, morfologia del sottosuolo, presenza d'acqua nel suolo e nel sottosuolo) che da fattori antropici: errata gestione del territorio (abusivismo edilizio e impermeabilizzazione indiscriminata, scalzamento dei versanti, sbancamenti, escavazione profonda), assenza di pianificazione (consumo di suolo servaggio, restringimento dei alvei di fiumi e di torrenti) e dall'incapacità nel gestire il problema del dissesto (caos amministrativo, mancanza di una cultura del rischio, errata gestione dei fondi). Il problema del dissesto nelle aree antropizzate è allarmante: in 7.145 comuni troviamo edifici in aree franose o golenali, nel 31% dei casi sono sorti interi quartieri, nel 56% sono nate aree industriali e imprese, nel 20% troviamo scuole, ospedali e municipi, nel 26% anche alberghi e centri commerciali. Ogni anno si registrano circa un centinaio di eventi di dissesto che causano danni oltre alle infrastrutture anche agli immobili pubblici e privati: solo nel 2015 sono stati registrati oltre 200 eventi e ben 211 nel 2014, che hanno anche provocato molte vittime.

Ad oggi la pianificazione del rischio idrogeologico, con l'elaborazione delle relative mappature, è ancora troppo eterogenea. Si evidenziano, infatti, regioni con un'identificazione del rischio molto superiore a quello di altre e le motivazioni sono per lo più legate al livello di attuazione e completamento dei piani nei diversi territori.

In questi ultimi anni, la maggiore circolazione delle informazioni sta mostrando diffusi fenomeni di dissesto di diversa entità, che a macchia di leopardo accadono su tutto il territorio nazionale, aumentando fortunatamente il livello di percezione popolare del problema.

Il ripetersi di eventi calamitosi, più o meno intensi, evidenzia fundamentalmente due aspetti principali:

- il territorio italiano presenta una diffusa instabilità geomorfologica;
- esiste un ritardo complessivo sugli interventi di difesa del suolo e di mitigazione del rischio idrogeologico. Interventi che andrebbero distinti in tre forme, in termini di efficacia costi-benefici:
  - Le manutenzioni
  - Gli interventi non strutturali, come i piani di assetto idrogeologico, i piani monitoraggio e telerilevamento, i piani di emergenza.
  - Gli interventi strutturali, ossia la realizzazione di opere di mitigazione: argini, casse di espansione, drenaggio dei versanti.

La diretta conseguenza di scelte poco lungimiranti di sviluppo sul territorio nazionale, con i limiti geomorfologici descritti è il Consumo di Suolo che ha, infatti, registrato per l'Italia, nel 2015 un valore del 7%, valore che mette la nazione in una condizione peggiore della media europea (4,3%) e in 4° posizione fra i cinque grandi Paesi europei.

Le premesse lasciano comprendere, come ad oggi pensare di raggiungere l'equilibrio fra la dotazione di risorse necessarie alla mitigazione del rischio idrogeologico e le reali esigenze del livello di dissesto del territorio nazionale risulta un percorso impraticabile e, per altro, concettualmente improponibile. Sarebbe, invece, certamente molto più rilevante riuscire a garantire un'adeguata distribuzione delle risorse disponibili sulle effettive priorità rilevate nei territori, attuando la pianificazione della difesa del suolo.

## **1.2 Contesto normativo**

Il dissesto idrogeologico è un fenomeno tutto italiano, in nessuna altra nazione europea ci sono condizioni geologiche e geomorfologiche simili alle nostre.



### 1.2.1 Normativa nazionale

Innanzitutto è necessario chiarire che la gestione del dissesto è possibile attraverso due strade: la mitigazione del rischio idrogeologico e la Difesa del Suolo.

La “Difesa del Suolo”, come definita all’art.54 del D.lgs. 152/06, è “il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché dei territori a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l’uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”.

La “Mitigazione del rischio idrogeologico” è, invece, l’attività mirata al contenimento diretto di fenomeni di dissesto urgenti e indifferibili, attraverso la realizzazione di interventi specifici.

In sostanza la mitigazione del rischio si configura come un sottoinsieme della difesa del suolo che abbraccia aspetti più ampi e completi.

Premesso ciò, è indubbio che entrambe le strade abbiano una loro efficacia, ma è altrettanto corretto affermare che sia necessario pianificare in forma ordinaria la difesa del suolo e in via del tutto straordinaria la mitigazione del rischio idrogeologico come, per altro, affermano la Direttiva Quadro sulle Acque e sulla Gestione del rischio Alluvioni.

In questi ultimi anni si è, però, data priorità alla mitigazione del rischio idrogeologico, azione certamente utile ma indubbiamente poco lungimirante, in quanto non attua i processi programmatori necessari a salvaguardare e prevenire i fenomeni di dissesto.

La questione appare paradossale, soprattutto se si pensa che l’Italia è stato faro in Europa con la sua legge sulla Difesa del Suolo: La legge 183/1989 che anticipava di circa vent’anni il completo processo di salvaguardia dei bacini idrografici, previsti dalle direttive europee sulle acque con i loro piani di gestione.

L’iter di questa legge fu comunque lungo e travagliato. Nel 1970, quattro anni dopo l’alluvione di Firenze, la Commissione interministeriale De Marchi, produsse un dossier con la strategia per la difesa del suolo dell’intero Paese, introducendo la logica della pianificazione territoriale a scala di bacino idrografico. Le conclusioni raggiunte dalla Commissione De Marchi generarono un lungo dibattito parlamentare che proseguì per quasi un ventennio, tanto il tema era innovativo rispetto alla concezione avuta fino ad allora a riguardo la tutela del comparto acqua/suolo. Oltretutto il trasferimento delle competenze di tutela ambientale alle amministrazioni regionali, istituite nel 1977, aprì la disputa attorno al concetto di “bacino” slegato dai confini amministrativi delle neonate Regioni. Le basi su cui si reggeva la legge 183 erano fondamentalmente l’istituzione delle Autorità di Bacino come ente di pianificazione misto Stato-Regioni, la programmazione di azioni e interventi su scala di bacino idrografico, la dotazione finanziaria prevalentemente a carico dello Stato e un sistema incardinato in un approccio integrato fra suolo, acqua e pianificazione territoriale.

L’innovazione legislativa, nonostante i meritori propositi, restò, purtroppo qualcosa di davvero troppo lungimirante per l’Italia degli anni 90, e non riuscì ad essere oggetto di pronta attuazione, per via degli attriti e le recrudescenze politiche che si innescarono sui territori oggetto di pianificazione idrogeologica e quindi, privati della possibilità di espansione e sviluppo previsto dai Piani Regolatori Comunali.

La Legge di Difesa del Suolo 183/1989 Istituisce il Piano di Bacino, quale strumento fondamentale di pianificazione contro il dissesto, prevedendo, attraverso una programmazione triennale, il finanziamento di interventi prioritari scala di bacino. La complessità di articolare e identificare gli

interventi complessivi dell'intero Piano di Bacino, articolati in pianificazione ambientale, ecologica, naturalistica, idraulica e gravitativa, portò a introdurre con la legge 493/1993 la possibilità di dislocare i Piani di Bacino in singoli Piani Stralcio, concernenti specifici settori di intervento sul territorio o specifiche porzioni di esso.

La programmazione degli interventi, come accennato, avveniva attraverso programmazione triennale. Le segreterie tecniche delle Autorità di Bacino eseguivano, di fatto e con difficoltà, la pianificazione territoriale, da cui elaboravano, schemi previsionali e programmatici completi di una serie di interventi da attuare a scala di Bacino. In sede di Comitato, poi, le Regioni che rappresentavano l'ossatura territoriale delle stesse Autorità di bacino condividevano e producevano l'elenco definitivo degli interventi prioritari da attuare nel triennio successivo, individuando, quindi, anche l'ammontare della spesa. Con il quadro finanziario individuato, le stesse Autorità di bacino facevano richiesta di finanziamento allo Stato Centrale, inizialmente tramite il Ministero dei Lavori Pubblici, poi tramite il Ministero dell'Ambiente. In base, quindi, alle disponibilità finanziarie, che in genere venivano erogate in Legge Stabilità con un capitolo dedicato a ciascuna Regione, nel triennio successivo le stesse Regioni procedevano all'attuazione degli interventi. Un aspetto importante della legge era contenuto nell'articolo 21, in cui si stabiliva che il 15% degli stanziamenti delle programmazioni triennali venisse destinato a:

- interventi di manutenzione ordinaria delle opere, degli impianti e dei beni, compresi mezzi, attrezzature e materiali dei cantieri-officina e dei magazzini idraulici;
- svolgimento del servizio di polizia idraulica, di navigazione interna, di piena e di pronto intervento idraulico;
- compilazione ed aggiornamento dei piani di bacino, svolgimento di studi, rilevazioni o altro nelle materie riguardanti la difesa del suolo, redazione dei progetti generali, degli studi di fattibilità, dei progetti di opere e degli studi di valutazione dell'impatto ambientale delle opere principali

L'anno della discontinuità rispetto a quanto con difficoltà si stava attuando per la Difesa del Suolo, fu il 1998. Infatti, nel mese di maggio un disastroso evento franoso distrusse Sarno e l'evidenza di criticità impellenti e urgenti sparse sul territorio nazionale e su cui ci si stava muovendo troppo lentamente, spinse a un radicale processo di adeguamento della governance del dissesto idrogeologico. Da quel momento si separò sostanzialmente la pianificazione programmata del Piano di Bacino rispetto alla gestione delle situazioni ad alto rischio idrogeologico e di inevitabile criticità, fornendo particolare impulso alla pianificazione delle sole aree critiche dal punto di vista idrogeologico e favorendo, al contempo, il potenziamento dell'organo di Protezione Civile.

L'atto normativo a supporto di tali decisioni fu il decreto legge 180/98, noto come "Decreto Sarno", poi convertito nella legge 267/98. Il dispositivo prevedeva che le Autorità di bacino, approvassero i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni di maggior rischio, procedendo a perimetrare le aree a elevato rischio idrogeologico, su cui programmare interventi urgenti e indifferibili. Due anni dopo è intervenuta anche una ulteriore legge, la 365/2000 che ha ulteriormente riformato la normativa tecnica sulle misure urgenti.

Il segnale fu forte ma del resto, anche necessario, in quanto esistevano ormai nel Paese, situazioni praticamente ingovernabili di dissesto, sulle quali era necessario agire con prontezza.

La procedura di finanziamenti degli interventi urgenti, previsto dal Decreto Sarno e, quindi, la loro programmazione, fu in capo al Ministero dell'Ambiente che, in concertazione con Regioni e Comuni,

finanziava gli elenchi di opere urgenti condivise. La procedura di erogazione dei fondi avvenne prima tramite D.P.C.M, poi tramite D.M.

Dal 1998 possiamo, quindi, dire che la gestione del dissesto idrogeologico si separò su due binari, quello della Difesa del Suolo con l'attuazione della Legge 183 e quello della Mitigazione del Rischio idrogeologico con il Decreto Sarno che assunse, nel tempo, da strategia straordinaria, una modalità di governance sempre più ordinaria.

Nel 2006, la decisione di redigere il Testo Unico Ambientale portò a inserire nella Parte Terza del D.lgs. 152/2006 i contenuti della Legge 183, abrogandola. Il testo, recependo la direttiva europea quadro sulle acque, suddivise il territorio nazionale in Otto Distretti Idrografici, programmando l'istituzione delle Autorità di Bacino Distrettuale (Alpi orientali; Padano; Appennino settentrionale; Serchio; Appennino centrale; Appennino meridionale; Sardegna; Sicilia). Ad oggi mancano ancora i decreti attuativi che possano rendere operative tali autorità.

La nuova suddivisione delle Autorità è stata, però, resa attuativa solamente con il D.M. 25 ottobre 2016, dopo esser stata richiamata nell'art. 51 del Collegato Ambientale (legge n.221/2015). Il ritardo di attuazione dei Distretti Idrografici, di circa dieci anni e non è ancora finita, ha portato in una condizione di "limbo" le esistenti Autorità di Bacino che hanno sostanzialmente interrotto il ruolo di pianificazione programmatica delle azioni da svolgere a livello di bacino idrografico, per via del nuovo normativo e le sempre minori risorse assegnate dallo Stato.

Si può affermare, senza timore di smentita che il D.lgs. 152/2006 è sostanzialmente diventato il frigorifero in cui conservare la Difesa del Suolo in Italia, nell'attesa che l'istituzione dei nuovi distretti idrografici avvii un nuovo processo di comprensione su come attuarla nuovamente.

Le sorti del binario della mitigazione del rischio, invece, continuò a essere alimentato. Infatti, nell'attesa di istituire le Autorità di Distretto Idrografico e in quella di comprendere cosa fare delle Autorità di Bacino nel periodo di transizione, acclamate situazioni di rischio idrogeologico, complessità di gestione e di monitoraggio dei D.M. in attuazione del Decreto Sarno, e in parte anche per motivazioni politiche spinsero il parlamento a introdurre il comma 240 l'articolo 2 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, che prevedeva lo stanziamento di 1 miliardo di euro per l'attivazione di nuovi "Piani straordinari contro il dissesto idrogeologico", diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dal Ministero dell'ambiente e dalle Regioni, con il coordinamento delle Autorità di Bacino e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'idea fu quella di introdurre dei commissari straordinari in ogni Regione con mansioni e poteri straordinari, che potessero, quindi, gestire Contabilità Speciali più facilmente gestibili rispetto alla conduzione ordinaria dei bilanci Regionali, che erano soggetti, invece, a Patto di Stabilità. Con il Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 art. 17, comma 1 fu istituito l'atto di nomina dei commissari straordinari alla mitigazione del rischio idrogeologico e si diede il via agli Accordi di Programma 2010 per la mitigazione del rischio idrogeologico, ai quali hanno fatto seguito, negli anni successivi, gli Accordi Integrativi (in tali documenti vengono elencate le opere e definiti puntualmente i finanziamenti) ma in molti casi le Regioni sono in forte ritardo e alcune opere non hanno nemmeno la progettazione preliminare.

Il metodo, al netto degli effettivi trasferimenti di liquidità transitati nelle Contabilità Speciali, è stato abbastanza efficace e ha fornito impulso alla realizzazione di numerosi interventi, ritenuti urgenti.

Gli Accordi di Programma 2010 sono attualmente ancora attivi e stanno continuando a essere mediamente efficaci per la realizzazione di interventi urgenti e indifferibili.

La svolta, in negativo, si è avuta, però, nel 2014, principalmente, con l'introduzione di due decreti legge, il D.L. 24 giugno 2014, n. 133, il cosiddetto "Sblocca Italia", e il D.L. 91/2014. Con questi due atti normativi e una serie di D.P.C.M. correlati, il Governo Renzi ha rivoluzionato ancora una volta la governance sul dissesto idrogeologico, introducendo almeno tre concetti alquanto pericolosi nonché totalmente inesatti: l'inefficacia di qualsiasi altro sistema precedente per la difesa dal rischio idrogeologico, la necessità di avere un Piano Nazionale e l'esigenza di trovare interventi prontamente cantierabili.

La nuova architettura ha mirato, quindi, a disboscare completamente ciò che era stato attuato fino al 2014, per dare vita a un nuovo e incerto corso di programmazioni, che annulla completamente ogni possibilità di pianificazione programmatica del territorio, consolidando il regime straordinario della mitigazione del rischio, come pratica di ordinaria gestione del dissesto idrogeologico.

La nuova logica introdotta, è la seguente:

- utilizzo della piattaforma informatica ReNDiS nata per il monitoraggio degli interventi e gestita da ISPRA, come strumento di programmazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, attraverso la realizzazione di un algoritmo che fornisce un punteggio di priorità agli interventi caricati. Il dispositivo di legge con cui costruire i punteggi e attuare la relativa programmazione è il D.P.C.M. 28/05/2015
  - Creazione di una Struttura di Missione direttamente collegata al Consiglio dei Ministri che funga da Cabina di Regia
  - istituzione di un fondo revoche presso il ministero dell'Ambiente, per il ritiro dei fondi di tutti gli interventi finanziati con i D.M. e D.P.C.M. del Decreto Sarno.
  - Sostituzione dei commissari di nomina governativa, con i Presidenti delle Regioni che assumono il ruolo di Commissari di governo contro il dissesto idrogeologico.
  - impulso alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili a partire dalla programmazione 2015, con la redazione di nuovi accordi di programma gestiti direttamente dai Presidenti di regione, in qualità di commissari di governo, e il ritiro degli interventi finanziati con gli Accordi di Programma 2010 non ancora andati a gara, come indicato dalla Legge 147/2013, all'art. 1, comma 111.

Apparentemente la rinnovata logica sembra molto efficace, ma è davvero, solo apparenza. Nei fatti presenta una serie di storture che andrebbero riviste e/o abolite. Riporto di seguito le osservazioni ad ogni punto.

- utilizzo della piattaforma informatica ReNDiS, nata per il monitoraggio degli interventi e gestita da ISPRA, come strumento di programmazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, attraverso la realizzazione di un algoritmo che fornisce un punteggio di priorità agli interventi caricati. Il dispositivo di legge con cui costruire i punteggi e attuare la relativa programmazione è il D.P.C.M. 28/05/2015
  - *Nel D.P.C.M 28/05/2015 sono identificati tutti i passaggi per riuscire ad applicare un punteggio agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico da caricare nella piattaforma ReNDiS da parte delle Regioni. Utilizzare un algoritmo per catalogare*

*processi così entropici e complessi è totalmente fallimentare e rende ancor più difficile attuare una seria programmazione degli interventi, e porta ad annullare ogni elemento di possibile pianificazione territoriale. Il concetto fondamentale è che il dissesto idrogeologico non può essere in alcun modo governato da un algoritmo matematico e ostinandosi a fare questo si rischia di incappare in errori di governance strutturali. Un esempio su tutti è che l'algoritmo premia con un ponteggio più alto gli interventi più grandi, che sono però quelli più difficilmente finanziabili, se non divisi in "lotti funzionali", quindi, in interventi più piccoli. Oltretutto la gestione della piattaforma ReNDiS come strumento di programmazione è davvero un sistema troppo articolato.*

- creazione di una Struttura di Missione direttamente collegata al Consiglio dei Ministri che funga da Cabina di Regia
  - *La struttura nel concreto è solo uno strumento pubblicitario del Consiglio dei Ministri. Il reale ruolo tecnico è esclusivamente di supporto al Ministero dell'Ambiente, per istruire le pratiche di elaborazione degli elenchi di programmazione. Sarebbe, quindi, al più, molto più efficace se questa struttura fosse un reale braccio operativo del Ministero dell'Ambiente, diventando una sorta di agenzia per la difesa del suolo.*
- istituzione di un fondo revoche presso il ministero dell'Ambiente, per il ritiro dei fondi di tutti gli interventi finanziati con i D.M. e D.P.C.M. del Decreto Sarno.
  - *l'istituzione di questo fondo che ancora, per altro, non pare essere avvenuta, avrebbe probabilmente la sua utilità, in quanto potrebbe raccogliere i fondi degli interventi effettivamente finanziati dal Ministero dell'Ambiente ma non più realizzati dagli enti territoriali per evidente motivazione, oppure realizzati in maniera difforme da quanto stabilito. In questo modo le risorse recuperate si potrebbero riutilizzare per la realizzazione di altri interventi urgenti. Il quadro operativo sarebbe però leggermente diverso rispetto a quanto prospettato dallo Sbocca Italia. Infatti, il decreto prevede che vengano recuperati i fondi da tutti gli interventi non ancora realizzati, anche se, nella necessità di garantire l'incolumità di vite umane, essendo interventi straordinari urgenti e indifferibili, questi non possono essere revocati, ma vanno attuati, attraverso azione di impulso da parte del Ministero dell'Ambiente.*
- sostituzione dei commissari di nomina governativa, con i Presidenti delle Regioni che assumono il ruolo di Commissari di governo contro il dissesto idrogeologico
  - *La variazione delle nomine altera in ruolo del commissario da ruolo mediamente tecnico, a ruolo totalmente politico con tutto ciò che comporta, soprattutto in termini di potere di controllo da parte dell'organo centrale dello Stato sull'andamento delle attività da svolgere.*
- impulso alla realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili a partire dalla programmazione 2015, con la redazione di nuovi accordi di programma gestiti direttamente dai Presidenti di regione, in qualità di commissari di governo, e il ritiro degli interventi finanziati con gli Accordi di Programma 2010 non ancora andati a gara, come indicato dalla Legge 147/2013, all'art. 1, comma 111, per riprogrammare i fondi su altri interventi immediatamente cantierabili.
  - *Il concetto di intervento immediatamente cantierabile non è realistico. Non possono esistere interventi già progettati, autorizzati e pronti ad essere cantierati a meno di casi molto particolari, in quanto le norme previste nel Codice degli Appalti, nonché il semplice buon senso, porta ad escludere che esistano dei progetti già in fase esecutiva, quindi già*

*finanziati e autorizzati, senza la reale possibilità di essere realizzati per mancanza di disponibilità economica. Sarebbe un po' come ammettere che sia prassi e logico che un soggetto privato paghi un progettista per realizzare il progetto di un immobile, sostenga le relative spese autorizzative con cui ottenere la concessione edilizia (che ha una durata temporale, non è eterna) senza però avere la disponibilità economica di costruire il fabbricato il prima possibile. E' quindi evidente che non ha senso il ritiro dei finanziamenti di interventi ritenuti urgenti negli Accordi di Programma 2010, per darli a interventi immediatamente cantierabili.*

In attuazione della nuova strategia, Con il D.P.C.M. del 15 settembre 2015 è stato varato il primo stralcio del Piano Nazionale contro il dissesto idrogeologico, denominato Piano Stralcio Aree Metropolitane, con una dotazione finanziaria di circa 656 milioni di euro a valere su fondi FSC e risorse di Bilancio del Ministero dell'Ambiente.

Il piano stralcio è costituito da una fase attuativa di 33 interventi a valere sui 656 milioni di euro di finanziamento statale e circa 150 di cofinanziamento regionale con le modalità stabilite dalla delibera Cipe n. 32/2015 e che si trovano in sole 7 Regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto), mentre l'area programmatica si articola in altri 101 interventi per i quali non esiste ancora un finanziamento, ma con un importo di 648 milioni di euro. Gli importi complessivi del Piano Stralcio ammontano a 1,153 miliardi di euro.

A luglio del 2016 è stato pubblicato con D.P.C.M. un fondo per la progettazione di 100 milioni di euro, a valere sui fondi FSC, per riuscire ad ottenere, come indicato nelle premesse, i famosi interventi immediatamente cantierabili, tanto richiesti.

La realtà è che con 100 milioni di euro spesi esclusivamente per la progettazione si otterrebbero interventi con un importo complessivo di circa 2,5 miliardi di euro. Si parla, quindi, di cifre totalmente illogiche e difficilmente realizzabili. Si tratta, in positivo, di soli slogan e sperpero di fondi per progetti irrealizzabili, in negativo di ulteriore indebitamento del sistema Paese, per realizzare interventi che non sono neanche inseriti in un discorso di pianificazione territoriale.

Molto meno note, ma altrettanto attive, sono almeno ulteriori altre 3 programmazioni fatte a livello centrale sulla mitigazione del rischio idrogeologico, con i relativi elenchi di interventi prioritari, estrapolati dal ReNDiS.

L'ultima iniziativa, sulla quale, al momento ci sono solo cifre su carta è quella dei Patti: Patti per il Sud e Patti per le Aree Metropolitane.

Nei Patti vi sono dei capitoli appositi sui quali dovrebbero essere attivati interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, sempre secondo la logica di elenchi di interventi prioritari, presi dal ReNDiS.

Ormai si pianifica con un impegno di risorse, sia umane che economiche, solamente navigando a vista. Un'inversione di tendenza è necessaria e non più procrastinabile, se si vuole avere la speranza di utilizzare le risorse realmente disponibili, in maniera efficace, sul territorio nazionale.

## Paragrafo 2: Cosa si propone

Quello italiano è un territorio geologicamente giovane e fragile soggetto a dissesto idrogeologico, da sempre esiste uno stato di emergenza continua in cui molti concittadini sono costrette a vivere. Già nel 1968 la Commissione interministeriale De Marchi, produsse un piano per la sicurezza idrogeologica dell'intero Paese prevedendo un articolato complesso di opere ed interventi distribuito nell'arco di 30 anni per una spesa di circa 9.000 miliardi di lire (circa 76 miliardi di euro, fabbisogno di circa 2,5 miliardi di euro per anno 1,6 per mille del PIL), ma il progetto non venne attuato. Da allora le scelte della politica e la disorganizzazione e confusione burocratica non sono state in grado di rispondere coerentemente a questo serio problema, non riuscendo ad avviare una reale visione strategica di manutenzione continuativa del territorio, e troppo spesso ci si è ritrovati a correre ai ripari solo a seguito di tristi tragedie e in pieno stato di emergenze. Quindi appare chiaro e improcrastinabile un intervento politico di carattere normativo organizzativo e programmatico di lungo respiro, capace di mettere a sistema le professionalità, le tecnologie e le risorse economiche disponibili.

A tal proposito dal M5S è stata presentata la proposta di legge Terzoni n. 3342 (link: [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0043620.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0043620.pdf)), che prevede oltre ad una serie di iniziative finanziarie ed agevolazioni fiscali per privati e pubblici anche una organica riorganizzazione della macchina burocratica amministrativa dell'intero Paese.

Infatti a livello centrale è indispensabile che il Ministero dell'Ambiente torni a svolgere il suo ruolo fondamentale di coordinamento e di programmazione in forte correlazione con le Autorità di Bacini Distrettuale (che ovviamente devono essere quanto prima operativi, attraverso l'attuazione dei decreti ministeriali) e con il Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia istituito presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e con la protezione Civile. Mentre a livello Regionale risulta determinante istituire una Cabina di Regia sul dissesto Idrogeologico, che affianchi operativamente e programmaticamente il Commissario contro il dissesto. Tali uffici Regionali coordinati in modalità omogenea a livello nazionale dal Dipartimento per il Servizio Geologico d'Italia (ISPRA), operano nel proprio contesto territoriale, in stretta collaborazione con le ARPA regionali e con le Autorità di Bacino Distrettuali di riferimento, nonché con la Protezione Civile. Le Cabine di Regia Regionali oltre ad occuparsi dell'aggiornamento e nell'omogeneizzazione dei quadri conoscitivi delle proprio del territorio e delle caratteristiche di rischio, coordinano (verificando le condizioni effettive di operatività) programmano e attuano gli interventi di messa in sicurezza del territorio avvalendosi anche dei fondi messi a disposizione degli Accordi di Programma. Inoltre avviano un sistema articolato di ricognizione del territorio e presidio avvalendosi anche dell'attività dei consorzi di bonifica, e di questi ne coordinano il lavoro. Anche a livello locale è necessario che vengano istituite degli appositi Uffici Geologici Comunali, messi tra di loro in rete e in stretta connessione, coordinati dalla Cabina di Regia Regionale, al fine di avviare un attento e puntuale monitoraggio del territorio oltre a oltre a supportare gli uffici tecnici dei comuni nella programmazione e attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a scala locale, nella pianificazione urbanistica e territoriale oltre ad occuparsi dell'attuazione dei piani di emergenza comunali e del loro aggiornamento. Al fine di avviare tale programmatica organizzazione le regioni così come gli enti locali potranno avvalersi di personale in posizione di distacco o comando da altri enti o uffici regionali o territoriali, da destinare alle attività sopra menzionate. A livello nazionale, come regionale e locale è

quindi determinante avviare una serie di interventi diffusi di manutenzione ordinaria e straordinaria del suolo e una concreta corretta e consapevole cultura del rischio, capace di responsabilizzare il cittadino.

Inoltre riteniamo utile sottolineare quanto segue per dare un quadro completo di quanto riteniamo necessario attuare al fine di ottenere il risultato migliore dopo anni di scelte errate da parte di diversi Governi.

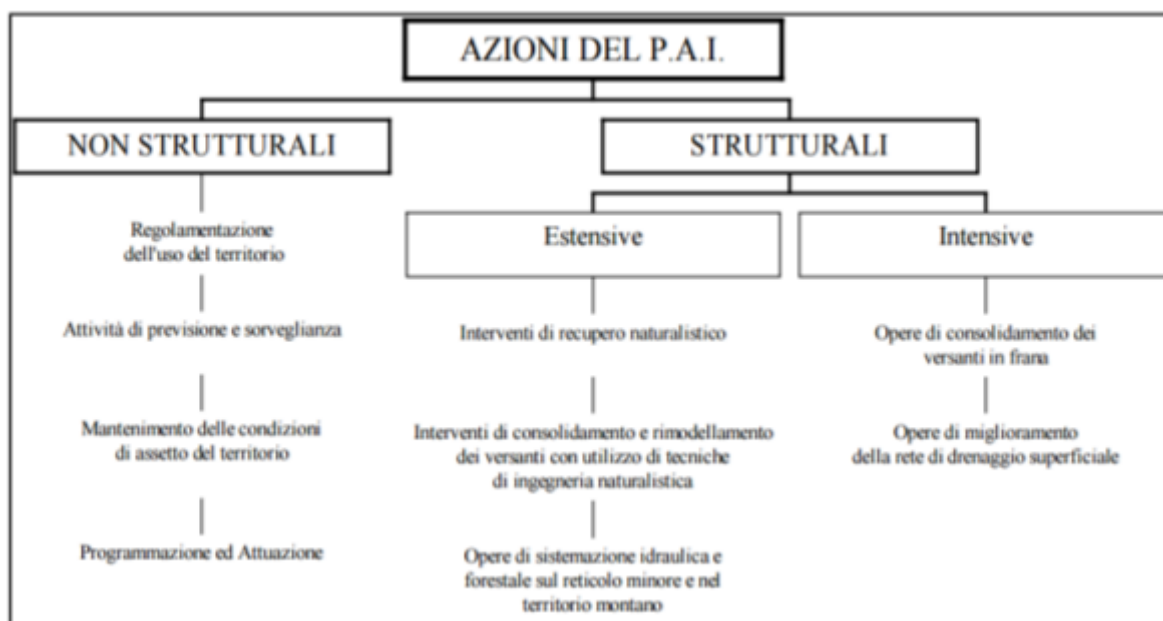
La necessità prioritaria è quella di riportare le scelte di governance sul dissesto idrogeologico a un livello di pianificazione di difesa del suolo, lasciando le soluzioni di mitigazione del rischio come attività straordinarie, da attuare esclusivamente per le reali situazioni più critiche.

Dopo vent'anni di eventi calamitosi e dei necessari approfondimenti di studio territoriali, le situazioni di dissesto più impellenti e critiche risultano oramai essere abbastanza note, il che porta ad avere un quadro abbastanza chiaro sul livello del problema per contingentare le risorse, lasciando, quindi, ampio spazio alla pianificazione idrogeologica e alla programmazione degli interventi di difesa del suolo.

La suddivisione degli interventi previsti e programmati nella nuova governance dovrebbe essere organizzata nel modo seguente:

- Interventi urgenti di mitigazione del rischio idrogeologico, attuati prevalentemente con interventi strutturali
- interventi di difesa del suolo attuati prioritariamente con interventi non strutturali, manutenzioni e in ultima istanza con interventi strutturali, come peraltro rileva anche la direttiva europea sulla gestione del rischio alluvioni.

La distinzione fra interventi strutturali e non strutturali è fondamentale per attuare prevenzione, contenimento del danno e risparmio economico. Di seguito vi è uno schema riassuntivo:



Schema della distinzione fra interventi strutturali e non strutturali

### **Azione pedepedeutica alla ridefinizione di una governance pianificata della difesa del suolo**



Al fine di poter ridare slancio alla pianificazione idrogeologica del territorio e programmare gli interventi efficaci, ai fini di ricostituire i processi virtuosi della Difesa del Suolo è innanzitutto necessario, rimettere mano allo “Sblocca Italia” (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133) e al D.L. 91/2014 per eliminare gran parte dei loro effetti congiunti, inclusi i D.P.C.M. correlati direttamente ad essi, in particolare il D.P.C.M. 28/05/2015 che definisce i criteri di programmazione degli interventi tramite la piattaforma ReNDiS, che deve tornare a essere un solo strumento di monitoraggio.

In particolare dovranno essere attuate tre iniziative cardine:

- Eliminare la figura del Commissario di Governo e ripristinare quella dei Commissari Straordinari Delegati per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. La nomina dovrà essere nuovamente effettuata tramite D.P.C.M., come previsto dal Decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 art. 17, comma 1, annullando quanto introdotto dal D.L. 91/2014, che riconosceva la carica commissariale nel Presidente della Regione, con il fine di ripristinare un ruolo prevalentemente tecnico e non puramente politico al Commissario. Il nuovo commissario dovrà, quindi, poter gestire gli interventi attuati tramite gli accordi di programma attualmente esistenti.
- Reintrodurre il concetto di programmazione straordinaria per gli interventi urgenti, da attuare attraverso accordo di programma, sottoscritto dalla Regione e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in coordinamento con Protezione Civile e Autorità di Bacino, modificando l'articolo 7, comma 2 Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, proprio per evitare di rendere ordinario, quanto deve restare straordinario.
- Accelerare il processo di istituzione del cosiddetto “Fondo Revoche” presso il Ministero dell’Ambiente, a valere sugli interventi finanziati con i D.P.C.M. e i D.M. in attuazione al D.L. 180/98, così come introdotto dall’art. 7, comma 2 del Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ma modificando il principio di revoca che deve riferirsi essenzialmente a interventi non realizzati per chiare motivazioni, o non attuati come secondo le previsioni.

In questo modo sarà possibile rendere disponibili i fondi recuperati sul bilancio del Ministero dell’Ambiente, anziché lasciarli nel bilancio generale dello Stato. Saranno certamente pochi, ma almeno in questo modo possono essere rifinalizzati su altri interventi straordinari di mitigazione del rischio idrogeologico.

Altre azioni normative che dovranno essere contestualmente applicate alla revisione dello Sblocca Italia direttamente dal Ministero dell’Ambiente, sono quelle di:

- Adeguamento dell’assetto delle procedure di revoca dei finanziamenti per gli interventi presenti negli Accordi di Programma 2010, come indicato dalla Legge 147/2013, all’art. 1, comma 111, in modo che si seguano gli stessi criteri di revoca dei D.M. e dei D.P.C.M, previsti nello Sblocca Italia e finiscano nel medesimo “fondo revoche”, eliminando al contempo il concetto, totalmente inesatto e inappropriato di “sostituzione con progetti immediatamente cantierabili”. La possibilità di revoca dei finanziamenti, dovrà poter essere estesa anche agli accordi di programma avviati a partire dal 2015 e per tutti, solo ed esclusivamente per interventi non realizzati per chiare motivazioni o non attuati come secondo le previsioni.
- Introduzione di una norma che garantisca la possibilità di rinnovare il cluster degli interventi urgenti già presenti negli Accordi di Programma 2010, in quanto più gestibili rispetto alle altre forme di programmazione.

- Attuazione, in coordinamento con ISPRA di un serio programma di impulso al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi inseriti negli accordi di programma, al fine di accelerare i processi di conclusione degli interventi.
- Contestuale attuazione in coordinamento con ISPRA, per un costante monitoraggio dei fondi stanziati per gli interventi urgenti, previsti dal D.L. 180/98, in modo da verificare, gli interventi realizzati in maniera difforme dalle previsioni, quelli non attuati e le economie residue. In questo modo è possibile individuare le risorse da conferire nel fondo revocato da rifinalizzare. A tal proposito è necessario che il Ministero dell'Ambiente introduca anche una norma che oggi manca e che permetta l'utilizzo delle economie residue per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico da parte dello stesso ente attuatore. In questo modo si potrebbe generare un effetto volano importante sul riutilizzo delle economie, che è sempre un problema.
- Abrogazione dell'articolo 10 comma 11 del D.L. 91/2014, per riuscire a interrompere la funzionalità dell'Unità di Missione e riportare la governance centrale solo al Ministero dell'Ambiente.

Questa serie di elementi di carattere normativo permette, in sostanza, di mantenere attiva l'attuazione e il controllo a livello ministeriale degli interventi ritenuti urgenti e indifferibili, come di seguito indicato:

- Accordi di Programma 2010 (in attuale stato di attuazione e di futura programmazione)
- Accordi di Programma attivati dopo il 2015 (Aree Metropolitane, ecc., in stato di attuazione fino a esaurimento delle risorse disponibili)
- D.M. e D.P.C.M., del D.L. 180/1998 (fino a esaurimento delle risorse già impegnate)

### **Attuazione di una governance di pianificazione della difesa del suolo**

Serve ridare linfa alle attività connesse ai piani di bacino, attualmente sospesi, nonostante la direttiva sulle Acque e quella sulla gestione del rischio alluvioni prevedano la redazione dei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni e dei Piani di Gestione che vengono elaborati ma poi non attuati.

L'attuazione della pianificazione e quindi della ripresa della Difesa del Suolo, deve sostanzialmente seguire i dettami della parte terza del D.lgs. 152/2006, attraverso la programmazione triennale degli interventi, con una partizione logica che preveda di dare priorità agli interventi non strutturali, rispetto a quelli strutturali e alle manutenzioni. Come riportato all'articolo 69 del D.lgs. 152/2006 è, infatti, previsto che un valore percentuale fino al 15% del finanziamento dei programmi triennali, venga destinato agli studi tecnici di approfondimento e le manutenzioni.

Condizione necessaria, per riuscire a ricostituire la pianificazione e la programmazione della difesa del suolo è, quindi, quella di accelerare la conclusione del processo di transizione dalle Autorità di Bacino a quelle di Distretto idrografico.

### **Ampliamento della governance di settore**

Reintrodotta la struttura della legge 183/89, attraverso l'attuazione della parte terza del D.lgs. 152/2006, sarà necessario andare a definire nel dettaglio i ruoli degli enti che partecipano, anche se in forma diversa e/o ridotta all'attuazione della pianificazione di bacino. Sarà pertanto necessario che, Ministero dell'Ambiente, Regioni e principali stakeholder si confrontino su tavoli tecnici per regolarizzare le funzioni e i diversi compiti attualmente in vigore, in modo da omogeneizzarli. Si tratta certamente di un'operazione di dettaglio che avrà una complessità importante, ma che, anche se

attuata in forma parziale e complessiva, potrebbe completare il ridisegno della governance complessiva del settore.

Un esempio rappresentativo è quello dei Consorzi di Bonifica. Quale dovrà essere la loro futura funzione, e la loro struttura, essendo mutato l'assetto dei territori?

A dire il vero, già si sta operando verso una riforma dei Consorzi di Bonifica. Diverse Regioni stanno, infatti, attuando una ristrutturazione di questo ente pubblico economico in forme più o meno virtuose, ma chiaramente senza una linea guida uniforme da stabilire attraverso la Conferenza Stato-Regioni, l'impianto della loro riforma rischia di perdere di efficacia ed essere troppo diverso e disomogeneo tra territorio e territorio.

Allo stesso modo, è necessario tener conto che fra i vari concorrenti che partecipano alla difesa del suolo esiste una certa libertà di azione per l'individuazione delle risorse e l'attuazione degli interventi. Fra gli esempi di finanziamento autonomo dei vari enti e organismi concorrenti si mostra, di seguito, che, esclusi quelli Statali, di cui si è parlato:

- Le Regioni possono intervenire nella mitigazione del rischio idrogeologico, tramite Accordi di Programma Quadro con il coinvolgimento dell'agenzia della coesione, del Dipartimento di Protezione Civile, e l'impiego dei fondi POR-FESR.
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri può intervenire attraverso l'otto per mille per il dissesto idrogeologico, inserito fra le voci della dichiarazione dei redditi, nel capitolo "calamità naturali".
- Gli enti locali attraverso la loro fiscalità generale.
- Gli organismi privati attraverso tariffazioni o altre forme di finanziamento.

Per riuscire a rendere più omogenea l'azione attuata da ciascuno, servirebbe riuscire ad avere un monitoraggio efficace e centralizzato, attraverso la piattaforma ReNDiS, gestita da ISPRA, in cui le Regioni potrebbero caricare tutti gli interventi diversi da quelli del piano di bacino, ma comunque attuati sul proprio territorio, in quanto finanziati in forma indipendente da enti che hanno agito nei confini regionali.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Sappiamo che 1 euro speso in prevenzione fa risparmiare fino a 100 euro in riparazione dei danni. Nonostante in base al D.Lgs. 152/2006 si prevedano due strumenti di finanziamento per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico:

- ordinario (con un programma di interventi triennale redatto da ciascuna Autorità di 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);
- 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) ad oggi tale sistema di finanziamento non è entrato a regime.

Questo ha portato purtroppo ad intervenire finanziariamente solo in pieno stato di emergenza, infatti nel 2013 è stato istituito il Fondo per le emergenze nazionali presso il Dipartimento della protezione civile (con tale fondo si provvede agli oneri connessi agli eventi per i quali viene deliberato lo stato di

emergenza -articolo 5-quinquies della legge n. 225/1992). La proposta del M5S prevede che invece il problema del dissesto idrogeologico e della manutenzione del suolo diventi elemento cardine per l'intera strategia nazionale, e nella sua programmazione si impegna a rendere quanto prima certe e regolari i finanziamenti in tale ambito, inoltre con la presente proposta di legge legge Terzoni n. 3342 (con cui si intendono favorire gli interventi per la diminuzione del rischio legato al dissesto idrogeologico e ai fenomeni sismici) vengono disposte opportune agevolazioni fiscali (detrazione fiscale del 65 per cento) per la realizzazione degli interventi necessari per la riduzione dei rischi e si prevede l'esclusione delle spese per questo tipo di interventi dal patto di stabilità interno. Le detrazioni fiscali coinvolgono anche le spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento professionali dei tecnici abilitati, risulta essenziale favorire e promuovere un processo di formazione continua che consenta agli operatori di rimanere aggiornati sulle tecniche più avanzate e di creare una rete di condivisione e di interconnessione delle conoscenze delle diverse professioni che operano nell'ambito delle materie trattate dalla proposta di legge. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge ammontano a 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017

Gli interventi di manutenzione si traducono in minori spese se si considerano i costi che si devono sostenere per intervenire in stato di emergenza e per porre rimedio ai danni provocati dalle calamità naturali. Inoltre l'attuazione delle misure e degli interventi previsti si ripercuoterebbe positivamente anche sul livello occupazionale. In particolare secondo i dati comunicati dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile e dal Centro di ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio al comitato di indagine sulla Green Economy e confermati in sede di audizione dal direttore della struttura di missione di Palazzo Chigi contro il dissesto idrogeologico, ogni miliardo di euro investito in interventi contro il dissesto idrogeologico è in grado di creare circa 7.000 posti di lavoro strutturali.

# Cap. 6: difesa dei parchi e delle aree protette

## Paragrafo 1: Stato Attuale

### 1.1 Dati aree protette

L'ultima relazione del Ministero dell'ambiente sullo stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette (Doc. CXXXVIII, n. 4, presentato alla Camera il 5 ottobre 2016) sottolinea che dal citato elenco si "rileva che la superficie protetta nazionale riconosciuta si è incrementata fino a raggiungere il 10,50% del territorio nazionale e che il numero delle aree protette è di 871, per un totale circa di 3.163.590,71 ettari a terra, 2.853.033,93 ettari a mare e 658,02 chilometri di coste". Nella medesima relazione viene sottolineato che "nel 2015 è stata avviata la procedura per la predisposizione del 7° aggiornamento dell'elenco ufficiale delle aree protette".

Alle succitate aree protette vanno aggiunte le zone di protezione facenti parte della rete europea "Natura 2000".

Nella citata relazione del Ministero dell'ambiente viene sottolineato che il sistema delle aree protette nazionali ha un'ampia sovrapposizione con il sistema dei siti della rete "Natura 2000", istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" (che ha previsto l'individuazione di Siti di importanza Comunitaria - SIC e la loro successiva designazione in Zone Speciali di Conservazione - ZSC) e di cui fanno parte anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate dagli Stati membri a norma della c.d. direttiva uccelli (direttiva n. 79/409/CEE, sostituita dalla direttiva 2009/147/CE. In riferimento alla superficie totale delle aree protette nazionali (parchi nazionali, aree marine protette e riserve statali), tale sovrapposizione, infatti, raggiunge quasi il 79%.

Riassumendo in modo schematico: il 20% del territorio nazionale è coperto da aree protette: 2.287 SIC (Sito di importanza comunitaria), 601 ZPS (Zone di protezione speciale), 871 aree naturali protette di cui:

- 23 parchi nazionali (a cui si aggiunge il Parco Nazionale del Gennargentu, il cui iter istitutivo non è mai stato completato)
- 30 Aree Marine Protette
- 2 parchi sommersi
- 1 santuario dei mammiferi marini protetti (nel mar Ligure)
- 147 Riserve Naturali Statali
- 3 altre Aree Protette di carattere nazionale
- 134 Parchi Naturali Regionali
- 365 Riserve Naturali Regionali
- altre 171 Aree Protette Regionali
- 23,7% la percentuale di popolazione italiana che risiede in questi territori.

Solo all'interno dei 23 parchi nazionali si trovano:

- 1.700 centri storici
- 150 musei
- 300 fra castelli, rocche e fortificazioni

- 200 siti archeologici
- 330 monasteri, santuari, chiese rurali
- 70 ville antiche.

Sul piano economico sono 68mila le imprese presenti nei comuni quasi completamente inclusi nei Parchi Nazionali. Il numero aumenta fino a 347mila se si considerano le aziende presenti in tutti i comuni che hanno anche un minimo legame con il territorio delle aree protette. Questi dati equivalgono a una densità imprenditoriale pari a 9,7 imprese ogni 100 abitanti, una media appena più bassa di quella nazionale che si attesta intorno a 10,2 ogni 100 abitanti (dati 2014). In alcuni Parchi la densità risulta un valore superiore rispetto alla media nazionale. Sono imprese di strutture medie (2,3 addetti) e ricevono forte impulso dai giovani e dalle donne (fonte dati: riferiti solo ai Parchi Nazionali - Ministero Dell'Ambiente e Unioncamere).

Le aree protette occupano direttamente circa 4.000 lavoratori, oltre a 12.000 addetti impegnati nei servizi e nelle attività relative alla divulgazione e all'educazione ambientale, alla ricerca scientifica e soprattutto alla gestione, affidata a circa 500 cooperative e imprese, degli oltre 2.000 centri visita e più in generale delle strutture culturali e naturalistiche presenti nei parchi terrestri e marini. Circa 155 milioni di persone visitano ogni anno aree protette italiane che registrano il 14% del totale delle presenze turistiche italiane. I parchi rappresentano una delle mete turistiche più richieste all'interno di un segmento, quello dell'ecoturismo, che registra una media mondiale di crescita maggiore di circa il 4,6% rispetto agli altri turismi. Anche di fronte alla crisi che il settore turistico sta vivendo da alcuni anni nel nostro paese i territori dei parchi hanno una maggiore capacità di tenuta e in alcuni casi fanno segnare un'espansione.

Nelle imprese incluse all'interno delle aree protette si registra un elevato livello di innovazione e soprattutto nel settore agroalimentare spiccano numerose produzioni di elevata qualità.

Nei soli parchi nazionali sono presenti 150 prodotti tra Dop, Igp, Doc e Docg, 180 prodotti agro-alimentari censiti da Slow Food, 263 prodotti tradizionali in base al Dm 8/9/1999. Nei comuni dei Parchi nazionali e regionali, nel 2000, sono state censite 232.000 aziende per una SAU di 1.232.500 ha (fonte dati: Servizio Parchi e risorse forestali Regione Emilia-Romagna - anno 2010)

## 1.2 Contesto normativo

A livello Europeo sono due le direttive fondamentali in ambito di aree protette: la **direttiva Uccelli 79/409/CEE (2009/147/CE)** e la **direttiva Habitat 92/43/CEE** con le quali è stata istituita la rete dei siti SIC e ZPS (Rete Natura 2000).

A livello nazionale abbiamo una legge quadro la 394 del 1991 attualmente in corso di revisione attraverso una proposta votata al Senato e ora in discussione in Commissione alla Camera. La legge che regola l'istituzione delle aree protette di ogni livello e ne detta le procedure di gestione, di elezione degli organi di rappresentanza ecc... ha un effettivo bisogno di aggiornamento soprattutto proprio in riferimento alle normative europee che sono state emanate e aggiornate dopo il 1991.

La conservazione dei territori naturali che ancora mantengono inalterate le matrici ecosistemiche rappresenta il principale obiettivo dell'istituzione di aree naturali protette. La legge 6 dicembre 1991,

n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette") ha provveduto alla classificazione delle aree naturali protette ed ha istituito, altresì, l'elenco ufficiale delle aree protette (attualmente è in vigore il 6° aggiornamento, approvato con Delibera della Conferenza Stato-Regioni del 17 dicembre 2009 e recepito con il D.M. 27 aprile 2010 - G.U. n. 125 del 31 maggio 2010).

La proposta di riforma votata al Senato presenta però numerose problematiche legate soprattutto a un diminuito livello di protezione degli habitat e a una modalità di scelta degli organi di rappresentanza indirizzata perlopiù verso interessi politici e localistici. Una proposta di riforma osteggiata dalla totalità delle associazioni ambientaliste e presentata in aula al Senato con un vero e proprio blitz del Governo che ha stravolto il testo che era stato faticosamente condiviso dopo un lunghissimo lavoro in Commissione.

Notevole preoccupazione riveste il recente accorpamento del Corpo Forestale dello Stato all'arma dei Carabinieri che toglie una fondamentale risorsa per il controllo del territorio e soprattutto per il rispetto delle maggiori tutele previste all'interno dei Parchi dove da sempre si registrano gravi episodi di bracconaggio e di mancato rispetto delle norme a tutela della biodiversità.

In particolare: la proposta di legge, che è stata approvata dal Senato nella seduta del 10 novembre 2016 in un testo risultante dall'unificazione degli Atti Senato nn. 119, 1004, 1034, 1931 e 2012) consta di ventinove articoli, che in gran parte modificano la legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Tra gli articoli più rilevanti si segnala:

- **l'articolo 4** che interviene sulla disciplina dell'Ente Parco di cui all'articolo 9 della legge quadro sulle aree protette (legge n. 394/1991), apportando una serie di modificazioni riguardanti la procedura di nomina del Presidente e del Consiglio direttivo, la composizione e le funzioni del Consiglio direttivo, lo statuto, il Direttore, il Collegio dei revisori dei conti e la pianta organica;
- **l'articolo 8** che detta un'articolata disciplina finalizzata a integrare le norme che regolano le entrate dell'Ente parco;
- **l'articolo 9** che introduce nuove disposizioni per la gestione della fauna selvatica nelle aree protette;

## Paragrafo 2: Cosa dice la riforma e cosa si propone

### 2.1 CONSIGLIO DIRETTIVO

si prevede che il Consiglio Direttivo sia formato dal Presidente e da sei componenti (per i parchi il cui territorio comprende fino a venti comuni) e da otto componenti (per i parchi il cui territorio comprende più di venti comuni).

**ISPRA assume un ruolo più rilevante**, ma ancora una volta in assenza di nuovi oneri per lo Stato, ossia ancora una volta nuove mansioni senza i dovuti finanziari, comunque nel Consiglio Direttivo **ISPRA perde il suo rappresentante se** il consiglio è sotto gli 8 membri, a favore di un **imprenditore del settore agricolo**, ma pur sempre un imprenditore, così come **entra a gamba tesa FEDERPARCHI** che assume titolarità di rappresentanza istituzionale degli Enti Gestori delle aree protette. Il Consiglio Direttivo si sbilancia tutto sulla rappresentanza politica e territoriale e imprenditoriale a discapito delle competenze scientifiche e di salvaguardia delle biodiversità.

COSA SI PROPONE: maggiore rappresentanza per le associazioni territoriali e i soggetti competenti tecnicamente, minore rilevanza a Federparchi e ai sindaci (non competenti a livello tecnico)

## 2.2 DIRETTORE DEL PARCO

il nuovo comma 11 affida la gestione amministrativa dei parchi nazionali a un direttore, nominato dal Consiglio direttivo. Il vigente comma 11 prevede che la nomina avvenga con decreto del Ministro dell'ambiente.

La scelta avviene nell'ambito di una terna di soggetti, compilata a seguito di selezione pubblica, in possesso di laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea (conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 509 del 1999) e di particolare qualificazione professionale. La norma vigente prevede, invece, che il direttore è scelto in una rosa di tre candidati proposti dal consiglio direttivo tra soggetti iscritti ad un albo di idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco istituito presso il Ministero dell'ambiente, al quale si accede mediante procedura concorsuale per titoli.

**Il Direttore del Parco manca di specifiche competenze scientifiche legate alla biodiversità e resta un burocrate che seppure appartiene all'anacronistico albo dei direttori, non si delinea per competenze specifiche come dovrebbe nel settore della salvaguardia.**

COSA SI PROPONE: il direttore del parco venga nominato in base alle competenze e capacità professionali possedute in relazione alla specificità dell'incarico, nell'ambito di un tema di soggetti qualificati selezionati **previa procedura concorsuale** per titoli, con i criteri, i requisiti e le modalità definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

## 2.3 LE ROYALTIES

L'articolo 8 individua, in capo ai titolari di determinate concessioni, autorizzazioni e attività, specifici obblighi di versamento annuale di somme in favore dell'ente gestore dell'area protetta.

Con riferimento alle c.d. royalties il rischio è che gli Enti Parco possano subire gravi condizionamenti nel loro operato perché incentivati dalla possibilità di avere maggiori entrate con il rilascio dell'autorizzazione. L'introito rischierebbe di far perdere la garanzia di imparzialità e il nuovo sistema premierebbe proprio i parchi che rilasceranno maggiori autorizzazioni.

L'introduzione di royalties, è contrario alla stessa legge 394, ed in particolare all'art. 11 comma 3, che dispone il divieto di opere che, anche solo potenzialmente, possano arrecare pregiudizio all'ambiente naturale tutelato.

COSA SI PROPONE: evitare stretta connessione tra contributi a titolo di concessioni, autorizzazioni e attività e la gestione dell'ente parco. Sarebbe necessario prevedere il pagamento di tasse più alte per



gli impianti impattanti in modo da poter assicurare comunque la prevalenza della tutela della natura su altri particolari interessi economici. Al tempo stesso, il rafforzamento dei divieti nella legge, in modo da porre il Parco più al riparo dalle possibili, e anzi probabili, pressioni finalizzate all'ingresso di nuove attività il più delle volte non compatibili con la specifica qualità ambientale dei Parchi italiani. In via subordinata, i contributi dovrebbero essere raddoppiati nel caso in cui gli impianti si trovino nelle aree ricadenti in Siti di Importanza Comunitaria (SIC), Zone Speciali di Conservazione o Zone di Protezione Speciale (ZPS)».

OCCORRE EVIDENZIARE: tra le entrate menzionate all'art.8, il comma 1-decies dispone che i proventi derivanti dalla vendita della fauna catturata o abbattuta a fini di conservazione di specie e habitat naturali costituiscano una delle entrate degli enti gestori delle relative aree protette. questa disposizione potrebbe avere pericolosi effetti collaterali della modifica proposta sulla normativa alla caccia 157/92 che potrebbe portare anche ad un avvio di procedura infrazione da parte dell'Unione Europea.

## 2.4 LA DISCIPLINA SUL CONTROLLO FAUNISTICO

### COSA SI PROPONE

La gestione della fauna selvatica attraverso catture e abbattimenti selettivi **deve essere finalizzata a prevenire o ridurre i danni alla biodiversità e ai servizi ecosistemici, compatibilmente con il generale obiettivo di assicurare la conservazione delle specie a livello nazionale.**

**Si deve evitare che la disciplina del controllo faunistico finisca per legittimare la caccia nelle aree protette**, e soprattutto non condividiamo che si proceda alla **vendita degli animali abbattuti o catturati** in operazioni di controllo, anche qui potrebbe innescarsi meccanismo analogo a quello già espresso per le royalty: la soluzione è vietare che gli animali catturati o uccisi in operazioni di controllo faunistico possano essere oggetto di vendita.

Gli enti di gestione dovrebbero predisporre apposito piano di abbattimento per le specie non protette da normativa europea, solo dopo aver effettuato un'approfondita indagine conoscitiva e un censimento delle specie presenti all'interno del parco.

I piani per la gestione faunistica indichino il numero di capi abbattibili in totale, il periodo entro il quale si attua il controllo numerico e i confini dell'area soggetta alle operazioni di controllo. I piani indicano altresì i tempi e i modi della verifica del rispetto degli obiettivi e prescrizioni, nonché i soggetti preposti alla raccolta dei dati sulle catture e sugli abbattimenti in tempi utili per sospendere in tempo il piano dei prelievi nel caso siano raggiunti gli obiettivi prefissati.

Per le catture l'ente parco si avvale con priorità della collaborazione di imprenditori agricoli singoli o in forma associata, stipulando specifiche convenzioni ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, che prevedano obbligatoriamente la formazione degli operatori e le modalità di cattura ammissibili. Per gli abbattimenti selettivi ritenuti necessari per il controllo del cinghiale (*Sus scrofa*) e della fauna alloctona invasiva l'organismo di gestione del parco si avvale altresì di persone dotate di licenza di caccia in base alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, previa realizzazione di un corso di formazione sul controllo selettivo della fauna selvatica. Gli abbattimenti selettivi sono consentiti esclusivamente per appostamento con fucile ad anima rigata munito di ottica. Per gli abbattimenti

selettivi nell'area del parco sono in ogni caso vietate le tecniche di caccia in forma collettiva della braccata, della girata e della battuta.

L'azione del MoVimento 5 Stelle dovrebbe anche mirare a una estensione della superficie interessata dalla presenza di aree protette e alla concretizzazione del progetto "Appennino parco d'Europa", una sorta di unico corridoio ecologico in grado di percorrere tutta la crinale appenninica dalla Alpi Apuane all'Aspromonte.

E' necessario intervenire per "costringere" le regioni a mettersi in regola e rispettare le direttive europee per quanto riguarda la gestione delle aree SIC-ZPS-ZSC e la comunicazione dello stato di conservazione secondo le scadenze dettate.

### **Paragrafo 3: Costi e benefici**

La politica sulle aree protette coinvolge direttamente quella per i piccoli borghi. Infatti la quasi totalità dei comuni ricompresi all'interno dei confini di queste aree sono appunto comuni con meno di 5 mila abitanti.

Sono chiaramente connessi anche molteplici altri temi come quello dello sviluppo del turismo sostenibile, della mobilità dolce, della lotta ai cambiamenti climatici mediante stoccaggio della CO2, etc...

Con la legge di stabilità 2016 è stata autorizzata una ulteriore spesa per 2 milioni di euro annui in favore dei parchi nazionali. In questo modo per ciascuno degli anni 2016-2017-2018 i trasferimenti statali verso i Parchi nazionali ammonta a circa 6 milioni di euro. E' una inversione di tendenza rispetto ai continui tagli avvenuti a partire dal 2013.

Molti problemi si registrano sul fronte degli esigui finanziamenti che le regioni destinano alle aree protette regionali con conseguenti carenze finanche a livello amministrativo a causa della mancanza di strutture di gestione adeguate.

# Cap. 7: per una vera mobilità sostenibile

## Paragrafo 1: Stato attuale

### 1.1 Dati

In considerazione degli allarmanti livelli di inquinamento atmosferico, dovuti in buona parte al settore trasporti, si propone un investimento in forme di mobilità sostenibile alternative all'uso esclusivo dell'auto privata al fine di favorire la diminuzione del traffico veicolare privato, del congestionamento stradale e di conseguenza la riduzione delle emissioni inquinanti.

Tra le varie forme di mobilità sostenibile quella ciclistica può offrire senz'altro una valida combinazione di effetti positivi in termini ambientali, sanitari ed economici così come mostrato dal rapporto "Unlocking new opportunities. Jobs in green and healthy transport", prodotto dall'Organizzazione Mondiale della Salute – Ufficio regionale per l'Europa, in cui si rileva come l'investimento nel trasporto ecosostenibile possa fruttare oltre settantaseimila nuovi posti di lavoro in Europa.

A ciò si aggiunge la constatazione delle potenzialità del nostro paese in termini di sviluppo del turismo sostenibile rivalutando strade, ferrovie, altri percorsi – naturali o artificiali – come i tratturi, le strade militari e le alzaie dei fiumi, progressivamente abbandonate per favorire nuove e più moderne infrastrutture di collegamento. Tali percorsi potrebbero diventare il punto di partenza per lo sviluppo di un turismo che fruisca in maniera sostenibile il patrimonio naturalistico, storico-artistico, paesaggistico etc... ponendo l'Italia all'avanguardia in Europa in tema di mobilità dolce.

Per la sua straordinaria bellezza l'Italia potrebbe infatti essere al primo posto nella domanda di turismo sostenibile. Il problema è che manca un'offerta adeguata sia per quanto riguarda le infrastrutture, sia per quanto riguarda una ricettività che tenga conto delle esigenze di questo tipo di turismo.

Altrettanto interesse potrebbe rivestire il fatto che, a partire dalla seconda metà del XX secolo, l'Italia ha visto progressivamente aumentare la sua superficie forestale fino agli attuali undici milioni di ettari. Una tale risorsa potrebbe essere impiegata per fini naturalistici, di tutela e di protezione degli spazi naturali del Paese, ma anche a scopi culturali e didattici, attraverso la promozione di appositi programmi di diffusione della cultura dell'affezione verso l'ambiente, che potrebbero vedere proficuamente coinvolti gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado attraverso progetti di educazione ambientale tramite percorsi di mobilità dolce.

### 1.2 Contesto normativo

Sul fronte dello sviluppo di una gestione sostenibile degli spostamenti casa-lavoro, il decreto ministeriale sulla "Mobilità sostenibile nelle aree urbane" del 27 marzo 1998 (Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 1998) all'articolo 2 individua le zone d'intervento nei comuni di cui all'allegato III del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 novembre 1994 nonché tutti gli altri comuni compresi nelle zone a rischio di inquinamento atmosferico individuate dalle regioni ai sensi degli articoli 3 e 9 dei decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 20 maggio 1991. Successivamente, ad integrazione della suddetta

disposizione, il decreto ministeriale sul “Servizio inquinamento atmosferico, acustico e rischi industriali” del 20 dicembre 2000, all'articolo 1, ha introdotto la figura professionale del Mobility Manager d'area, cui è demandato il compito, tra l'altro, di:

- favorire l'integrazione tra i PSCL (piani degli spostamenti casa lavoro) e le politiche dell'amministrazione comunale in una logica di rete e di interconnessione modale;
- verificare soluzioni, con il supporto delle aziende che gestiscono i servizi di trasporto locale, su gomma e su ferro, per il miglioramento dei servizi e l'integrazione degli stessi, con sistemi di trasporto complementari ed innovativi, per garantire l'intermodalità e l'interscambio, e l'utilizzo anche della bicicletta e/o di servizi di noleggio di veicoli elettrici;
- favorire la diffusione e sperimentazione di servizi di taxi collettivo, di car-pooling e di car-sharing;
- monitorare gli effetti delle misure attuate in termini di impatto ambientale e decongestione del traffico veicolare.

L'Italia ha provveduto, inoltre, con la legge n. 366 del 1998 a individuare un Fondo per gli interventi a favore della mobilità ciclistica contribuendo in parte alla crescita del trasporto a pedali.

Per quanto riguarda il settore del turismo sostenibile, l'Italia si trova in una posizione di arretratezza rispetto alla situazione europea.

Solo per fare alcuni esempi la Germania vanta oltre 200 itinerari ciclabili ad uso turistico, per una rete di più di 70.000 chilometri di piste ciclabili diffuse in tutto il territorio tedesco, lungo le quali si trovano circa 5.000 strutture ricettive attrezzate per questa forma di turismo. L'Olanda, il cui territorio è molto più piccolo, ha realizzato LF-network, una rete di percorsi per la bicicletta nel territorio olandese, per un totale di 4.500 km. Non mancano gli itinerari che attraversano più Stati, come la celeberrima pista ciclabile del Danubio, circa 300 km da Passau a Vienna, che nel periodo estivo viene percorsa da 5.000 cicloturisti ogni giorno, con milioni di euro di fatturato.

## **Paragrafo 2: Cosa si propone**

### **2.1 Mobilità urbana**

Tra le finalità previste per una mobilità sostenibile urbana, vi sono quelle relative la realizzazione di reti e infrastrutture per il trasporto su bici così come dotazioni a garanzia della sicurezza dei ciclisti; nonché interventi finalizzati a realizzare l'intermodalità tra biciclette e mezzi di trasporto pubblico. Elemento, quello dell'intermodalità, che permetterebbe il fondamentale apporto allo sviluppo della mobilità ciclistica quotidiana dentro e fuori dalle aree urbane.

### **2.2 Mobilità dolce e turismo sostenibile**

Si promuove inoltre la creazione di una rete di turismo sostenibile, fortemente sviluppato in altri paesi europei, partendo dalla valorizzazione e il recupero degli itinerari di valore storico e culturale.

L'idea, concretamente parlando, è quella di creare una rete nazionale di mobilità dolce che, in via prioritaria, riguarderà le infrastrutture in disuso. Qualche esempio: ferrovie non più utilizzate, argini e alzate di fiumi e canali, tronchi stradali dismessi, strade appartenute al demanio militare, ecc.

Le Regioni avranno il compito di elaborare un programma regionale di mobilità dolce, aggiornato al massimo ogni due anni. Sarà poi creato un elenco nazionale per individuare tutte le linee ferroviarie e i percorsi viari. Infine, è prevista anche la creazione di un "Ufficio biciclette", presso il Ministero dell'Ambiente, per la promozione e il controllo di una rete nazionale.

Al fine di garantire una fruibilità ancora maggiore della rete, la proposta è quella di disciplinare l'intermodalità e quindi gli aspetti relativi alla connessione della rete con i mezzi di trasporto, ovvero con le ferrovie in esercizio della rete di trasporto locale, con le ferrovie turistiche in esercizio, con le linee di navigazione interna, con gli impianti a fune e con le autolinee pubbliche.

Si propone l'istituzione di un Ufficio biciclette presieduto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e composto dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dei beni e delle attività culturali e del turismo, da rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, nonché da rappresentanti di altre associazioni che per scopi e per statuto sono conformi alle finalità della legge.

Rientreranno nell'attività dell'ufficio:

- fornire supporto scientifico e tecnico nella redazione della rete nazionale della mobilità dolce e nella redazione delle linee guida;
- supportare lo sviluppo della rete favorendo e curando gli accordi tra le regioni e le province e le connessioni intermodali;
- aiutare nell'identificazione dei tronchi di ferrovie in disuso;
- promuovere e curare iniziative volte all'incentivazione e alla diffusione della mobilità dolce;
- vigilare sull'attuazione della legge.

Dopo l'individuazione dei percorsi, si dispone la pianificazione degli stessi nonché la definizione delle rispettive modalità d'uso, favorendo le reti a bassa intensità e velocità.

## **2.3 Mobilità ciclistica**

Per quanto riguarda lo sviluppo di una mobilità ciclistica si intende infine la promozione dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative, al fine di migliorare l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità della mobilità urbana, tutelare il patrimonio naturale e ambientale, ridurre gli effetti negativi della mobilità in relazione alla salute e al consumo di suolo, valorizzare il territorio e i beni culturali, implementare e sviluppare l'attività turistica.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

I benefici per lo sviluppo di una rete di mobilità dolce sono soprattutto in termini di tutela ambientale e sanitaria, tramite l'incentivazione di altre forme di mobilità che non abbiano ricadute in termini di inquinamento.

I benefici sarebbero anche relativi al rilancio dell'economia, attraverso la creazione di posti di lavoro ed infrastrutture su tutto il territorio, privilegiano una gestione locale dell'offerta di fruizione turistica.

Per quanto riguarda i costi per la creazione di una rete di mobilità dolce bisogna considerare che il grosso sarebbe già pronto: non è necessario progettare né consumare nuovo suolo per realizzarla, ma sarebbe sufficiente sottrarre al degrado e all'incuria migliaia di km di ferrovie dismesse, strade abbandonate e sentieri dimenticati, da restituire alla loro originaria bellezza e, al loro antico fascino. Servono risorse molto modeste rispetto a quelle che lo Stato si ostina a investire in faraonici progetti infrastrutturali, come quelli stanziati per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche, e il ritorno – grazie al volano su un settore turistico in continua crescita – sarebbe positivo per importanti settori dell'economia turistica.

I costi sono dunque irrisori rispetto alle potenzialità di un patrimonio che va preservato e valorizzato in quanto potrebbe rappresentare un'occasione di rilancio del nostro paese sul fronte del turismo, con un occhio attento anche all'educazione ecologica.

# Cap. 8: stop alle trivellazioni

## Paragrafo 1: Stato attuale

### 1.1 Trivellazioni offshore Italia

In Italia sono presenti più di 1.000 pozzi produttivi di idrocarburi, di cui 615 onshore e 395 offshore, di questi, 777 pozzi producono gas mentre i restanti 233 sono mineralizzati ad olio. Le produzioni annuali di gas (8 GS<sub>m</sub>3) ed olio (5 Mton) coprono rispettivamente il 10% ed il 7% del fabbisogno energetico nazionale.

L'attività di esplorazione e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare o in terraferma comporta inevitabilmente il ricorso ad operazioni invasive e potenziali rischi non eliminabili per l'ambiente e per la salute, così come l'aumento di emissioni climalteranti.

Va considerato che il Mar Mediterraneo è un mare piccolo e semichiuso con caratteristiche esclusive, rappresenta uno straordinario patrimonio dell'intera umanità, ma con una dimensione inferiore all'1 per cento dei mari del Mondo. E' gravato dal transito del 25% del traffico mondiale di idrocarburi, di cui solamente un terzo destinato ad approdi e consumi mediterranei. Eventuali attività di ricerca e di estrazione nel mare Mediterraneo, di ridotte dimensioni e semichiuso (con due soli accessi naturali, Gibilterra e i Dardanelli, ed uno artificiale, il Canale di Suez), comporterebbero ulteriori problemi considerata la particolare fragilità dell'ecosistema marino, la cui esigenza di tutela dovrebbe essere condivisa da tutti i paesi che vi si affacciano, come previsto del resto dalla direttiva europea 2013/30/UE e dalla convenzione di Barcellona.

Quasi la metà degli impianti di trivellazione in mare nella fascia protetta, ossia all'interno delle 12 miglia dalla costa, non sono mai state sottoposte a valutazione di impatto ambientale.

Secondo i dati dello sviluppo economico sono 88 le piattaforme e strutture emerse entro le 12 miglia che fanno capo a 31 concessioni a coltivare. Di queste ben 42, ossia il 47,7% delle piattaforme interessate dall'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono state costruite prima del 1986 e quindi non sono mai state sottoposte alla valutazione di impatto ambientale. Il 48% delle piattaforme, delle strutture di appoggio e delle infrastrutturazioni ad esse connesse, hanno un'età maggiore ai 40 anni, mentre l'età media di tutte quelle comprese nelle 12 miglia dalla costa è dai 35 ai 40 anni. Delle 88 piattaforme presenti nelle 12 miglia dalla costa ce ne sono 8 classificate «non operative», 31 tutte per giacimenti di gas sono classificate «non eroganti», ossia non estraggono gas. Questo significa che il 44% delle piattaforme attualmente non stanno lavorando.

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 prescrive che a termine delle attività di estrazione il concessionario debba smantellare le infrastrutture e procedere al ripristino dei luoghi. In caso di inattività prolungata e in assenza di termine della durata della concessione i concessionari non si trovano nell'obbligo di procedere con questi interventi.

La bonifica delle aree interessate dagli impianti di estrazione risulta essere quanto mai urgente se si considerano i dati rivelati da uno studio condotto da Greenpeace secondo i quali i sedimenti nei pressi delle piattaforme sono spesso molto contaminati. All'interno del bacino del mar Mediterraneo poi risulta che l'Adriatico sia il mare che vanta la più alta presenza di piattaforme petrolifere e, allo stesso tempo, il mare che fornisce oltre la metà del pescato in Italia.

Secondo i dati forniti dal Piano d'Azione Mediterranea delle Nazioni Unite, ogni anno il Mediterraneo è oggetto di immissioni di idrocarburi per circa 600 mila tonnellate, mentre, a partire dal 1985, si sono verificati 27 incidenti con un totale di 271.900 tonnellate di petrolio sversate. La maggior parte degli sversamenti di idrocarburi in mare, circa l'80%, è imputabile allo svolgimento di attività di routine di manutenzione degli impianti, di estrazione e trasporto degli idrocarburi.

Una piattaforma in mare nell'arco della sua vita rilascia mediamente 90.000 tonnellate di sostanze inquinanti, il Mediterraneo ha una densità di catrame pelagico di 38 milligrammi per metro quadro, una percentuale altissima ormai assolutamente insostenibile, che rischia di aumentare ancora con l'avvio di nuove attività di coltivazione di idrocarburi. In sostanza il Mediterraneo è già oggi il mare con il più elevato inquinamento da petrolio al mondo il quale, unito ad altre forme di inquinamento (scarichi urbani e industriali non depurati, uso dei sostanze chimiche in agricoltura, e altro) rischia di compromettere gravemente l'equilibrio dei suoi ecosistemi. Non va inoltre dimenticato che le attività di esplorazione e coltivazione di idrocarburi, oltre a mettere a repentaglio l'integrità di aree di particolare pregio paesaggistico e naturalistico e le numerose attività economiche legate al turismo e alla pesca, comportano un aumento del rischio sismico e vulcanico. Gli eventi sismici che hanno interessato il territorio nazionale negli ultimi anni attestano l'imprevedibilità dell'attività tellurica e vulcanica sotto la crosta terrestre, in mare e sulla terraferma, rimanendo sempre sospesa la minaccia che un terremoto possa danneggiare le piattaforme utilizzate per le attività di ricerca e di estrazione con episodi di inquinamento difficili da controllare, che sortirebbero effetti deleteri sulle attività economiche realizzate in mare e sulle coste nazionali. Da tutte queste considerazioni deriva l'assoluta inopportunità a proseguire o ad autorizzare nuove trivellazioni, poiché ogni altra attività legata a prospettive di estrazione di idrocarburi in mare e in terraferma, ancorché meramente esplorativa, intaccherebbe l'integrità dei siti, marini e terrestri e l'immagine ad alto valore naturalistico che sempre più si va imponendo all'attenzione del turismo internazionale.



# LA MINACCIA DEL PETROLIO NEL MARE ITALIANO



## 1.2

### Permessi di ricerca e coltivazione

Il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi/gassosi è rilasciato alla compagnia petrolifera, a seguito di un procedimento unico che inizia con la selezione dei progetti effettuata dal Ministero dello Sviluppo Economico, sentito il parere dell'organo consultivo CIRM, nell'ambito della quale sono rappresentate le Amministrazioni statali competenti (Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ISPRA, Avvocatura dello Stato) oltre che i rappresentanti regionali. Per i permessi offshore sono coinvolti

anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

Si può notare che mentre i permessi in terraferma vengono rilasciati dal Ministero d'intesa con le regioni interessate, i progetti offshore sono sottoposti alla procedura di assoggettabilità ambientale e/o all'espressione del giudizio di compatibilità ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, o della regione interessata, ma non è richiesta "l'intesa" con la regione stessa. L'attuale procedura autorizzativa non prevede pertanto un adeguato coinvolgimento delle comunità locali, a cui, in molti casi, viene richiesto esclusivamente un parere sulla realizzazione degli impianti.

### **1.3 Tecniche di estrazione di idrocarburi**

Grande perplessità desta la fratturazione idraulica ("Fracking") con la quale si intende una modalità di estrazione di idrocarburi, come petrolio ("Shale Oil") e gas naturale ("Shale Gas"), dalle rocce mediante l'iniezione ad alta pressione di acqua ed altri reagenti chimici nel sottosuolo fratturando violentemente le rocce di scisto sottostanti incrementando in tal modo la liberazione e la migrazione in superficie dei fluidi contenenti idrocarburi liquidi o gassosi per il successivo immagazzinamento. Tale procedura può determinare effetti dannosi anche di tipo ambientale in quanto, modificando la struttura e le caratteristiche fisiche di trasmissività del sottosuolo, si può determinare la messa in comunicazione di falde con differenti qualità delle acque utilizzate nel processo di fratturazione idraulica (spesso addizionate a diverse sostanze pericolose, tra le quali naftalene, benzene, toluene, xylene, etilbenzene, piombo, diesel, formaldeide, acido solforico, tiourea, cloruro di benzile, acido nitrilotriacetico, acrilamide, ossido di propilene, ossido di etilene, acetaldeide, ftalati, cromo, cobalto, iodio, zirconio, potassio, lanthanio, rubidio, scandio, iridio, krypton, zinco, xenon e manganese). La tecnica della fratturazione idraulica, che è molto utilizzata negli Stati Uniti dove è dimostrato che stia creando notevoli danni ambientali, in Europa è impraticabile (come ha affermato Leonardo Maugeri, ex direttore strategie e sviluppo di Eni) per la densità della popolazione e le inevitabili proteste. Quindi in Italia il "Fracking" è tecnicamente vietato, ma ufficialmente non esiste alcuna norma che lo bandisca;

### **1.4 Accordi internazionali**

Infine va portato all'attenzione il fatto che risulta ormai urgente avviare, anche nelle sedi internazionali e comunitarie, idonee iniziative politiche, normative ed amministrative al fine di definire più severe regolamentazioni, strumenti e capacità di intervento a fronte dei rischi connessi alle attività di ricerca, coltivazione e trasporto via mare di idrocarburi. Già nel corso della XVI Legislatura, la 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, discutendo relativamente alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio "Affrontare la sfida della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi", approvò una risoluzione con la quale si impegnava il Governo, tra l'altro, ad avviare tutte le procedure necessarie per la ratifica del protocollo per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondale marino e del relativo sottosuolo (Protocollo offshore) e ad operare per far sì che l'attuazione del protocollo medesimo sia riconosciuta come priorità nell'attività della Convenzione di Barcellona per il biennio 2012-2013 e ad attivarsi nelle diverse sedi internazionali, comunitarie e nazionali per la modifica del regime giuridico delle responsabilità per gli sversamenti inquinanti in mare prodotti da trasporti marittimi di idrocarburi ed altre sostanze inquinanti, mediante l'espressa corresponsabilizzazione delle società, delle imprese e dei soggetti

destinatari di detti trasporti, al fine di espandere il novero dei responsabili tenuti a risarcire i danni anche ambientali, così da conseguire una maggiore attenzione anche da parte dei medesimi destinatari ai requisiti di modernità, di efficienza e di sicurezza delle navi da utilizzare per il trasporto via mare di sostanze inquinanti o pericolose.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Le linee guida del M5S per quanto riguarda le trivellazioni offshore hanno come principio la tutela degli interessi dei cittadini italiani, proprietari delle materie prime di suolo e sottosuolo. I focus principali che hanno guidato le nostre scelte sono la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della salute, in ottica di una progressiva fuoriuscita e indipendenza dal mercato delle fonti energetiche fossili.

### **2.1 Certificazioni, controlli, autorizzazioni**

- ripristinare il divieto, nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, anche per i processi autorizzativi in corso, assumendo provvedimenti legislativi atti a modificare e rivedere il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 27 dicembre 2012, che ha ampliato la zona marina "C"; conseguentemente a rivedere il complesso delle autorizzazioni per la ricerca, le prospezioni e le perforazioni in mare rilasciate a seguito di esso;
- prevedere, in maniera chiara ed univoca, che il parere degli enti locali sulle installazioni da assoggettare a valutazione di impatto ambientale (VIA) sia acquisito e vagliato nell'ambito dello stesso procedimento di VIA, al fine di assicurare la previsione e la conseguente valutazione del parere degli Enti locali in relazione alle istanze di rilascio di titoli minerari in mare;
- prevedere che l'istruttoria per le perforazioni in mare e in terraferma - i cui oneri sono posti a carico dei soggetti che inoltrano l'istanza - sia effettuata mediante il contributo di istituti di livello nazionale in possesso delle professionalità tecniche e delle competenze specialistiche, quali l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale o il Consiglio Nazionale delle Ricerche, che devono essere coinvolti, in via ordinaria, nelle procedure finalizzate a tale tipologia di valutazioni;
- assicurare il reale recepimento della Direttiva 2013/30/UE, prestando particolare attenzione alla valutazione delle capacità tecnico-economiche del richiedente, anche per far fronte a eventuali misure di compensazione di danni ambientali, al coinvolgimento dei territori e ai compiti della Autorità competente;
- assicurare che gli introiti erariali previsti dall'articolo 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 siano integralmente assegnati, ad inizio dell'anno finanziario successivo, appositi capitoli istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, per assicurare il pieno svolgimento rispettivamente delle

azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare;

- effettuare un'analisi preventiva dei costi e dei benefici in relazione a future attività esplorative da autorizzare in zone di particolare pregio turistico ed economico;

prevedere un'analisi epidemiologica effettuata dall'Istituto superiore di Sanità, sui rischi della salute umana che andrebbe ad analizzare l'attività di ricerca, esplorazione e coltivazione idrocarburi e a disporre il blocco e il rilascio di future autorizzazioni qualora siano comprovati i rischi;

- porre in essere ogni atto di competenza, anche di carattere normativo, finalizzato ad adeguare i livelli di rilascio di idrogeno solforato attualmente previsti, secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), di 0,005 parti per milione (ppm). Quindi adottare ogni opportuna iniziativa, anche normativa, tesa a salvaguardare la salute delle popolazioni residenti nelle aree esposte alle emissioni di idrogeno solforato ed ove sussistono attività estrattive, di lavorazione e di stoccaggio di prodotti petroliferi;

- normare il sistema di smaltimento previsto dalla normativa vigente per "fanghi e fluidi perforanti" che si generano per raggiungere i giacimenti petroliferi anche per gli impianti off-shore al fine di impedire la prassi secondo cui questi fanghi nelle fasi di estrazione marittima vengono dispersi nelle acque;

- estendere la autorizzazione alla VIA anche per le fasi di manutenzione ordinaria che sono la causa dell' 80 per cento degli sversamenti in mare, che nello specifico disperdono in mare ben 90.000 tonnellate l'anno di sostanze inquinanti;

- far adottare agli impianti autorizzati o in fase di autorizzazione quanto previsto dalla Direttiva Europea 2010/75/UE in termini di emissioni industriali per il quale lo Stato può avviare ed imporre le clausole di salvaguardia;

- prevedere che gli impianti di ricerca, sviluppo e coltivazione di idrocarburi siano sottoposti a controllo annuale da parte dell'ISPRA con i costi di verifica a carico delle società concessionarie;

- sottoporre a VIA gli impianti già autorizzati e mai sottoposti a valutazione di impatto ambientale entro le 12 miglia.

## **2.2 Decommissioning e garanzie**

- rafforzare gli obblighi relativi alla dismissione e alla messa in sicurezza delle piattaforme attraverso la predisposizione di un apposito documento recante una «strategia di abbandono del sito» che utilizzando le best-practices internazionali sul punto, definisca il livello di clean-up da raggiungere, nonché la prestazione di garanzie finanziarie cauzionali anche prevedendo obiettivi legati al riciclo dei materiali con cui sono realizzate le installazioni;

- valutare quale sia l'effettiva produttività dei giacimenti in esercizio e assicurare che le imprese responsabili reperiscano le risorse necessarie a finanziare le attività di decommissioning delle piattaforme da avviare a dismissione, anche prima del termine della durata della concessione, e ad assicurare la soddisfazione delle richieste di risarcimento e ripristino a cui sono tenute le compagnie petrolifere per i danni ambientali cagionati, attraverso l'innalzamento delle royalty sulle attività estrattive e sulle concessioni di coltivazione in mare.

## 2.3 Fratturazione idraulica

- prevedere il divieto della tecnica della fratturazione idraulica;
- includere nella Valutazione di impatto ambientale (VIA) le operazioni relative alle esplorazioni, alle ricerche e all'estrazione del gas da scisto.

### 2.4 Restrizioni e divieti

- estendere il divieto per le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare (previsto dall'articolo 35 del decreto-legge 22 giugno 2012 n.83) anche per quanto riguarda gli "scogli affioranti" e per le aree marittime e costiere protette in fase di attuazione o costituzione;
- prevedere la sospensione delle attività estrattive e di prospezione in zone a rischio sismico, vulcanico, tettonico così come indicato da indagini scientifiche preventive di supporto effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR;
- prevedere il blocco delle attività in corso e del rilascio di future autorizzazioni in zone di particolare ripopolamento ittico, così come opportunamente indicato da indagini scientifiche preventive di supporto, effettuate dagli enti di ricerca INGV, ISPRA e CNR;
- indire una moratoria per le nuove attività di coltivazione di idrocarburi nel mare territoriale e in terraferma;
- incrementare le condizioni di sicurezza del trasporto marittimo con particolare riferimento al Mare Adriatico.

## 2.5 Accordi internazionali

- promuovere con la massima tempestività la ratifica degli accordi e delle convenzioni internazionali, a cui l'Italia aderisce che in ogni modo mirino a prevenire o a minimizzare gli impatti prodotti dalle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi che si svolgono lungo le coste, unitamente a tutte le convenzioni concernenti la prevenzione o minimizzazione degli impatti prodotti dal trasporto di idrocarburi e sostanze pericolose via mare o comunque relative all'inquinamento marino;
- promuovere in tutte le sedi opportune iniziative volte a definire una comune strategia con tutti gli altri Paesi del Mediterraneo per una severa regolamentazione dello sfruttamento di giacimenti sottomarini di idrocarburi nell'intero bacino;

- promuovere un innalzamento del quadro regolatorio in materia di sicurezza anche nei Paesi del Mar Mediterraneo attraverso l'attivazione degli opportuni canali diplomatici e la promozione di una conferenza dei Paesi rivieraschi;
- verificare la compatibilità di attività eventualmente in corso da parte di Stati mediterranei in acque internazionali o di loro competenza con gli accordi internazionali in essere e con le discipline regolative concernenti lo sfruttamento della piattaforma continentale e comunque, ove ritenga, ad attivare una stretta interlocuzione con gli stessi Stati per sollecitare il fermo di iniziative che, data la particolare contiguità e vicinanza con la regione marina e con le coste italiane, potrebbero metterne a rischio l'integrità e in virtù di ciò predisporre l'elenco esatto delle autorizzazioni rilasciate ed ancor oggi in vigore e con riferimento alle acque territoriali italiane e, al di fuori di esse, alla piattaforma continentale ed altresì di ogni altro nulla osta rilasciato anche con riferimento ad iniziative di stessa natura ove lo Stato italiano sia partecipe.

## **2.6 Inserimento nel catasto e il pagamento dell'imposta municipale propria per le piattaforme petrolifere installate nel mare territoriale**

### **2.6.1 Premessa**

Intendiamo colmare una grave lacuna normativa che riguarda la tassazione di alcune strutture situate nel mare territoriale: nello specifico, le piattaforme di ricerca e di estrazione petrolifera. Su tale materia si è espressa, il 21 febbraio 2005 e il 24 febbraio 2016, la sezione tributaria della Suprema Corte di cassazione con la sentenza n. 13794 e n. 3618 che di fatto ha riconosciuto il potere impositivo del comune sulle acque territoriali. Secondo la Suprema Corte, “sull'intero territorio dello Stato, ivi compreso il mare territoriale, convivono e si esercitano i poteri dello Stato contestualmente ai poteri dell'Ente regione e degli Enti locali”. Per questo motivo “non è configurabile, quindi, che su una porzione del territorio -inteso in senso lato- su cui si esercita la sovranità dello Stato non convivano i poteri delle autorità regionali e locali”. Se infatti, per assurdo, su parte di questo territorio, ricoperto dal mare territoriale, non venissero esercitati i poteri amministrativi della regione e del comune “ne deriverebbe la necessaria conseguenza che, nell'ipotesi di costruzione su palafitte nel mare territoriale, i Comuni non avrebbero nessuna possibilità di esercitare le funzioni amministrative loro proprie”. È stata chiaramente rigettata, quindi, la tesi secondo la quale i fabbricati che insistono sul mare non rientrano nella potestà amministrativa degli enti locali, quindi i proprietari degli stessi non solo non godono dei vantaggi connessi alla loro esclusiva ubicazione, ma neanche di quelli di natura fiscale derivanti dalla non tassabilità degli immobili alle imposizioni locali. L'indolenza del legislatore in questa materia ha creato una palese violazione dell'articolo 118 della Costituzione che riconosce a comuni, province e città metropolitane la titolarità di “funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”. Inoltre si sono venute a creare delle vere e proprie zone franche dove il potere dello Stato resta virtuale, mentre quello concreto dei comuni è praticamente azzerato.

### **2.6.2 La nostra proposta**

La proposta in oggetto intende sanare questa mancanza normativa ripristinando la potestà dei comuni e assoggettando le piattaforme petrolifere all'imposta municipale propria (IMU). Nello specifico

intendiamo chiarire cosa si intende per piattaforme petrolifere descrivendole come le strutture definite dalla direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, in modo da utilizzare un concetto condiviso e approvato a livello europeo. Le piattaforme petrolifere dovranno essere censite e categorizzate come immobili a destinazione speciale o particolare. Saranno assimilate e inserite nella categoria catastale D/9 – Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo, ponti privati soggetti a pedaggio. Dovrà essere creato un apposito Fondo, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, dove confluirà il gettito dall'applicazione dell'aliquota IMU sulle piattaforme petrolifere, che sarà ripartito tra i comuni confinanti.

# Cap. 9: per una nuova governance ambientale

## Sezione 1: politiche concrete contro i cambiamenti climatici

Nel primo quesito proposto alla rete è stato fra l'altro chiesto se le decisioni di ogni Ministero in merito a temi economici, ambientali e sociali, debbano essere orientate a rispettare i limiti planetari e a contrastare i cambiamenti climatici.

La risposta favorevole al quesito implica la creazione di una cabina di regia che coordini i dicasteri competenti, un dialogo strutturato e costruttivo fra governi, comunità imprenditoriale, città, regioni, organizzazioni internazionali, società civile e istituzioni accademiche in modo da mobilitare un forte impegno nazionale e globale verso la realizzazione di società a basse emissioni di carbonio e resilienti.

Andranno individuati i settori d'azione prioritari, un percorso per l'attuazione di interventi, dovrà essere eseguita un'allocazione mirata dei Fondi strutturali europei del triennio 2017-2020.

### Cooperazione internazionale e rifugiati climatici

Gli effetti degli stravolgimenti climatici provocati dall'uomo sono una causa sottovalutata e sempre più importante degli esodi e delle migrazioni.

Il Norwegian Refugee Council spiega che “nel corso degli ultimi 8 anni è stato registrato un totale di 203,4 milioni di spostamenti collegati ai disastri”. Secondo un dossier di Legambiente, il numero dei profughi ambientali nel 2015 ha superato quello dei profughi di guerra. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha dichiarato che entro il 2050 si raggiungeranno i 200-250 milioni di rifugiati ambientali, con una media di 6 milioni di persone costrette ogni anno a lasciare il proprio Paese a causa in particolare di conflitti scatenati da politiche diffuse e sistematiche di appropriazione di risorse (land grabbing, water grabbing).

## Paragrafo 2: nostre proposte

### 2.1 Preferire il digitale

L'innovazione procede a passi spediti in questo senso: i tradizionali modelli di business sono oggetto di una transizione in senso digitale. Un'ulteriore de-materializzazione dei processi e dei servizi favorirà un'ottimizzazione nella gestione delle risorse: meno impatto, più efficienza.

A tal proposito, l'Enea – l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ha proposto un Piano di azione disegnato proprio per favorire la



transizione verso l'economia circolare made in Italy, attraverso un percorso sviluppato in quattro punti.

Al primo c'è **“la creazione di un'Agenzia nazionale per l'uso efficiente delle risorse”**, sul modello tedesco e giapponese; al momento l'Italia non ha neanche una strategia nazionale dedicata. A ruota, l'Enea indica la necessità impellente di una “semplificazione normativa, con un focus specifico sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti”. Infine, l'Enea sottolinea la necessità di maggiore “sinergia tra PA, ricerca e imprese”, insieme al “trasferimento di tecnologie per l'innovazione del sistema produttivo nazionale”.

## **2.2 Green economy**

Sostenere l'innovazione e la ricerca orientata alla green economy, promuovendo le eccellenze italiane e la competitività su un mercato internazionale sempre più orientato al green, investendo sulle nuove tecnologie low carbon che saranno necessarie sia nella fase di transizione sia in quella di affermazione di un sistema economico a emissioni di gas serra basse o nulle.

Mettere in atto riforme che spostino la tassazione dal lavoro verso il consumo e l'utilizzo delle risorse e ad incentivare i modelli di business orientati alla condivisione e all'erogazione di servizi rispetto ai modelli basati sulla proprietà dei prodotti.

Favorire l'incentivazione della bioeconomia che può fornire un contributo sostanziale alla reindustrializzazione e alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'Unione europea e nel resto del mondo. Il motore trainante per la transizione verso la decarbonizzazione dell'economia è l'ecoinnovazione, intesa come qualsiasi prodotto, processo, sistema di gestione, servizio o procedura, innovativi e finalizzati alla riduzione del flusso di materiali, del consumo di energia, dell'inquinamento e di altri fattori di pressione per ambiente e società, in riferimento all'intero ciclo di vita. In tal senso l'eco-innovazione ha la capacità di creare valore e rispondere alle esigenze dei consumatori e delle imprese rispetto a standard ambientali e sociali e deve essere ritenuto uno strumento essenziale per la Green Economy. Tale strumento apre la strada ad un cambio radicale dei sistemi di produzione e consumo basati sull'approvvigionamento e l'uso sostenibile delle risorse e sulla riduzione/eliminazione delle emissioni, al fine di ottenere il disaccoppiamento tra crescita economica, impatti ambientali e consumo delle risorse. Affinché si possano ottenere reali benefici ed effetti positivi su ambiente, economia e società, l'ecoinnovazione deve essere applicata non solo al settore delle eco-industrie ma all'intera catena di produzione di beni e servizi. Ciò implica, anche, un ripensamento degli stili di vita.

## **2.3 Cabina di regia**

Occorre dare piena attuazione alla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici valutando l'opportunità di istituire una cabina di regia che coordini i dicasteri competenti affinché a partire dal 2017 siano messe in campo tutte le misure previste dal redigendo Piano nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici. La cabina di regia, istituita in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, dovrà favorire un dialogo strutturato e costruttivo fra governi, comunità imprenditoriale, città, regioni, organizzazioni internazionali, società civile e istituzioni accademiche in modo da mobilitare un forte impegno nazionale e globale verso la realizzazione di società a basse emissioni di carbonio e resilienti. La cabina di regia sarà formata da esperti indicati dai ministeri competenti e da membri di ISPRA, ENEA, CNR e Protezione Civile nonché da accademici e personale amministrativo di supporto.

La cabina di regia dovrà:

- implementare un quadro di azione comune all'interno del quale possano armonizzarsi le singole strategie regionali e locali;
- individuare i settori d'azione prioritari tra i 18 microsettori della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici;
- definire un percorso per l'attuazione di interventi a breve (entro il 2020) e a lungo termine mediante l'utilizzo di "adaptation pathway" (già usati con successo in altri Paesi europei) per i settori di azione prioritari, privilegiando gli interventi di tipo ecosistemico o "verde" e di governance o "soft" (come suggerito nella strategia europea di adattamento) sulla pianificazione e programmazione multisettoriale in Italia;
- finanziare le azioni previste dal piano attraverso un'allocazione mirata dei Fondi strutturali europei del triennio 2017-2020 con lo scopo anche di sostenere il rilancio dell'economia e il rafforzamento strutturale della competitività delle imprese e dei territori nel nostro Paese;
- monitorare e valutare l'efficacia delle azioni intraprese mediante l'uso di indicatori al fine di evitare sprechi di risorse umane e finanziarie e coordinare una futura revisione tecnica della strategia nazionale di adattamento.

## 2.4 Cooperazione internazionale e rifugiati climatici

Gli effetti degli stravolgimenti climatici provocati dall'uomo sono una causa sottovalutata e sempre più importante degli esodi e delle migrazioni. Sfortunatamente, le popolazioni che sono maggiormente vittime del cambiamento climatico sono anche quelle che hanno meno contribuito a crearlo. In media pro capite, le loro emissioni di gas serra sono tra cinque e dieci volte minori di quelle cittadini dei paesi industrializzati. Secondo i demografi, da qui a qualche anno, le attuali migrazioni in direzione dell'Europa ci appariranno assai modeste rispetto a quelle, future e probabili, di decine di milioni di migranti climatici.

In molti paesi, soprattutto i meno ricchi, il terreno diventa arido, i deserti si allargano, il bestiame muore e le risorse idriche diminuiscono o si contaminano. Il Norwegian Refugee Council spiega che "nel corso degli ultimi 8 anni è stato registrato un totale di 203,4 milioni di spostamenti collegati ai disastri". L'Emergency events data base del Cred (Centre for research on the epidemiology of disaster) riporta che negli ultimi 20 anni sono state distrutte da catastrofi climatiche 87 milioni di case. Secondo un dossier di Legambiente, il numero dei profughi ambientali nel 2015 ha superato quello dei profughi di guerra. E c'è di peggio: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha dichiarato che entro il 2050 si raggiungeranno i 200-250 milioni di rifugiati ambientali, con una media di 6 milioni di persone costrette ogni anno a lasciare il proprio paese. Lo straordinario aumento di sfollati interni e di profughi è in gran parte dovuto a conflitti scatenati da politiche diffuse e sistematiche di appropriazione di risorse. Dal dopoguerra a oggi, ben 111 conflitti nel mondo avrebbero tra le proprie radici cause ambientali: 79 sono tuttora in corso e, tra questi, 19 sono considerati di massima intensità.

Nonostante le misure fin qui prese per contenere i cambiamenti climatici e l'aggressione alle risorse naturali, l'espulsione dal proprio habitat di ampie quote della popolazione mondiale a causa del deterioramento ambientale è considerata inevitabile dalla maggior parte della comunità scientifica, in assenza di provvedimenti più radicali di quelli presenti. Eppure il fenomeno resta di fatto invisibile alle legislazioni e alla politica. Nemmeno la Convenzione di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo del 1967 riconoscono lo status giuridico di chi fugge da catastrofi ambientali, specie se originate da azioni e interventi umani sulla natura.

Sono rifugiati ambientali quelli che scappano da conflitti per l'accaparramento delle risorse idriche o energetiche, come lo sono coloro che fuggono dalla desertificazione e dal collasso delle economie di sussistenza in seguito a crisi dell'ecosistema, dovute a cause naturali o attività umane: land grabbing, water grabbing, processi di "villaggizzazione" forzata (che negli anni Ottanta causarono la morte di un milione di persone per carestia, in Etiopia), inquinamento ambientale, smaltimento intensivo di rifiuti tossici o radioattivi, scorie radioattive risultanti da bombardamenti.

Questi flussi si aggiungono a quelli causati da guerre e persecuzioni politiche, religiose o etniche, e talvolta vi si sovrappongono in modo inestricabile. È pretestuoso e miope considerare popolazioni in fuga da condizioni invivibili alla stregua di migranti economici, tuttavia è esattamente ciò che fa la Commissione europea con il cosiddetto "approccio hotspot", che istituisce due categorie di migranti: i profughi di guerra, ai quali viene riconosciuto il diritto di chiedere protezione internazionale, e i migranti economici, da rimpatriare – con ciò violando il diritto d'asilo.

Per queste ragioni occorre dare crescente supporto ai paesi in via di sviluppo, attraverso l'attivazione di specifici programmi di cooperazione internazionale finalizzati al trasferimento tecnologico e di conoscenze, affinché vengano poste le basi per la creazione di modelli di sviluppo sostenibile liberi dalla dipendenza delle fonti fossili. I programmi di trasferimento tecnologico rappresentano, inoltre, un'ottima opportunità per le nostre aziende e per l'occupazione ad esse collegata.

Bisognerà, inoltre, valutare iniziative per implementare politiche migratorie pianificate e ben gestite, migrazioni sostenibili sulla base della libertà di mobilità e di migrazione prevista dalla dichiarazione universale dei diritti umani, e quindi per contrastare e prevenire ogni migrazione forzata, favorendo il riconoscimento dello status di "climate refugees".

## **2.5 Territorio**

Occorre incentivare e promuovere, in tutti i livelli di aggregazione territoriale, lo sviluppo di infrastrutture verdi in grado di sequestrare carbonio e compensare in parte le emissioni di gas serra, soprattutto in ambito urbano introducendo misure per fermare il consumo di suolo attraverso piani di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e, ove possibile, di ripristino delle condizioni ecosistemiche naturali dei luoghi, con particolare riferimento ai versanti montuosi oggetto di dissesto idrogeologico.

La cabina di regia sui cambiamenti climatici dovrà favorire, per quanto di competenza, lo sviluppo in modo coordinato di adeguati piani regionali e locali di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, privilegiando le misure ad alto grado di sostenibilità ambientale, evitando impatti negativi sull'ambiente e sugli ecosistemi delle misure stesse.

## **2.6 Alimentazione**

Sarà necessario portare avanti con determinazione, nel dibattito e negli accordi internazionali sulla mitigazione dei cambiamenti climatici, il tema dell'alimentazione e delle scelte alimentari, riconoscendo il forte impatto ambientale legato, soprattutto, alla produzione e consumo di cibi di origine animale e dell'olio di palma. In tal senso saranno di fondamentale importanza misure di contrasto allo spreco alimentare in ossequio agli obiettivi enunciati nella carta di Milano, ovvero nella riduzione del 50% dello spreco alimentare al 2020, definendo delle azioni precise e improrogabili, per agire a più livelli: dalla produzione agricola per evitare le eccedenze, al riutilizzo nella catena alimentare destinata al consumo umano, fino al riciclo e recupero, senza ricorrere alle discariche, per evitare l'incremento delle emissioni di metano e gas serra.

## **2.7 Indicatori di sostenibilità**

Occorre adottare progressivamente indicatori di sostenibilità alternativi come il BES o il GPI capaci di misurare lo sviluppo tenendo in considerazione gli aspetti ambientali e sociali.

L'utilizzo di tali indicatori dovrà interessare ogni aspetto della programmazione economica del CIPE e di ogni operazione di bilancio di organi centrali dello Stato e degli enti locali.

## **2.8 Educazione e formazione**

L'educazione e la formazione sono aspetti di notevole importanza per il contrasto ai cambiamenti climatici. Bisognerà prevedere l'introduzione di specifici cicli di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado per diffondere tra le giovani generazioni la conoscenza del fenomeno dei cambiamenti climatici, con particolare riferimento alle conseguenze socio-economiche e all'adozione di pratiche e stili di vita maggiormente compatibili con i mutamenti in atto. Inoltre bisognerà promuovere e sostenere progetti volti a diffondere lo studio accademico del fenomeno in tutte le sue molteplici sfaccettature, prevedendo finanziamenti ad hoc per le università pubbliche che intendono avviare corsi di studio in merito. Bisognerà, inoltre, sollecitare un impegno in termini di campagne e azioni di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica in merito ai grandi e piccoli gesti che possono contribuire a contrastare i cambiamenti climatici nei paesi sviluppati e nei Paesi in via di sviluppo.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Mentre l'economia europea fa fatica a riprendersi, le energie rinnovabili e il risparmio energetico costituiscono un'attrattiva sempre maggiore per investitori e governi e il raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici per il 2020 consentirebbe in Europa la creazione di 5 milioni di nuovi posti di lavoro, la riduzione della dipendenza da combustibili fossili e il conseguente risparmio fino a 500 miliardi di euro l'anno, a cui si aggiungerebbero ulteriori 200 miliardi per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica.

Secondo l'Oms i danni diretti alla salute causati dal clima saranno compresi tra i 2 e i 4 miliardi di dollari entro il 2030.

L'UNEP (il programma ambientale delle Nazioni Unite) ha pubblicato il rapporto "Adaptation Finance Gap" per misurare il divario finanziario delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, ovvero la differenza tra i costi di adattamento e la quantità di fondi effettivamente disponibile per soddisfare questi costi. Secondo il rapporto, se non vi sarà un aumento dei finanziamenti, entro il 2050 si registrerà un gap significativo tra le risorse a disposizione e i fondi necessari a contrastare l'impatto del riscaldamento globale. Le precedenti stime del 2010 della Banca Mondiale valutavano costi tra i 70 e i 100 miliardi di dollari l'anno fino al 2050, ma secondo le Nazioni Unite i costi effettivi saranno tra i 140 e 300 miliardi di dollari l'anno nel 2030 e tra i 280 e 500 nel 2050, ovvero fino a cinque volte in più del previsto. Inoltre, se non si riuscirà a mantenere la temperatura globale al di sotto dei 2°C entro il 2100, i costi raggiungeranno cifre ancora più allarmanti. In cinque anni si è riusciti a raccogliere fondi per un ammontare di 22,5 miliardi di dollari nel 2014, ma la quantità di risorse per l'adattamento risulta ancora insufficiente.

La lotta ai cambiamenti climatici rappresenta una grande opportunità di crescita per il Paese. Secondo le stime gli investimenti necessari ad attuare le politiche di mitigazione porteranno a un aumento del PIL dell'1,5%. Secondo le stime degli esperti la lotta ai cambiamenti climatici in

Italia attirerà investimenti addizionali pari a 9 miliardi di euro all'anno provenienti soprattutto dal settore privato. Investire nella decarbonizzazione dell'economia permetterà di limitare le perdite causate dai cambiamenti climatici a settori cruciali per il Paese quali il turismo e l'agricoltura. Anche le spese sanitarie legate all'inquinamento e all'aumento delle temperature globali diminuiranno liberando ulteriori risorse per la crescita del Paese.

## **Sezione 2: implementazione e sostegno al nuovo Sistema Nazionale di Protezione Ambientale**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

Con la proposta di legge (C.1945 De Rosa), approvata definitivamente da Camera e Senato, recante misure per "l'Istituzione del Sistema nazionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente e ordinamento delle funzioni dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale ad esso relative" il Parlamento ha espresso la necessità di un complessivo riordino del sistema delle agenzie, nell'ottica di un sostanziale accrescimento del livello di efficienza del sistema.

Con l'approvazione della suddetta legge l'ISPRA viene integrata in un sistema a rete, il Sistema delle Agenzie Ambientali, che conta oggi la presenza sul territorio nazionale di 21 tra le Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA) costituite con apposita Legge Regionale.

Si tratta di un sistema federativo consolidato, che coniuga conoscenza diretta del territorio e dei problemi ambientali locali con le politiche nazionali di prevenzione e protezione dell'ambiente, così da diventare punto di riferimento, tanto istituzionale quanto tecnico-scientifico, per l'intero Paese.

L'istituzione dell'ISPRA rappresenta la coesione del Sistema, pur nel rispetto delle realtà territoriali, e ne favorisce lo sviluppo omogeneo su temi di cooperazione e collaborazione. Fin dall'istituzione delle prime Agenzie regionali, è emersa l'esigenza di creare degli spazi di confronto e discussione tra le Arpa-Appa, al fine di promuoverne uno sviluppo coordinato. E' per questo motivo che la legge istitutiva dell'APAT prima, e ora dell'ISPRA, ha istituito un Consiglio Federale presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dal Direttore Generale e dai legali rappresentanti delle ARPA-APPA, con funzioni consultive sulla convenzione tra l'Istituto e il Ministero dell'Ambiente, con particolare riguardo all'assegnazione dei finanziamenti e all'utilizzo delle risorse, alle metodologie tecnico operative per l'esercizio delle attività delle Arpa-Appa, al compito di coordinamento dell'Istituto nei confronti delle Arpa-Appa.

La connotazione "a rete" del Sistema nazionale delle agenzie ambientali (costituito dall'ISPRA e dalle agenzie regionali e delle province autonome per la protezione dell'ambiente) è finalizzata ad assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica. Il Sistema nazionale, concorre, inoltre, al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo del suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali, nonché alla piena realizzazione del principio di derivazione europea "chi inquina paga". Il Sistema nazionale ha la funzione di attuare i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), che rappresentano i livelli qualitativi e quantitativi di attività garantite in modo omogeneo a livello nazionale dal Sistema nazionale medesimo.

In sintesi, i compiti attribuiti al Sistema nazionale sono i seguenti:

- il monitoraggio dello stato dell'ambiente e della sua evoluzione;
- il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento; attività di ricerca, di trasmissione ai diversi livelli istituzionali e di diffusione al pubblico dell'informazione ambientale;
- supporto tecnico-scientifico per l'esercizio di funzioni amministrative in materia ambientale;
- attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze degli altri enti previste dalla normativa vigente;
- attività di supporto nell'individuazione, descrizione e quantificazione del danno ambientale.

Al Sistema nazionale è inoltre conferita l'organizzazione dei propri laboratori che si occupano di analisi ambientali in una rete nazionale di laboratori accreditati. L'ISPRA, dotato di autonomia e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente, svolge funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente. L'ISPRA svolge, inoltre, funzioni di indirizzo e coordinamento al fine di rendere omogenee, sotto il profilo tecnico, le attività del Sistema nazionale, tra le quali si prevede, tra l'altro, l'elaborazione di criteri e di standard uniformi per lo svolgimento dell'attività conoscitiva nell'ambito della difesa del suolo e della pianificazione di bacino, il rilevamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica nazionale, attività di ricerca e controllo nella prevenzione dei rischi geologici, con particolare attenzione al dissesto idrogeologico. L'ISPRA predispone inoltre il programma triennale delle attività del Sistema nazionale individuando le principali linee di intervento finalizzate ad assicurare il raggiungimento dei LEPTA nell'intero territorio nazionale. All'ISPRA sono, altresì, trasferite le funzioni degli organismi collegiali già operanti presso il Ministero dell'ambiente per i quali era stato avviato un procedimento di riordino. All'ISPRA è anche affidato - avvalendosi di poli territoriali costituiti da punti focali regionali (PFR) - il compito di provvedere alla realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) gestiti dalle agenzie territorialmente competenti. Le leggi regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano disciplinano la struttura, il funzionamento, il finanziamento e la pianificazione delle attività delle agenzie, nel rispetto dei LEPTA, e del programma triennale delle attività del Sistema nazionale, come predisposto dall'ISPRA, e adeguano le leggi regionali istitutive delle agenzie alle previsioni della legge entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore. Le agenzie svolgono le attività istituzionali obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori di competenza. Possono svolgere ulteriori attività, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Sebbene la tutela dell'ambiente appaia ormai da più parti come condizione irrinunciabile al perseguimento di una politica di sviluppo sostenibile, negli anni troppe inefficienze nel sistema dei controlli hanno permesso il proliferare di situazioni di forte inquinamento ambientale e degrado del territorio. Un Paese che voglia guardare con fiducia al futuro non può esimersi

dall'attuazione di una corretta ed efficace politica ambientale, la quale non può prescindere da un sistema di soggetti istituzionali, il sistema delle agenzie, autorevole dal punto di vista scientifico, autonomo rispetto alle diverse istanze burocratiche e indipendente rispetto a interessi industriali e politici.

La volontà è quella di avere a livello nazionale una voce unica e autorevole che fornisca le informazioni necessarie, i monitoraggi e che faccia ricerca applicata ai controlli in campo ambientale, attività atte a tutelare sia l'ambiente che la salute dei cittadini attraverso controlli mirati del territorio e dei fattori ambientali regolati per legge.

Inoltre non va sottovalutato l'aspetto fondamentale di trasformazione interna alle agenzie che dovranno sempre più essere strumento al servizio del cittadino e del paese e non utilizzate come strumento vessatorio e sanzionatorio, un ruolo che deve riscoprire la sua vocazione educativa e di guida e non solo sanzionatoria.

L'approvazione della legge sul SNPA, rappresenta un grande passo avanti in questa direzione, ma al moltiplicarsi dei compiti e della complessità delle responsabilità affidate al SNPA non è stato ancora corrisposto un adeguato finanziamento in grado di assicurare l'effettiva applicazione della legge. Sosteniamo da sempre che i controlli e la prevenzione del danno siano preferibili e molto meno costosi rispetto all'intervento in emergenza a danno avvenuto.

## **2.1 Finanziamenti da ETS**

Per questo motivo, al fine di fornire gli strumenti e le risorse economiche e umane necessarie, sarà riproposta la richiesta di assegnare ad ISPRA una parte delle risorse derivanti dall'Emission Trading System (ETS). La gestione del sistema delle quote di emissione è attualmente a carico di ISPRA stessa che però non usufruisce dei contributi da esso derivanti.

## **2.2 Personale**

Per superare il problema delle risorse umane insufficienti dovranno essere valutati adeguati finanziamenti, a partire dal 2017, tramite cui le agenzie regionali di protezione ambientale potranno formare e/o assumere nuovo personale. Ogni agenzia dovrà individuare le risorse umane necessarie e redigere i piani occupazionali. Il fabbisogno così determinato costituirà il nuovo limite alle assunzioni.

Questi ulteriori finanziamenti, che saranno determinati dopo l'elaborazione dei piani occupazionali, sono fondamentali per garantire i livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali istituite da ISPRA e fondamentali affinché il sistema delle agenzie ambientali sia effettivamente in grado di svolgere le funzioni per le quali è stato istituito.

## **2.3 Dispersione funzioni**

L'ISPRA deve rappresentare il braccio operativo del MATTM, fornendo servizi altamente qualificati e soprattutto con quel grado di autonomia e terzietà tecnico-scientifica che sarebbe necessario in tema di controlli ambientali. In questo senso proporremo di riportare in capo al Ministero e ad ISPRA tutte le funzioni oggi devolute a SOGESID SpA, società in house del Ministero dell'ambiente il cui capitale sociale è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, spesso citata per l'inefficienza e gli scandali legati alle assunzioni di clientela. Questo aspetto verrà ulteriormente chiarito nella scheda del programma relativo alla governance del Ministero.

## **2.4 Terzietà**

Si vuole inoltre predisporre un sistema di selezione del personale dirigente e apicale del SNPA che risponda a criteri di preparazione ed esperienza, svincolandolo dal potere politico e vincolandolo a principi di trasparenza, onestà e tutela del cittadino.

## **Paragrafo 3: Costi e benefici**

Per rendere perseguibili (dopo anni di tagli) gli obiettivi di rilancio dell'Istituto e di stabilizzazione del proprio personale precario, all'ISPRA sono necessari almeno ulteriori 10 milioni di euro all'anno. I finanziamenti saranno reperiti attraverso la revoca della Convenzione tra il Ministero dell'ambiente e SOGESID SpA oltre alla rimodulazione dei crediti derivanti dal sistema ETS.

Il SNPA invece nel suo complesso necessita di un fondo per rendere omogeneo ed efficace il sistema dei monitoraggi e dei controlli sul territorio nazionale senza distinzione di sorta tra regione e regione. Serve quindi una fase iniziale di investimenti per portare il sistema delle agenzie allo stesso livello in tutta Italia in modo che tutti i cittadini abbiano lo stesso servizio a disposizione e a loro tutela. Potrebbe essere necessaria l'istituzione di un fondo ambiente (di cui parleremo in altre sezioni del programma) le cui disponibilità saranno derivanti dagli effetti della legge sugli ecoreati, ma sono allo studio anche variazioni delle percentuali di fondi destinati alle agenzie derivanti dal SSN.

Un corretto funzionamento dei controlli e del monitoraggio del territorio porta con sé una maggior tutela dei cittadini dal punto di vista ambientale e sanitario. Interventi tempestivi e controlli preventivi potranno evitare o diminuire drasticamente i danni materiali, le morti, i ferimenti e le malattie derivanti, per esempio, da inquinamento, dissesto idrogeologico o esondazioni. Monitorare il consumo di suolo, l'inquinamento delle falde, le emissioni in atmosfera o altri fattori critici, costituisce il punto di partenza per la tutela del nostro paese e dei cittadini di cui vogliamo garantire salute e qualità di vita.

## **Sezione 3: la necessaria riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente**

### **Paragrafo 1: Lo stato attuale**

La SOGESID SpA è una società in house del Ministero dell'ambiente il cui capitale sociale è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Costituita ai sensi dell'art. 10 del d. lg. 9 aprile 1993, n. 96). Nata in origine come concessionaria di impianti di depurazione in Campania, è stata trasformata negli anni in uno strumento di gestione e consulenza delle politiche nazionali per i problemi idrici del paese, secondo l'indirizzo della L. 36/1994 ("Legge Galli"). Successivamente è stata nuovamente trasformata, in attuazione dell'art. 1, comma 503, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in società strumentale al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATT), con compiti di supporto tecnico all'attività del ministero stesso e di ingegneria nel campo della tutela ambientale.



L'art. 4 dello statuto sociale individua i settori di attività funzionali alle esigenze del Ministero dell'ambiente e reca un elenco di attività relative al settore delle infrastrutture idriche che concernono le competenze sia del Ministero dell'ambiente sia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il recente regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente, emanato con D.P.C.M. 10 luglio 2014, n. 142, coerentemente con le anzidette previsioni legislative e statutarie, dispone all'art. 2 comma 7 che il Ministro si avvale della SOGESID SpA per le attività strumentali alle finalità e alle attribuzioni istituzionali del Ministero "nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale per la gestione in house". La società può fornire, in base a rapporti convenzionali, assistenza, prestazione di servizi nonché svolgere le funzioni di stazione appaltante ai fini della realizzazione delle opere. Non risulta inclusa tra le pubbliche amministrazioni i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. (Vd. comunicato dell'Istituto nazionale di statistica in G.U. 30 settembre 2015, n. 196).

La SOGESID SpA rientra nel novero di quei soggetti che non sono tenuti ad espletare le procedure di evidenza pubblica per lo svolgimento delle attività ad essa affidate; tale deroga le consente progetti costosi e irrealizzabili e le citate consulenze milionarie che hanno destato più di una volta l'attenzione dei magistrati.

Il Ministro Galletti ha rinnovato ed esteso la convenzione tra il Ministero e la SOGESID SpA, moltiplicando cariche dirigenziali, privando di fatto il Ministero dell'ambiente delle sue funzioni e della sua struttura per affidarne le attività, delicatissime per l'equilibrio sociale ed economico del nostro Paese, quali le bonifiche, il dissesto idrogeologico, il contrasto ai cambiamenti climatici e la gestione del ciclo dei rifiuti. In questo modo SOGESID SpA potrà predisporre piani strategici, definire quelli finanziari, occuparsi di progettazione e poi essere contemporaneamente stazione appaltante, direttore dei lavori e soggetto attuatore.

Secondo la "Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID SpA" pubblicata dalla Corte dei conti nell'aprile 2016 in riferimento all'anno 2014, in sostanza si utilizzano risorse del ministero per il pagamento del personale assunto dalla SOGESID SpA e impiegato presso le direzioni ministeriali.

Già oggi, le consulenze fornite dalla SOGESID SpA contano un numero di personale applicato all'interno del Ministero superiore a quello del personale di ruolo, il cui operato non corrisponde ad un reale piano di fabbisogno per lo svolgimento delle attività del Ministero.

Da un'analisi del personale in organico presso il Ministero dell'ambiente si evince chiaramente l'esiguità del personale impiegato ed ancor più di quello qualificato e specializzato. I dati fanno riferimento ad una pianta organica risultante in "sotto organico", 530 dipendenti di ruolo contro i precedenti 900, oltre al blocco di qualsiasi forma di rinnovo contrattuale, progressione di carriera, formazione professionale, fondi di produttività come per tutti i dipendenti della pubblica amministrazione a causa dei tagli e blocchi operati dal Governo. A questo dato però corrisponde un'esternalizzazione di gran parte delle attività istituzionali con aggravio di costi e contemporanea demotivazione lavorativa dei dipendenti di ruolo. Tutto a discapito della produttività ed efficacia del lavoro di competenza del Ministero.

A titolo esemplificativo, il personale tecnico di ruolo in servizio presso la divisione che si occupa delle bonifiche dei 40 siti di interesse nazionale è pari ad appena 3 unità di cui un solo funzionario di ruolo del Ministero e 2 tecnologi in posizione di distacco dall'ISPRA, mentre per il resto le delicate funzioni istituzionali di competenza sono svolte da personale SOGESID SpA che non è stato selezionato attraverso alcuna procedura comparabile a un concorso pubblico e che si trova a operare sugli stessi siti sui quali SOGESID SpA ha convenzioni attive per attività di progettazione degli interventi di bonifica.

La stessa Corte dei conti nelle relazioni sulla gestione finanziaria SOGESID SpA ipotizza che l'affidamento degli incarichi conferiti alla SOGESID SpA "possa prestarsi ad essere utilizzato come mezzo elusivo dei vincoli all'assunzione di personale e delle limitazioni e delle condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi". Tale osservazione è stata espressa anche dal capo di gabinetto del Ministero dell'economia e finanze nella nota prot. n. 1264 del 21 gennaio 2015 (parte integrante della convenzione quadro). Inoltre la stessa convenzione prevede, all'art. 11, che la SOGESID SpA possa avvalersi di soggetti terzi quali imprese, esperti e professionisti per l'esplicazione delle funzioni richieste, facendo venir meno ogni riferimento all'eccezionalità di tale ipotesi richiamata nel documento di indirizzo per la stipula delle convenzioni quadro e al previo assenso della componente ministeriale.

Gli abusi operati all'interno del meccanismo di esternalizzazione delle competenze, di cui SOGESID SpA rappresenta un esempio, sono stati evidenziati ancora una volta dalla Corte dei conti, che ha affermato che il ricorso da parte di un'amministrazione ad una consulenza esterna relativamente a specifiche tematiche, affidata ad una società in house, è soggetta al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera f-ter, della legge n. 20 del 1994. Inoltre, ha ritenuto che il ricorso ad una consulenza esterna, tenuto conto della presenza nell'ambito della Direzione generale di un apposito ufficio deputato e della possibilità, in genere, di avvalersi, per i casi più complessi, dell'Avvocatura generale dello Stato, deve essere oggetto di specifica motivazione, specie se l'oggetto del contratto risulta, in tutto o in parte, coincidente con quello di altra convenzione stipulata tra il Ministero dell'ambiente e la stessa società. Infine, ha chiarito che le somme destinate alla consulenza devono affluire al conto dell'entrata e non possono essere direttamente corrisposte da parte dei soggetti privati.

Le selezioni del personale esterno effettuate dalla SOGESID SpA, inoltre, non sono state espletate con le garanzie dei concorsi pubblici e potrebbero non assicurare la necessaria trasparenza.

Si tratta pertanto di una privatizzazione di fatto di una funzione strategica dello Stato, fondamentale per la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

## **Paragrafo 2: La nostra proposta**

Pur riconoscendo la presenza all'interno del personale SOGESID SpA di figure qualificate e preparate, non possiamo dimenticare come alcuni principi debbano essere sempre rispettati quando si utilizzano soldi pubblici e si forniscono servizi ai cittadini.

Non è possibile avallare il principio per cui si esternalizzano a delle S.p.a. le funzioni fondamentali normalmente attribuite allo stato.

La soluzione che proponiamo per sanare le opacità e le inefficienze ampiamente documentate dalla magistratura ordinaria e dalla Corte dei conti consiste in un progressivo ma rapido

processo di internalizzazione, delle competenze oggi affidate a SOGESID SpA, nonché una razionalizzazione secondo principi di trasparenza, efficacia ed efficienza delle procedure per l'affidamento delle funzioni, attraverso la selezione dei singoli soggetti attuatori qualificati. Al termine di tale procedimento si procederà alla liquidazione di SOGESID SpA e al conseguente trasferimento di tutte le sue funzioni in capo al Ministero dell'ambiente.

Vogliamo evitare che si possano aggirare le norme e si incoraggino società in house che, pur se legate ai ministeri, non sottostanno ad alcuna regola di trasparenza o di contenimento della spesa. Inoltre riteniamo assurdo il ricorso a personale esterno per svolgere le funzioni amministrative del Ministero dell'ambiente. Questa aberrazione probabilmente utilizzata per aggirare norme di revisione della spesa, che hanno bloccato le assunzioni e tagliato i budget dei ministeri in modo lineare e non ragionato, non può portare alla conseguente creazione di entità che agiscono con fondi pubblici ma non sono obbligate alla trasparenza e il cui personale non deriva da concorsi pubblici.

Dunque, per sanare le storture derivanti dal sistema dell'affidamento esterno e per garantire un adeguato livello di efficienza dell'amministrazione, saranno riviste le necessità di organico del ministero e avviate se necessario le procedure per l'espletamento di un concorso pubblico al fine di reperire le eventuali nuove risorse umane specializzate e qualificate necessarie, in piena discontinuità con il sistema vigente.

### Paragrafo 3: Costi e benefici

Le attività affidate dal Ministero dell'ambiente a SOGESID SpA, nella maggioranza dei casi sono subappaltate da quest'ultima a soggetti terzi. Dal 2008 al 2011 ha assorbito dal Ministero 426 milioni di euro, attivando 1.600 consulenze per un totale di 35 milioni di euro, oltre ai propri 126 dipendenti e 315 collaboratori a progetto, mentre al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono state decurtate risorse fino al 72% ed eseguiti tagli molto consistenti del personale.

Attualmente i costi delle risorse umane impiegate da SOGESID SpA per lo svolgimento delle funzioni previste dalla convenzione stipulata con il MATTM rappresentano circa il 70% del totale dei trasferimenti determinati dalla convenzione. Un ulteriore 30% dei costi che il MATTM corrisponde alla SOGESID SpA riguardano le strutture amministrative, logistica, spese di rappresentanza e di gestione.

Riportare le funzioni di SOGESID SpA in seno al ministero comporterebbe un risparmio immediato di questi costi. Inoltre, sanerebbe la disparità di trattamento economico tra il personale facente capo alla SOGESID SpA e il personale del Ministero stesso e dell'ISPRA, a parità di funzioni e di compiti, si conseguirebbe un ulteriore risparmio.

La necessità di avere le funzioni amministrative in capo al ministero e quelle di ricerca e intervento in capo a strutture pubbliche come ISPRA, CNR o ENEA (per citarne alcuni) ha effetti sia sulla trasparenza dei dati e degli atti amministrativi oltre che stabilire una più corretta attribuzione di responsabilità e di autorevolezza ad enti statali controllabili, a tutela dei cittadini e non a scopo di lucro.

## Sezione 4: servizi pubblici e locali a misura di cittadino

### Paragrafo 1: Il contesto attuale

La sentenza della Corte costituzionale del 19/12/16 n. 275 riconosce come prioritaria la garanzia dei diritti fondamentali essenziali rispetto al pareggio di bilancio e pertanto ha dichiarato illegittima la legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), successivamente modificata, limitatamente all'inciso "omissis... , nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,".

Uno dei passaggi più eloquenti di questa sentenza ribalta il dogma delle politiche di austerità sostenuto dalle istituzioni italiane ed europee di questi anni relativamente al primato dei vincoli di bilancio:

**“ Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.”**

Questa importante dichiarazione della corte costituzionale va necessariamente confrontata con le dichiarazioni con cui in questi anni, potenti istituzioni e l'ex presidente del consiglio hanno tentato di indottrinarci e di imporre la necessità di ricorrere al mercato e alla finanza per poter gestire i servizi pubblici locali.

Partiamo dal rapporto "Guadagni, concorrenza e crescita" presentato dalla Deutsche Bank il 1 dicembre 2011 all'Unione Europea per mano di Dieter Bräuninger. A lui è stato commissionato uno studio sulle proprietà statali e sui "benefici" delle dismissioni e/o privatizzazioni.

In particolare il passaggio relativo ai spl, dice: **"I Comuni offrono il maggior potenziale di privatizzazione. In una relazione presentata alla fine di settembre 2011 dal Ministero dell'Economia e della Finanze si stima che le rimanenti imprese a capitale pubblico abbiano un valore complessivo di 80 miliardi di euro: inoltre, il piano di concessioni potrebbe generare circa 70 miliardi di entrate".**

Quindi il business complessivo sui spl è di 150 miliardi. A cui il rapporto aggiunge **421 miliardi di valore del patrimonio pubblico in mano agli enti locali**. Per un totale di business da fare in Italia -con privatizzazione dei servizi pubblici e vendita del patrimonio pubblico- pari **571 miliardi di euro!**

Ed è su questo business che si innestano le politiche di privatizzazione portate avanti negli ultimi 20 anni e in cui appare chiaro l'obiettivo infatti del Governo Renzi più volte sbandierato fuori dalle aule parlamentari ovviamente era "Dobbiamo passare da circa 1.500 società partecipate a 20 società regionali per la gestione dei rifiuti, 5 grandi player per il servizio idrico

integrato, 3 per la distribuzione del gas e 4 per il trasporto pubblico locale.” Un programma di governo portato avanti a colpi di decreti (Sblocca Italia, Legge di stabilità, Delega Madia) dietro al ricatto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno e del mantra “ce lo chiede l’Europa”. In particolare con il disegno **di legge delega Madia** ed con i suoi decreti attuativi sui servizi pubblici locali e sulle partecipate, veniva chiaramente indicato fra gli obiettivi a breve termine, “la riduzione della gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità”, mentre come obiettivi di lungo periodo: “garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un’ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati” e “attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza”. Alla fine è intervenuta la corte costituzionale a dichiararli incostituzionali e a porre un freno almeno a questi provvedimenti.

A noi, una volta al Governo, la sfida di cambiare approccio sulla visione complessiva di ciò che rappresentano e di come devono essere gestiti e garantiti i servizi pubblici locali.

Innanzitutto ripartiamo dalla storia di come si è costruita la base economica e democratica del nostro paese dopo l'unificazione.

Il sistema imprenditoriale pubblico ha origini storiche che risalgono all'Ottocento. Nel 1865, in occasione della redazione del Codice civile, si discusse ampiamente della proprietà e della gestione dei beni e dei servizi pubblici. La cultura giuridica moderna, nonostante l'inadeguatezza dell'assetto normativo, ha ritenuto che debbano appartenere alla collettività. La prima disciplina organica dell'assunzione diretta dei servizi pubblici in capo ai comuni è stata fortemente voluta da Giovanni Giolitti (Legge 29 marzo 1903, n. 103). All'epoca Ministro dell'Interno, volle regolamentare quanto gli enti locali governati da liberali, cattolici e socialisti, avevano intrapreso spontaneamente da un ventennio per rispondere alle crescenti esigenze della popolazione che – Zamagni ricorda – dalle campagne si andava concentrando verso le città nel periodo della prima industrializzazione nazionale.

L'impianto normativo giolittiano, stabiliva che fossero gli enti locali a provvedere per le aziende speciali pubbliche, tanto al finanziamento e alla vigilanza quanto al ripianamento delle perdite laddove si verificassero e non fossero state compensate dal fondo di riserva.

Insomma lo Stato e le sue emanazioni territoriali, dovevano ancora comportarsi da buon padre di famiglia, in grado di fornire servizi essenziali e di garantirne la sostenibilità economica. Certo il povero Giolitti si sarà rigirato nella tomba a vedere come in realtà tutto questo negli anni sia diventato invece l’occasione per alcuni di sedersi su poltrone prestigiose dalle quali non alzarsi più e dalle quali arricchirsi e fare solo gli interessi di pochi.

Il fenomeno delle multiutility, che caratterizza oggi una parte significativa dell’universo delle imprese di servizi pubblici locali, era originariamente assai raro e ha iniziato a svilupparsi solo a partire dalla metà degli anni Cinquanta: basti pensare che, nel 1960, solo il 25% delle aziende gestiva più di un servizio (e mai più di due), mentre oggi questa percentuale ha abbondantemente superato il 50% (con una media di 3,5 servizi gestiti per azienda).

Per molti anni, l’equilibrio raggiunto tra poteri e titolarità locali nella gestione dei servizi pubblici e il ruolo di controllo dello Stato resse alle trasformazioni in corso nella società: nel secondo dopoguerra le aziende municipalizzate raggiunsero quota 639, con un’occupazione stimata di oltre 60.000 lavoratori.

Lungo tutti gli anni '90, si intraprende un percorso di privatizzazione formale, attraverso la modifica della natura giuridica delle aziende municipalizzate, che, in una prima fase di passaggio, si trasformano in aziende speciali (mantenendo la natura giuridica pubblica), per poi, in una quota molto rilevante, divenire società di capitali: dal 1995 al 2006 le aziende che assumono la forma di società per azioni passano da 22 a 889; la gran parte di queste (73%)

continua ad avere gli enti locali come unici azionisti, il 23,6% diventa società a capitale misto pubblico-privato, mentre rimane residuale (3,4%) la quota di Spa totalmente in mano ai privati. E' tuttavia un processo ormai lanciato, a cui ha contribuito in maniera sostanziale l'approvazione delle normative di settore: Legge n.36/94 sul servizio idrico; D. Lgs. n.22/97 sul ciclo ambientale; D. Lgs n.79/99 sull'energia elettrica; D. Lgs. n.164/2000 sulla distribuzione del gas. In questo mutato quadro normativo, si modifica anche l'assetto delle aziende di gestione, che tendono ad operare superando definitivamente i tradizionali confini amministrativi comunali per assumere progressivamente la forma di aziende sovraterritoriali, attraverso integrazioni orizzontali, per diversificare la produzione in più ambiti settoriali, o attraverso integrazioni verticali, per accrescere il proprio posizionamento nelle diverse filiere di servizi. La mutata dimensione operativa e la conseguente complessità organizzativa traghettano le precedenti gestioni dei servizi in un nuovo universo industriale e finanziario.

La quotazione in Borsa segna la distanza definitiva tra il modello della gestione delle municipalizzate, legate all'erogazione dei servizi e radicate al territorio di riferimento, e le nuove aziende, legate alla valorizzazione finanziaria e proiettate nella competizione internazionale. Si va verso il tentativo di "costruire" un mercato dei servizi pubblici locali, che abbia le multiutility come punto di riferimento e che sia totalmente orientato alla progressiva finanziarizzazione dei servizi e alla loro redditività economica. In questo senso, le dimensioni aziendali assumono un ruolo fondamentale sulla capacità di produrre investimenti, agendo sulla leva del debito, e sulla possibilità di generare economie di scala, soprattutto sul versante degli approvvigionamenti di energia; così come si assiste alla progressiva diversificazione delle aree di intervento (che, non a caso, vengono da ora denominate "filiere di business") con investimenti nei settori in grado di offrire i migliori margini di redditività in funzione di profili di rischio sostenibili.

In questa fase, sono le specificità di ciascun "mercato", in cui si sviluppano le multiutility, a condizionare le scelte strategiche di investimento delle imprese.

Nel settore energetico emergono due profili di azienda: le grandi Aem (Azienda elettrica municipale), da sempre posizionate sulla generazione energetica, che consolidano la propria posizione e promuovono integrazioni verticali lungo la filiera con l'acquisizione di porzioni di rete elettrica locale (soprattutto Milano, Brescia, Torino e Roma); e le piccole imprese elettriche, che operano nella vendita e distribuzione locale.

Nel settore del gas si assiste a forme accelerate di aggregazione verticale e ad una progressiva riduzione del numero degli operatori locali.

Nel servizio idrico, le integrazioni e le aggregazioni avvengono con tempi più lunghi, ma, anche in questo settore, con crescente incidenza: se nel 1999 la dimensione media dei gestori era pari a 153.474 abitanti serviti, nel 2007 si è triplicata passando a 425.951.

Nel settore dell'igiene ambientale, il processo di integrazione è ancora più lento e il dato iniziale del 90% di gestioni a livello comunale a metà degli anni '90 si è modificato nel tempo in maniera poco significativa, se non nel settore economicamente più remunerativo dello smaltimento.

E' un processo che ha visto in particolare quattro aziende, A2A, Hera, Iren e Acea, nate rispettivamente dalla trasformazione delle municipalizzate delle grandi aree metropolitane di Milano, Bologna, Torino/Genova e Roma, assumere un ruolo preponderante nella gestione dei servizi pubblici locali.

Uno dei temi, dati per scontati nella gestione dei servizi pubblici locali, è quello della necessità dell'intervento dei privati per l'apporto dei capitali necessari agli investimenti.

Ma il crescente ed esponenziale indebitamento delle multiutility dimostra, invece, come i privati, lungi dall'inserirsi nella gestione dei servizi pubblici locali apportando capitali propri, vi entrino,

in realtà, al solo scopo di estrarre valore finanziario, sia in termini di dividendi, sia in termini di asset come garanzia per le transazioni da effettuare sui mercati finanziari.

A questo si aggiunge che la trasformazione -avvenuta nel 2003, dopo oltre 150 anni di esistenza- della Cassa Depositi e Prestiti da ente di diritto pubblico, con finalità di sostegno a tasso agevolato degli investimenti degli enti locali, a Spa con capitale misto pubblico-privato, consente il credito ai Comuni a tassi di mercato; e le politiche relative al patto di stabilità, che restringono drasticamente la capacità di indebitamento degli enti locali per poter accedere alle risorse necessarie agli investimenti.

E' dunque il risultato di ben precise scelte di politica economica l'aver ristretto il perimetro di azione dell'intervento pubblico, finalizzato a scoprire successivamente l'insopprimibile necessità dell'intervento privato.

## **Paragrafo 2 e 3: Cosa si propone e i benefici attesi**

Noi siamo per un'altra visione del Paese contro gli sprechi e per città fatte a misura di cittadino, in cui i servizi siano garantiti a tutti, a costi sostenibili, sottoposti a scelte trasparenti e partecipate, che inneschino nella società meccanismi di cooperazione, solidarietà ed economia circolare.

Ciò che viene messa drasticamente in discussione è la stessa funzione sociale degli enti locali come luoghi di prossimità degli abitanti di un territorio. Si comprende meglio, a questo punto, anche il senso profondo della progressiva riduzione degli spazi di democrazia, che vede nell'accentramento istituzionale da una parte, e in una campagna contro la "casta" e relativa riduzione della rappresentanza dall'altra, il progressivo distanziamento dei luoghi della decisionalità politica dalla vita concreta delle persone.

Tutto questo sta andando a vantaggio dei quattro colossi multiutility attuali - A2A, Iren, Hera e Acea - già collocati in Borsa, che potranno inglobare tutte le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici, relegando i Comuni ad un ruolo sempre più marginale, nonostante lavorino all'interno dell'ente di ambito, peccato che questo ente di ambito in sostanza non dà parola ai Comuni, non li fa decidere su nulla, dal momento che ci troviamo con regioni che stanno scegliendo il gestore unico e quindi enti d'ambito dove, ad esempio, 287 Comuni sono rappresentati da 53 Comuni che a loro volta sono ulteriormente rappresentati in un direttivo composto da 12 Comuni...questo è puro verticismo dove gli unici soggetti che contano qualcosa sono i grandi Comuni e i Presidenti delle varie ATERSIR o Autorità Idrica Toscana. Modello che si sta tentando di replicare nelle restanti regioni.

I processi in corso vedono infatti Hera, multiutility emiliana, espandersi in Triveneto, la milanese A2A arrivare fino a Cremona, i genovesi di Iren che tentano di mettere le mani anche sull'acqua di Torino. Grandi manovre, quelle di Acea, tra Toscana, Umbria, Lazio e Campania mentre a vario titolo i francesi di Suez e Veolia (che già è dentro la calabrese Sorical e per il 59,6% in Idrosicilia) agiscono con la multiutility capitolina nel Mezzogiorno insidiando Aqp, l'acquedotto pugliese, con il progetto di una megamultiutility del Sud. Strategie che puntano a costruire un meccanismo per cui, attraverso processi di acquisizione, aggregazione e fusione, i quattro colossi quotati in borsa - A2A, Iren, Hera e Acea - puntano a inglobare tutte le società di gestione dei servizi idrici, ambientali ed energetici. Gestioni distrettuali ultraregionali, le ha chiamate, un anno fa il presidente dell'autorità nazionale Energia Elettrica-Gas-Servizi Idrici.

Tutto ciò per espandere il margine operativo dilatando la platea dei clienti e controllare le sorgenti più ricche.

Gli strumenti operativi con cui sostenere questi processi sono stati i provvedimenti approvati in questi anni: lo Sblocca Italia (che pretende il gestore unico per ciascun Ato), il Patto di stabilità (che assicura, a comuni finanziariamente con l'acqua alla gola, che i proventi delle vendite di quote restino fuori dalla tagliola della stabilità) e il decreto Madia a cui la Corte costituzionale ha però impresso un clamoroso stop.

Inoltre la vicenda vissuta in questo terribile inverno nel centro Italia colpito ha messo sotto gli occhi di tutti a cosa porta la privatizzazione delle funzioni essenziali, come l'energia elettrica, dove può succedere che gestori privati di pubblici servizi non dovendo rispondere a nessuno, possano ignorare le richieste di allarme dei sindaci e di altre istituzioni locali, rappresentanti del popolo. Perché i servizi essenziali, noi lo diciamo da tempo per l'acqua, non possono essere variabili dipendenti dal mercato. In quella drammatica situazione le aziende private rispondono a singoli clienti, non alla collettività.

Il settore energetico delle reti strategiche garantisce introiti enormi tramite le bollette in regime di monopolio naturale., ma le strategie aziendali puntano solo a grandi opere e non alle manutenzioni ordinarie e straordinarie. Probabilmente perché sulle manutenzioni non si fanno profitti.

La forma giuridica poi non è neutra, ma determina obiettivi di gestione ed effetti sulla vita delle persone e sul territorio.

Secondo noi, per funzionare correttamente ogni società avrà bisogno di “possedere”, promuovere e “governare” insieme una serie di beni e servizi pubblici. Questo significa rilanciare il ruolo delle città e la partecipazione dei cittadini. Non è sull'acqua che si rilancia l'economia dei profitti, ma è sulla costruzione di nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali più efficienti e a misura del cittadino, in cui si evitano gli sprechi e le parentopoli e i poltronifici e si riesce a garantire a tutti il servizio.

Contro la deriva proposta dai diversi governi che si sono succeduti in questi anni il M5S propone quindi che: vengano introdotti Piani di gestione e tutela del territorio per ambiti territoriali, in modo da tenere in considerazione il ciclo idrologico, ovvero la stretta interconnessione tra acqua, agricoltura e produzione di cibo, salute ed energia, raccolta e gestione dei rifiuti.

I servizi pubblici locali sono per noi servizi essenziali privi di rilevanza economica, ma questo non vuol dire abbandonarli a se stessi o non preoccuparsi di risolvere i problemi che anni di politiche errate hanno creato, anzi, questo per noi vuol dire rilanciare gli investimenti in questi settori, ma garantendo che vengano effettuati con trasparenza e sotto il controllo delle comunità che vivono nei territori al fine di assicurare a tutta la popolazione la distribuzione e l'accesso a questi servizi.

Solo aziende pubbliche intese come aziende controllate e partecipate dai cittadini e dai lavoratori stessi saranno in grado di garantire nuovamente maggiore trasparenza in modo che i dati relativi alla gestione e ai bilanci dell'azienda, in cui gli utili dovranno essere reinvestiti in manutenzione e miglioramento delle reti, per ridurre i costi e le bollette e non per fare nuove speculazioni finanziarie o tappare altri buchi di bilancio degli enti locali. Aziende pubbliche e partecipate in cui nuove istituzioni realmente vicine al cittadino, dovranno garantire il controllo sul loro operato.

Per fare questo dovranno essere abrogate le normative approvate dagli ultimi governi, in modo tale da consentire che la gestione di questi servizi venga nuovamente affidato ad Enti di



diritto pubblico, ovvero aziende speciali di diritto pubblico e consorzi tra comuni, perché le società per azioni quotate e non, sono enti di diritto privato votate alla missione di realizzare utili e profitti da redistribuire tra gli azionisti. Quindi in completa antitesi con la nostra visione e di quella dei 27 milioni di cittadini che nel 2011 hanno votato Sì, non solo per l'acqua pubblica ma anche contro la privatizzazione di tutti i servizi essenziali (a volte è bene ricordarlo!). Volontà democraticamente espressa e poi antidemocraticamente tradita a colpi di fiducia dagli ultimi governi.

## **Sezione 5: valutazioni e autorizzazioni ambientali partecipate e a difesa dell'ecosistema**

### **Paragrafo 1: DATI TECNICI E NORMATIVI**

#### **1.1 Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)**

La VIA nasce come strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti/indiretti di un progetto su alcune componenti ambientali e di conseguenza sulla salute umana.

La Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) introduce in Europa, a seguito dell'esperienza Statunitense del 1969, La Valutazione d'Impatto quale strumento di Analisi sugli impatti potenziali prodotti dalle matrici antropiche. Con la procedura di VIA si vogliono prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione dei progetti. In Italia è la Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i. che recepisce la Direttiva Comunitaria sulla Valutazione degli Impatti Ambientali, legge che Istituisce il Ministero dell'ambiente e le norme in materia di danno ambientale; mentre il D.P.C.M. 27 dicembre 1988 e s.m.i. contiene le Norme Tecniche per la redazione degli Studi di Impatto Ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità. In una nuova revisione della direttiva comunitaria 85/337/CEE veniva presentata attraverso alcune modifiche ed integrazioni Successivamente alla direttiva comunitaria 85/337/CEE viene presentata, con alcune modifiche e integrazioni, la Direttiva 97/11/CE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati). La direttiva ha ampliato il numero dei tipi di progetti da sottoporre a VIA (allegato I) e ha introdotto le fasi di "screening" e "scoping".

A seguito dell'emanazione della cd. "Legge Obiettivo" (L.443/2001) e decreto di attuazione (D.Lgs n. 190/2002) Il quadro normativo in Italia, relativo alle procedure di VIA, viene ampliato. Il D.Lgs. individua una procedura di VIA speciale, con un'apposita Commissione dedicata. Con la delibera CIPE n. 57/2002 venivano date disposizioni sulla Strategia nazionale ambientale per lo sviluppo sostenibile 2000-2010 e si affermava come la VIA dovesse essere integrata a monte con Piani e Programmi che avessero già i criteri di sostenibilità ambientale, tramite **la Valutazione Ambientale Strategica** di cui tratteremo in seguito

Con il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 si tenta di riorganizzare organicamente la legislazione italiana in materia ambientale. La Parte II tratta delle procedure per la valutazione ambientale strategica

(VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (AIA);

Il 30 marzo 2015 è stato emanato il Decreto Ministeriale includente le Linee Guida per la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza delle Regioni e delle Province Autonome che integra i criteri tecnico-dimensionali e localizzativi utilizzati per la fissazione delle soglie già stabilite nell'All. IV e V del D.Lgs.152/2006 e smi, al fine di garantire un'uniforme e corretta applicazione su tutto il territorio nazionale delle disposizioni dettate dalla direttiva VIA.

Diversi punti del D.M. in oggetto richiamano la nuova Direttiva 2014/52/UE:

- la procedura di screening deve garantire che una VIA sia richiesta solo per i progetti suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente; viene quindi introdotto il "monitoraggio delle ricadute derivanti dall'applicazione delle Linee Guida, al fine di predisporre, la loro revisione e il loro aggiornamento per migliorare l'efficienza del procedimento".
- il tema del cumulo con altri progetti (Par. 4.1) che consente di evitare "la frammentazione artificiosa di un progetto, di fatto riconducibile ad un progetto unitario, eludendo l'assoggettamento obbligatorio a procedura di verifica attraverso una riduzione "ad hoc" della soglia stabilita nel DLgs n. 152/2006 e smi.
- si indica nell'allegato del DM 30 marzo 2015, al paragrafo 4.1, cumuli con altri progetti, che "Sono esclusi dall'applicazione del criterio del "cumulo con altri progetti" i progetti la cui realizzazione sia prevista da un piano o programma già sottoposto alla procedura di VAS ed approvato", in quanto "la VAS risulta essere il contesto procedurale più adeguato a una completa e pertinente analisi e valutazione di effetti cumulativi indotti dalla realizzazione di opere e interventi su un determinato territorio".
- il committente deve tenere conto, se del caso, dei risultati disponibili di altre valutazioni pertinenti degli effetti sull'ambiente effettuate in base a normative dell'Unione diverse dalla VIA.
- risulta, pertanto, come possa lo strumento attuativo, in taluni casi, limitare l'impatto cumulativo sul territorio dal momento che le indicazioni provenienti dall'allegato del DM 30 marzo 2015 consigliano, senza alcuna specifica qualitativa e quantitativa, l'uso della Valutazione Ambientale Strategica;
- il decreto oltretutto contravviene alla Direttiva Comunitaria nella misura in cui essa afferma implicitamente che il cumulo degli impatti deve essere calcolato in senso assoluto fra tutte le fonti emmissive insistenti in una data area e non solo fra gli impianti della stessa tipologia, Si veda anche la sentenza del 11 febbraio 2015 della Corte di Giustizia Europea sul caso C-531/13 (FONTE interrogazione su impatti cumulativi)

Per l'individuazione dell'autorità competente per la procedura di VIA, si devono distinguere i progetti di cui all'allegato II della Parte II del d.lgs.152/06, che sono di competenza statale, e i progetti di cui agli allegati III e IV dello stesso decreto, che sono invece di competenza regionale. Ad esempio, rientrano tra i progetti di cui all'Allegato II, quelli relativi alle raffinerie di petrolio greggio, agli impianti destinati alla produzione di combustibile nucleare, nonché quelli relativi agli impianti chimici integrati. Tra i progetti di cui all'allegato III si può fare, invece, riferimento a quelli relativi a impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti pericolosi; mentre nell'allegato

IV rientrano, per esempio, i progetti relativi all'ambito agricolo, all'industria energetica ed estrattiva ed alle infrastrutture.

L'autorità competente in sede statale è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il provvedimento di VIA è emanato di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, che collabora alla relativa attività istruttoria.

Per quanto concerne la sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, promozione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province Autonome. (FONTE ALTALEX)

## **1.2 Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**

La valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, secondo quanto stabilito nell'art. 4 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i., "ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile".

"La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale" è stata introdotta nella Comunità europea dalla Direttiva 2001/42/CE, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001. A livello nazionale la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 entrata in vigore il 31 luglio 2007, modificata e integrata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 entrato in vigore il 13/02/2008 e dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010, n. 186. L'autorità procedente, la pubblica amministrazione che elabora il piano programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone la Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n.152, come riformato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008 n.4 e con le innovazioni introdotte dal Decreto Legislativo 29 giugno 2010 n. 128. Nella legislazione statale, ulteriori norme in materia di VAS si ritrovano nel Decreto Legge 13/05/2011 n. 70 così come convertito con modifiche in legge 12/7/2011 n. 106 (Art. 5, comma 1, lett. g): esclusione dalla VAS degli strumenti attuativi di piani urbanistici già sottoposti a VAS; art. 5, comma 8: modifiche all'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e ss.mm.ii. di semplificazione in materia di VAS dei piani urbanistici attuativi).

La legislazione di Regione e Province autonome completa il quadro legislativo con disposizioni che disciplinano alcuni aspetti procedurali nel rispetto dei principi e delle norme statali (Allegato 1). Da segnalare anche che con la legge 3 maggio 2016 n. 79, è stato recepito nell'ordinamento italiano il Protocollo sulla valutazione ambientale strategica (Protocollo di Kiev) alla Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Convenzione di Espoo). Il protocollo completa il quadro di riferimento normativo della VAS a livello internazionale, con particolare riguardo al tema delle consultazioni transfrontaliere con in Paesi non dell'Unione Europea. Nel quadro definito dalla legislazione UE e nazionale, trovano collocazione le legislazioni e le normative delle Regioni e Province autonome, che disciplinano lo svolgimento delle procedure delle valutazioni ambientali strategiche di competenza non statale.

I principali soggetti coinvolti nella procedura di VAS sono:

- **l'autorità procedente**, la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma, il proponente, sia un diverso soggetto pubblico o privato, è la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma;
- **l'autorità competente**, la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità e l'elaborazione del parere motivato; in sede statale autorità competente è il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che esprime il parere motivato di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali;
- la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale di cui all'articolo 7 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008, n. 123, assicura al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il supporto tecnico-scientifico per l'attuazione di quanto stabilito nel decreto;
- i soggetti competenti in materia ambientale, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani e programmi.

Le regioni hanno emanato disposizioni normative concernenti l'esercizio della VAS secondo quanto stabilito nella Direttiva VAS e nel D.lgs 152/06 e s.m.i.

Alcune regioni hanno emanato normative organiche sulla VAS; altre regioni hanno disciplinato:

- le proprie competenze e quelle degli altri enti locali;
- i criteri per individuare gli enti locali territoriali interessati ed i soggetti competenti in materia ambientale;
- eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel decreto, per l'individuazione di piani e programmi da sottoporre a VAS;
- le modalità di partecipazione al processo di VAS, delle regioni e province autonome confinanti.

secondo quanto indicato nel D.lgs 152/06 e s.m.i. (FONTE ISPRA)

### 1.3 Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)

**L'AIA riguarda la valutazione di impianti esistenti nel corso del loro funzionamento.**

Con la Direttiva 24.11.2010 n 2010/75/UE "Relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", sono state introdotte numerose modifiche sostanziali alle precedenti Direttive in materia di prevenzione dell'inquinamento dovuto alle attività industriali. Tra i diversi obiettivi della direttiva del 2010 c'è quello di assicurare che le norme interne degli stati membri garantiscano una più incisiva applicazione dei principi cardine della normativa ambientale comunitaria, in particolare del principio di chi "Inquina paga" e della "Prevenzione dell'inquinamento attraverso interventi alla fonte". Tali principi sono diretti a garantire una gestione accorta delle risorse naturali, tenendo presente, se del caso, la situazione socioeconomica e le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l'attività. (Cfr. punto

2. Premesse Dir. 2010/75/UE).

La normativa comunitaria interviene armonizzando il sistema di gestione integrata delle emissioni in atmosfera, nelle acque e nel suolo, al fine di evitare che approcci distinti nella disciplina delle emissioni impattanti, favoriscano il trasferimento dell'inquinamento da una matrice ambientale all'altra.

In sintesi gli strumenti utilizzati per raggiungere gli obiettivi prefissati sono:

- il rafforzamento dell'istituto dell'autorizzazione unica;
- il rafforzamento dell'applicazione delle **migliori tecniche disponibili per la realizzazione degli impianti**, anche al fine di limitare le **difficoltà tecniche di realizzazione degli impianti nei diversi paesi dell'Unione**;
- una **implementazione dei sistemi di monitoraggio e controllo sulle installazioni in esercizio**.

La Direttiva avrebbe dovuto trovare recepimento entro il 7 gennaio 2013. La scadenza non è stata rispettata, in quanto i principi e i criteri direttivi specifici per il recepimento della Direttiva 2010/75/UE sono stati forniti al Governo con l'art. 3 della Legge n 96 del 06.08.2013, "Legge di delegazione europea 2013". La funzione legislativa delegata è stata assolta con il Dlgs. 46/2014 che ha apportato numerose e significative modifiche al Dlgs. 152/2006 T.U.A.

La novella del 2014 è composta da 34 articoli con i quali: si riscrive sostanzialmente il Titolo III bis della Parte II che disciplina l'autorizzazione integrata ambientale, si introduce il Titolo III-bis "Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti" alla Parte IV e si apportano modifiche alle norme contenute nella Parte V in materia di tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera.

#### **1.4 COMPETENZA AL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE**

Ai sensi dei commi 4-bis, 4-ter, 5 e 6, del D. Leg.vo 152/2006:

sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII alla parte II del medesimo D. Leg.vo 152/2006 e loro modifiche sostanziali. In sede statale, l'autorità competente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

sono sottoposti ad AIA secondo le disposizioni delle leggi regionali e provinciali i progetti di cui all'allegato VIII alla parte II del D. Leg.vo 152/2006 che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII, e loro modifiche sostanziali. In sede regionale, l'autorità competente è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome. (FONTE: LEGISLAZIONETECNICA)

#### **1.5 Stato attuale**

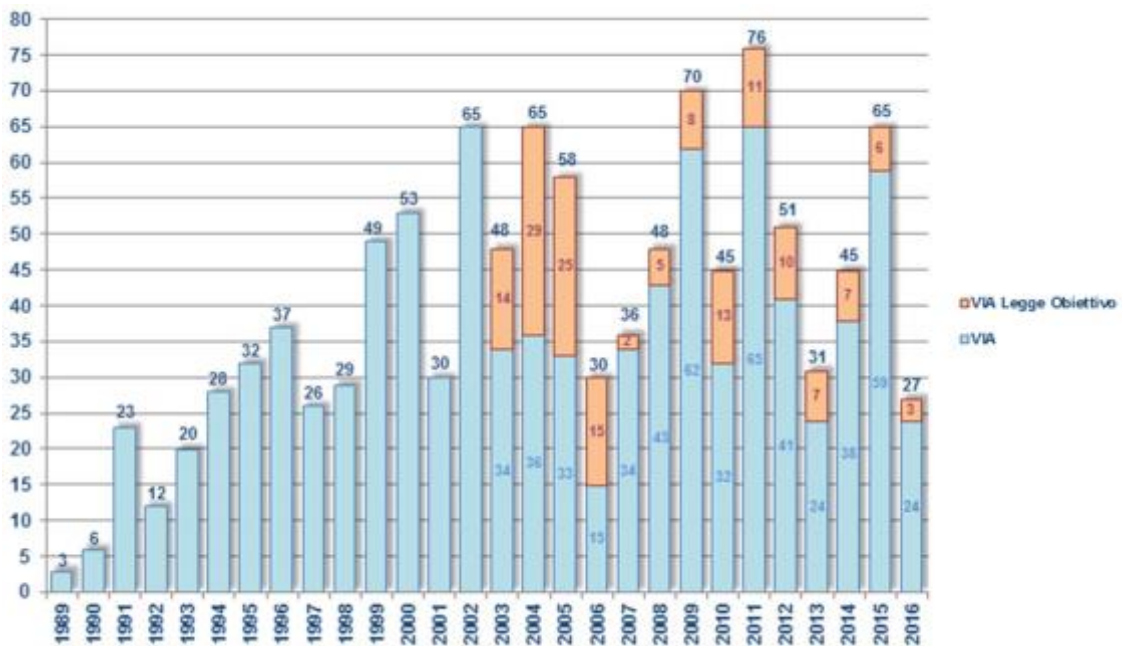
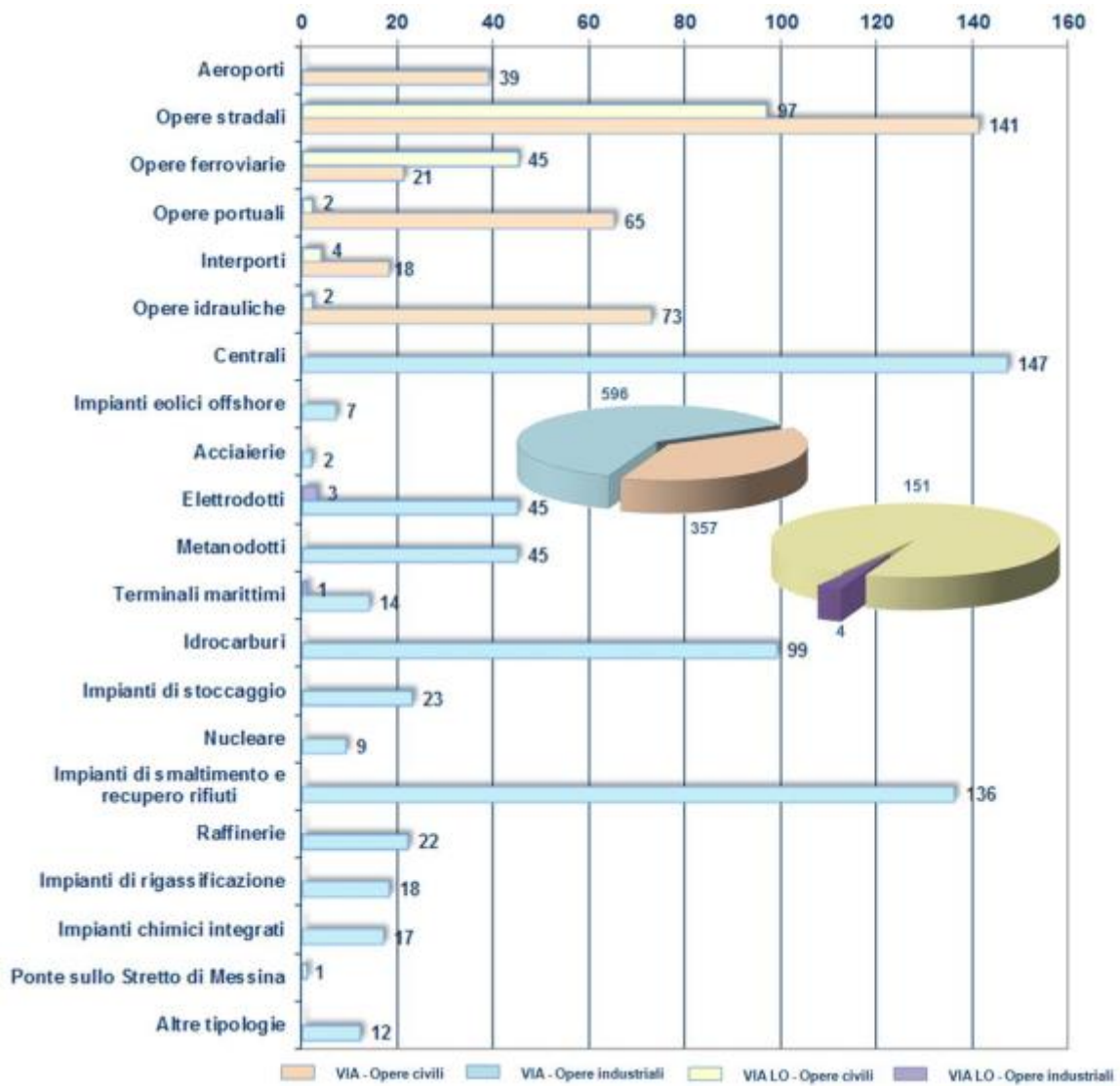
##### **1.5.1 Dati Provvedimenti**

I dati rilasciati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sono disomogenei e mancano di un approccio unitario, pertanto emergono discrasie tra gli schemi grafici, ove sono indicati i provvedimenti quantitativi indicati per anno in corso, come nel caso della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e senza un'analisi dei movimenti oscillatori delle quantità dei provvedimenti rilasciati, e le analisi più accurate riguardanti i provvedimenti di Valutazione Ambientale Strategica (VAS); i provvedimenti di Autorizzazione Ambientale

Integrata (AIA) sono, invece, pubblicati su un altro sito del Ministero dell'ambiente dove non appaiono né schemi grafici né studi comparati.

Per questo ultimo caso il conteggio è stato operato direttamente sugli schemi delle varie procedure rilasciate.

Provvedimenti VIA



## Provvedimenti VAS

Dal Rapporto 2016 sull'attuazione della VAS in Italia dei dati 2015 è evidenziato che le cifre relative al numero di procedimenti di VAS, come pure di Verifica di Assoggettabilità, di competenza non statale sono sicuramente inferiori al dato reale, stante la mancanza di dati da alcune Regioni oppure la loro incompletezza.

Alcune Regioni, infatti, che hanno delegato le funzioni di Autorità Competente VAS ad enti territoriali sottordinati hanno evidenziato la difficoltà a rendicontare i procedimenti in capo a dette amministrazioni. Alla luce di ciò appare difficile esprimere valutazioni sulle cifre rappresentate. La flessione complessiva di procedimenti di VAS a partire dal 2013 potrebbe, per esempio, motivarsi con la tendenza progressiva delle Regioni a devolvere verso il basso le funzioni dell'Autorità competente e, quindi, con la loro "immersione" rispetto alla rendicontazione.

D'altra parte è da rilevare che il calo più consistente del 2015 rispetto al 2014 è da mettere in relazione soprattutto con la rendicontazione della Regione Lombardia che ha visto una drastica diminuzione dei procedimenti di VAS di livello comunale.

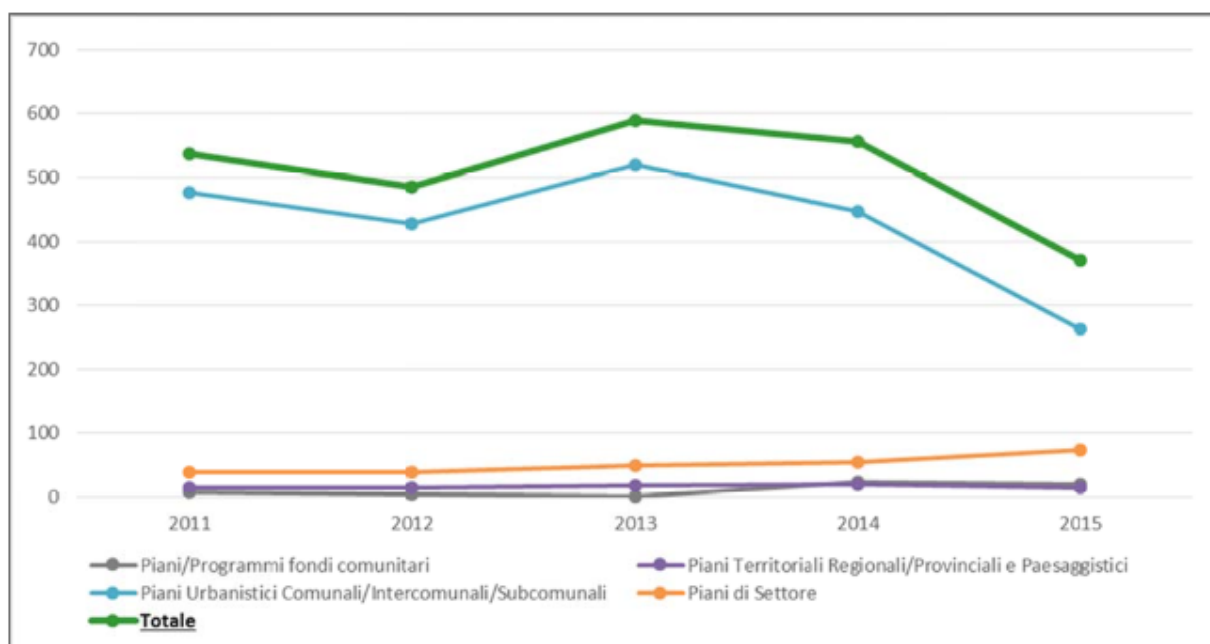
Sul dato non statale colpisce inoltre l'eterogeneità delle situazioni rappresentate nelle varie Regioni e Province autonome, che può spiegarsi anche con la parzialità del dato raccolti.

Tipologia di piano o programma	2011	2012	2013	2014	2015
Piani/Programmi fondi comunitari	7	4	1	23	20
Piani Territoriali Regionali/Provinciali e Paesaggistici	15	15	18	20	18
Piani Urbanistici Comunali/Intercomunali/Subcomunali	477	427	520	447	262
Piani di Settore	38	39	49	55	73
<b>Totale</b>	<b>537</b>	<b>485</b>	<b>590</b>	<b>556</b>	<b>373</b>

Competenza	Piani/ Programmi fondi comunitari	Piani Territoriali Regionali/ Provinciali e Paesaggistici	Piani Urbanistici Comunali/ Intercomunali/ Subcomunali	Piani di Settore
Statale <sup>1</sup>	5	0	2	3
Non statale	20	18	262	73
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>264</b>	<b>76</b>



**Grafico 1. Andamento annuale numero di procedimenti di VAS per tipologia di piano o programma**



### Provvedimenti AIA

Secondo quanto indicato dal sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, i provvedimenti AIA statali, dal primo rilascio che risale al 2005, sono in totale 305. Nell'anno 2016 sono stati rilasciati 44 provvedimenti per impianti di vario genere, nello specifico: 22 Revisioni AIA, 11 AIA per modifiche sostanziali, 3 rinnovi AIA, 2 prima AIA per Impianti esistenti e 1 Verifica di adempimenti e prescrizione (quest'ultima riguarda la Centrale Termoelettrica di Monfalcone - ex E.ON Produzione).

## Paragrafo 2: Proposte

Disegno di legge di revisione della seconda parte del DL 152/2006

[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0025200.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0025200.pdf)

La necessità di modifiche alla normativa relativa alle valutazioni e autorizzazioni ambientali (contenute in particolare nella parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), nasce dalla considerazione che negli ultimi decenni le procedure di valutazione ambientale (valutazione dell'impatto ambientale - VIA, valutazione ambientale strategica - VAS, valutazione d'incidenza - VI e autorizzazione integrata ambientale - AIA) hanno subito numerosi aggiornamenti da parte dell'Unione europea dettati dalla crescente necessità di legare il sistema valutativo ad una precisa azione territoriale, sociale, ambientale e sanitaria nelle diverse sfere socio-geografiche. Fino ad oggi la normativa del decreto legislativo n. 152 del 2006 non ha tenuto conto in maniera precisa ed esaustiva dei differenti aspetti e contenuti delle varie forme di valutazione ambientale individuati in sede europea.

La normativa, infatti, non risponde in modo adeguato alle legittime istanze di trasparenza, informazione e partecipazione dei cittadini nei confronti dei procedimenti di valutazione ambientale, con il risultato che le scelte assunte dalle autorità competenti non sono state prioritariamente condivise dalle popolazioni interessate e sono pertanto causa di forti tensioni sociali e di aumento del contenzioso giudiziario.

La proposta di legge presentata dal M5S a prima firma Alberto Zolezzi pone rimedio a talune lacune presenti nell'attuale forma normativa del D.Lgs 152/06 e, inoltre, prevede sostanziali integrazioni per quanto attiene la VAS:

- la necessità di un elevato livello di tutela dell'ambiente all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di PIANI E PROGRAMMI che possono interagire con l'ambiente, assicurando che siano coerenti e garantiscano la sostenibilità ambientale e tenendo conto dell' INTERO CICLO DI VITA;
- in relazione agli impatti cumulativi e sinergici con attività già insistenti sugli stessi territori, sovente già oggetto di forti compromissioni ambientali, in un'ottica di programmazione territoriale in linea con quanto contenuto nella bozza di piano energetico in corso di valutazione in rete. L'impatto cumulativo riguarderà la presentazione di piani e programmi in analogia con altri di cui sia stata inoltrata richiesta autorizzativa nello stesso ambito geografico e che superino nella loro sommatoria di volume o potenza, quali- quantitativamente i criteri per assoggettamento a VAS in sede statale, con la possibilità di pratica contemporanea per più impianti/attività (in ottica di semplificazione), aggiornando l'articolo alle più recenti e sopracitate normative Europee, di fissare in linea di principio un più alto livello di tutela ambientale nelle procedure in oggetto.

La **relazione sull'eventuale impatto sinergico e cumulativo dell'intervento proposto** deve contenere dati in merito alla situazione ambientale e sanitaria del territorio interessato rispetto ai principali indicatori ambientali sulla qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo, della biodiversità e dello stato di salute della popolazione nonché dei processi relativi alla gestione e agli usi delle risorse ambientali come: acqua, rifiuti, trasporti, energia.

Per quanto attiene la **VIA** si propone di valutare **impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:**

- **ambiente e paesaggio;**
- **OLTRE all'uomo, la fauna e la flora;**
- **il suolo, l'acqua, l'aria e il clima;**
- **i beni materiali ed il patrimonio culturale;**
- **l'interazione tra i fattori di cui sopra.**

Lo **studio di impatto ambientale**, comprensivo, ove prescritto, dello studio di impatto sanitario, contiene almeno le seguenti informazioni:

- una descrizione del progetto, sua localizzazione e dimensioni;
- misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi;
- dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre

- principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale valutato in riferimento all'intero ciclo di vita del progetto;
- misure previste per il monitoraggio;
- dati relativi alle emissioni ed immissioni provenienti dalle attività antropiche già esistenti sul territorio, e una valutazione degli effetti sinergici e cumulativi degli inquinanti;
- un'analisi qualitativa e quantitativa delle matrici ambientali;
- la valutazione economica e finanziaria del progetto anche in riferimento alla percentuale di finanziamento bancario a medio e lungo termine.

#### Esecuzione di **inchiesta pubblica**.

In caso di progetti di competenza statale, l'autorità competente è tenuta a disporre lo svolgimento quando ne facciano richiesta mille cittadini o cinque associazioni munite di requisiti sostanziali omologhi a quelli previsti dall'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e/o associazioni di categoria rappresentative dei settori oggetto di intervento.

La competenza allo svolgimento della valutazione ambientale spetta alle **regioni**, l'inchiesta pubblica deve essere disposta quando ne facciano richiesta cinquecento cittadini o tre associazioni ambientali.

Al fine di garantire l'indipendenza delle valutazioni nelle procedure di VAS, VIA, VI e AIA, l'autorità competente non può coincidere con il proponente e con l'autorità procedente.

In tal caso, il provvedimento di verifica di assoggettabilità e i provvedimenti conclusivi sono adottati dalle regioni, per le proprie competenze, o dallo Stato nell'esercizio dei poteri sostitutivi. In sede statale, l'autorità competente è il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

**Il provvedimento di VIA e il parere motivato in sede di VAS** sono espressi dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, e (nostra proposta) il **Ministro della Salute**.

La proposta di legge prevede, altresì l'applicazione della **valutazione d'incidenza (VI) ai siti inseriti nella rete Natura 2000** nonché agli habitat naturali e agli habitat delle specie, allo scopo di stabilire una serie di disposizioni organiche ed efficaci per la tutela dell'ecosistema e della biodiversità, rispondendo così all'esigenza di avere un testo unico in materia ambientale. La VI è da effettuarsi anche qualora i possibili impatti siano determinati dall'attuazione di piani e programmi che interessino aree limitrofe esterne ai predetti siti.

**Fase istruttoria e decisoria** deve essere svolta da personale avente **specifiche competenze** sugli habitat e sulle specie coinvolte, ovvero sui gruppi tassonomici oggetto dello studio, promuovendo la partecipazione di soggetti di riconosciute competenze scientifiche, nonché comitati e associazioni.

Approntare sin dalle fasi iniziali delle procedure di valutazione ambientale strumenti adeguati per **consentire ai cittadini di controllare i piani, le opere e gli impianti programmati** o in via di realizzazione nel rispettivo territorio rappresenta un'esigenza, peraltro più volte evidenziata in numerosi documenti europei, volta ad eliminare o ridurre significativamente i rischi per l'ambiente o per la salute ovvero anche solo la percezione di tale rischi, spesso generata, tra l'altro,

dalla mancata conoscenza delle modifiche in corso nel territorio e degli impatti che da esse derivano.

La strutturazione degli **aspetti sanitari** oggetto di una specifica e autonoma fase valutativa, al fine di verificare le possibili conseguenze sanitarie di ciascun intervento sul territorio, sia esso un piano, un programma o un progetto, relativamente agli interventi ricadenti nell'allegato II del DL 152/2006 stesso, introducendo nelle procedure di VIA uno studio di impatto sanitario (SIS).

Lo **studio di impatto sanitario** è un elaborato che può integrare lo studio di impatto ambientale o il rapporto ambientale avente per oggetto l'analisi delle possibili conseguenze sanitarie del piano, programma o progetto; nelle procedure di VIA per i progetti di cui agli allegati II e III, escluse le lettere *a)*, *b)* e *l)*, e IV ove l'autorità competente giudichi necessaria la VIA, è compresa una fase di analisi delle possibili conseguenze sanitarie, nonché delle conseguenti misure di prevenzione, partendo dal **referto epidemiologico dei comuni interessati**.

### **Paragrafo 3: COSTI E BENEFICI**

Molte attività produttive e servizi ogni anno devono essere sottoposti ad autorizzazione o valutazione ambientale (nuove o rinnovi/modifiche) nazionale, regionale o locale, quasi un terzo del PIL è legato a impatti positivi o negativi sull'ambiente.

Un quantitativo così importante di attività andrebbe per prima cosa puntualizzato e pubblicato, anche in termini economici.

L'esecuzione delle valutazioni e/o autorizzazioni ambientali secondo i criteri che suggeriamo e che vengono ripresi anche nel "programma energetico" proposto dal M5S, potrebbero sbilanciare investimenti su attività più sostenibili e a maggiore intensità occupazionale, coniugando tutela ambientale con tutela delle finanze pubbliche e private, e con tutela della quantità e qualità del lavoro.

Ricordiamo gli esiti dello studio ECBA sulle esternalità sanitarie legate alle attività impattanti sull'ambiente che ha mostrato circa 48 miliardi di euro all'anno in Italia di esternalità nel 2012, (seguire il link: <http://www.ecbaproject.eu/images/indagine/costi-esterni-economia-italiana.pdf>) dati confrontabili con quelli dell'OMS OCSE che stima 88 miliardi di euro in esternalità legate all'inquinamento dell'aria in Italia, con oltre 32mila morti premature da inquinamento atmosferico (seguire il link: <http://www.qualenergia.it/articoli/20150428-italia-inquinamento-atmosferico-causa-88-miliardi-di-euro-di-danni-ogni-anno>).

Le tabelle descritte andranno puntualizzate e andrà mostrato l'andamento per tipologia produttiva, correlandolo con lo stato ambientale. Questo è un punto che ci impegnamo ad ottenere interfacciandoci con i funzionari ministeriali.

## Sezione 6: Istituzione di un sistema nazionale interforze di controllo ambientale

### Paragrafo 1: Stato attuale

Si intende colmare la mancanza strutturale nel nostro ordinamento di un efficace sistema nazionale di controllo ambientale, coordinato e specializzato.

#### 1.1 Europa

L'Unione europea ha da tempo sancito l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi del Trattato sull'Unione europea inserendo la promozione di un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo tra gli obiettivi delle politiche europee, sollecitando la sua protezione attraverso il diritto penale. L'ultimo rapporto del comitato Eurojust, "Strategic project on environmental crime" del 21 novembre 2014, ha evidenziato che la maggior parte dei reati ambientali restano impuniti, evidenziando la necessità che gli Stati membri si dotino di un Corpo specializzato, coordinato anche a livello dell'Unione europea per il controllo ambientale.

#### 1.2 Italia

La storia degli ultimi sessant'anni testimonia quanto la politica sia stata inadeguata, finora, nei confronti dell'assalto predatorio subito dal territorio e dall'ambiente. Da nord a sud il nostro Paese appare lacerato da gravissime emergenze e disastri ambientali, nell'assenza del dovuto controllo e della necessaria tutela. Siamo primi in classifica tra i Paesi più inquinati d'Europa e primi nelle procedure di infrazione alla normativa dell'Unione europea tra le quali il primato spetta alle infrazioni in ambito ambientale.

Il controllo ambientale preventivo, umiliato dalla scarsità di uomini, mezzi e risorse, non è stato in grado di assolvere la sua funzione. Si continua a intervenire in regime emergenziale, con costi di gran lunga superiori rispetto all'adozione di idonee soluzioni strutturali. La gestione dell'ordinario è lasciata alla buona volontà e dedizione di alcuni che operano nonostante i disagi strutturali e strumentali, a volte in assoluta solitudine. A questo quadro desolante si aggiungono un controllo eccessivo della politica sulle nomine e sugli incarichi, poca trasparenza degli enti, sovrapposizione di competenza e conflitti d'interesse, sovrapposizioni tra controllati e controllori, disorganizzazione e mancanza di coordinamento tra gli enti.

Inoltre con il **decreto legislativo 19-08-2016, n.177** che reca disposizioni in materia di **razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato**, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (16G00193) (GU Serie Generale n.213 del 12-

9-2016) **l'assorbimento e la militarizzazione del corpo forestale dello stato, tanto avversato, è entrato in vigore.**

“Il provvedimento rappresenta un sostanziale arretramento nel pur difficile percorso di razionalizzazione del comparto sicurezza e difesa, militarizzando delle funzioni di controllo in materie, come quelle ambientali ed agroalimentari che necessitano, invece, di una diffusa capacità di prevenzione dei reati connessi ancor prima delle oggettivamente difficoltose repressioni.

**La prevenzione, infatti, è elemento essenziale in un settore** dove, ad esempio, si dovrebbe in primo luogo cercare di non far inquinare un fiume e poi, qualora ciò non sia stato possibile, sanzionare chi ha commesso il reato, essendo consci che, in quest'ultimo caso, il danno sarà probabilmente irreparabile!

**All'attualità, tale capacità preventiva è esercitata quasi del tutto da parte delle forze di polizia ad ordinamento civile, mentre quelle ad ordinamento militare assolvono, in pratica, alla sola parte repressiva dei reati.”** (fonte: Audizioni nelle Commissioni del Senato della Repubblica presso le Commissioni 1<sup>^</sup> (affari costituzionali) e 4<sup>^</sup> (difesa) del 14-06-2016. Documentazione relativa all'audizione del SAPAF).

Altro grave elemento di danno della riforma è

- **la perdita dell'unitarietà delle funzioni**, con particolare riferimento al previsto “spacchettamento” delle funzioni CITES;
- del rischio concreto di **dispersione delle competenze specifiche acquisite in anni di lavoro sul campo**;
- **di perdita di una conoscenza analitica e radicata diffusamente sul territorio.**

## Paragrafo 2: proposte

### 2.1 Obiettivo

Il nostro obiettivo ambizioso è in precisa antitesi con quello della riforma Madia, si prefigge di **strutturare un interforze investigativo, giudiziario e di accertamento**, sulla falsariga della Direzione nazionale antimafia, quale asse portante a livello nazionale della difesa, della tutela e del controllo ambientale.

La necessità di riorganizzare, coordinare e specializzare tutte le attività di vigilanza e d'indagine in materia di ambiente nasce dall'esigenza di rendere finalmente reale e incisiva l'azione dello Stato nei confronti dei reati commessi a danno dell'ambiente e della salute, in violazione del codice penale, della recente legge 68/2015, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cosiddetto "codice dell'ambiente"), e del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, al fine di garantire, innanzitutto in una visione olistica, l'effettiva tutela degli ecosistemi naturali in modo efficace su tutto il territorio nazionale secondo il principio di prioritaria considerazione degli interessi di tutela ambientale ribadito dall'articolo 3-quater del codice dell'ambiente, e in applicazione dei principi di precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte dei danni causati, nonché dei principi del "chi inquina paga", dello sviluppo sostenibile e della solidarietà affermati e ribaditi dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 191). In coerenza con gli articoli 9, 32 e 42 della Costituzione.

## 2.2 Coordinamento

Dopo l'approvazione della legge n. 68 del 2015 che introduce finalmente alcune nuove fattispecie di reati nel codice penale inasprendo le pene ed i tempi di prescrizione, occorre fare un ulteriore passo avanti. Si rileva infatti la difficoltà nel coordinamento tra tutti i soggetti che si occupano di procedimenti inerenti alla tutela dell'ambiente e della salute, sia nelle fasi di accertamento tecnico che in quelle d'indagine. È evidente la necessità di dettare nuove disposizioni volte a rendere più specializzata e coordinata, anche a livello nazionale, l'attività giudiziaria in materia.

Abbiamo il dovere di adottare strumenti che vadano nella direzione dell'integrazione e del coordinamento del lavoro svolto dalle singole Procure in materia di ambiente e tutela della salute rappresenta, altresì, uno strumento importante per la realizzazione concreta di tale obiettivo.

## 2.3 Accesso all'informazione e condivisione banche dati

Va inoltre considerata la mancanza di un'informazione organica e completa in merito alle analisi e ai rilevamenti ambientali effettuati dai vari organi competenti nonché ai reati accertati, indispensabile per ottimizzare il lavoro delle autorità preposte e per sostanziare la piena realizzazione del diritto di tutti i cittadini al libero accesso all'informazione ambientale; predisponendo la pubblicazione delle sentenze di condanna al fine di rendere pubblici i soggetti che hanno infranto la legge in ambito ambientale.

## 2.4 Azione al risarcimento ambientale

Deve essere anche considerata la necessità di introdurre norme che legittimino le associazioni all'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale diffuso, nei confronti dei soggetti responsabili dell'inquinamento.

## 2.5 Proposta operativa

Si è ritenuto necessario riorganizzare le forze di polizia ambientali, le agenzie ambientali e gli attuali organismi tecnici di controllo in un sistema interforze, militare e civile, che sappia ottimizzare tutte le risorse, le competenze maturate e le informazioni a disposizione, anche attraverso l'istituzione di una **banca dati informatica unica**, per intrecciare e coordinare dati e azioni. Tale riforma si pone in linea di continuità con la legge sull'istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e sulla disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che all'articolo 1 annovera tra i suoi obiettivi principali quello di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente, a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria, a tutela della salute pubblica, in funzione della piena realizzazione del principio del "chi inquina paga", riconoscendo la centralità delle attività tecnico-scientifiche alla base di ogni controllo in materia ambientale.

## 2.6 Specializzazione

Un'efficace riorganizzazione dei corpi di polizia non può in alcun modo prescindere dal criterio della specializzazione per materia di ciascun corpo così come d'altronde la stessa Europa ritiene necessario e dovuto. La materia ambientale richiede una specializzazione tecnica e necessita di una stretta collaborazione tra organismi pubblici di carattere sia nazionale che regionale.

## 2.7 Finalità

Obiettivo è la riorganizzazione delle Forze di polizia, attualmente operanti in materia di tutela dell'ambiente, dell'alimentazione, dell'agricoltura e della salute pubblica, razionalizzando e coordinando strutture e competenze secondo il principio della specializzazione per materia, in modo da pervenire alla creazione di un corpo nazionale ambientale specializzato interforze; per raggiungere tale obiettivo si prevede in primis una riorganizzazione e rafforzamento di tutte le competenze, specializzazioni e professionalità che erano nel Corpo forestale dello Stato, con l'assorbimento dei corpi forestali delle regioni a statuto speciale, delle polizie provinciali e dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi; tale corpo dovrà **operare in rapporto di interforze** con i carabinieri del Nucleo operativo ecologico, con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con il Corpo della guardia di finanza, con la Capitaneria di porto-guardia costiera, con l'Agenzia delle dogane, con le Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), con i dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dell'Istituto superiore di sanità.

Si è scelto di seguire nella sua definizione di massima l'organigramma delle direzioni antimafia applicando tuttavia dei correttivi necessari alla specificità della materia; sono così state istituite le direzioni ambiente e salute.

La Direzione nazionale avrà sede a Roma con compiti di coordinamento delle attività condotte dalle direzioni distrettuali. Il numero e la distribuzione delle direzioni distrettuali saranno stabilite sulla base della maggiore o minore necessità di controllo ambientale in loco.

La Direzione investigativa è dislocata su tutto il territorio nazionale con sedi territoriali da reperirsi nelle strutture già esistenti nella disponibilità delle diverse Forze di polizia che si occupano attualmente di ambiente e che abbiano disponibilità di spazi idonei ad accogliere l'interforze o, in subordine, utilizzando strutture confiscate alla criminalità organizzata. In un'ottica di razionalizzazione ed economicità di uso delle strutture senza costi aggiuntivi per la finanza pubblica ma puntando ad un risparmio attraverso la razionalizzazione degli usi.

## 2.8 Reclutamento

Si è prestata grande attenzione ai meccanismi di **reclutamento e nomina cercando di allontanare gli stessi da dinamiche localistiche, attribuendo importanza alla motivazione personale e ai titoli posseduti.**

Viene inoltre introdotto un punto fondamentale e cioè **l'obbligo di trasmissione entro le quarantotto ore di tutte le denunce pervenute localmente alla direzione regionale e centrale, predisponendo appropriate sanzioni per chi ometta tale invio.**

## 2.9 Responsabilità degli enti locali

Ci si ripropone di rafforzare e ribadire **il principio di responsabilità degli enti locali** nell'intervenire attraverso **la rimozione del pericolo di danno ambientale, la messa in sicurezza ed infine la bonifica**, per tutelare il territorio e la salute degli abitanti dettando, in caso di mancata ottemperanza alla diffida da parte dell'effettivo responsabile, tempi precisi per tali interventi con azione di rivalsa nei confronti del responsabile, a partire dal bene oggetto di bonifica e **svincolando le somme a tanto occorrenti dal patto di stabilità interno.**

Si è predisposto l'obbligo per ogni ente locale di rendere pubbliche, in applicazione del principio di precauzione, sul proprio sito le notizie riguardanti le criticità ambientali del territorio di competenza, al fine di evitare che cittadini ignari possano subire pericolose conseguenze negative.



Si stabilisce altresì l'obbligo di formazione di tutto il personale operativo delle direzioni e l'attribuzione ad esso di **funzioni di polizia giudiziaria** per ottimizzare il lavoro svolto.

### **2.10 Siti ad alto rischio ambientale (SARA)**

Si prevede la possibilità di attivare una sezione locale interforze ambientale presso la prefettura del luogo interessato, in caso di zone particolarmente esposte a reati ambientali, denominate **siti ad alto rischio ambientale (SARA)**.

### **2.11 Sistema informativo nazionale ambientale (SINANet)**

Rafforzare il sistema di accesso ai dati ambientali, in attuazione di un'esigenza fortemente sentita dalla popolazione e spesso di fatto negata. Pertanto, si prevede il funzionamento a **pieno regime ed in tempo reale del sistema informativo nazionale ambientale (SINANet)**, attualmente poco utilizzato, affidandone la gestione all'ISPRA nonché l'esenzione dal contributo unificato per i ricorsi al TAR avverso il diniego di accesso agli atti in materia ambientale.

### **2.12 Elenco dei responsabili di reati ambientali**

È quindi disposta la pubblicazione di un elenco di tutte le aziende e rispettive persone fisiche rappresentanti che siano risultate responsabili di reati ambientali, prevedendo la loro esclusione da finanziamenti, incentivi e contributi pubblici nonché il divieto di partecipazione alle gare indette dalla pubblica amministrazione, anche con interdizione perpetua a contrattare con la pubblica amministrazione in caso di condanna definitiva.

### **2.13 Perequazione regionale**

Partendo dalla constatazione di notevoli differenze economiche su attività identiche nelle diverse regioni italiane, sono infine dettate specifiche disposizioni per rendere omogenei su tutto il territorio nazionale i regimi tariffari delle ARPA locali.

## **Paragrafo 3: Effetti. Costi e benefici**

Secondo il rapporto ecomafie 2016 il business dell'ecomafia è di 19,1 miliardi, in calo rispetto al rapporto 2015, anche grazie all'introduzione della legge 68/2015, primi segnali di una inversione di tendenza, dopo l'introduzione della legge sui delitti ambientali nel codice penale e un'azione più repressiva ed efficace, ma per quanto in diminuzione **gli illeciti ambientali restano tantissimi (27.745)**, per dirla in altro modo, più di 76 reati al giorno, più di 3 ogni ora.

### **3.1 Conclusioni**

Un impianto normativo più efficace, efficiente e robusto in termini di controllo preventivo e di repressione sarebbe sicuramente in grado di aiutare anche il rilancio economico del nostro paese. La prevenzione territoriale è necessaria per creare lavoro, per permettere a filoni economico e produttivo di svilupparsi anche nei territori oggi più a rischio, per sostenere le centinaia e centinaia di micro, piccole e medie imprese locali, che anche nel sud stanno cercando di invertire la rotta, puntando su qualità ambientale e legalità. Per prevenire le ecomafie, oltre all'impegno dei territori e dei singoli cittadini, è importante dare risposte sempre più ferme e certe in termini di legalità e controllo, contro la criminalità organizzata che avanza con più facilità, invadendo i territori, l'ambiente e le comunità locali, ogni qual volta delinquere è più conveniente e facile.

## 3.2 Disegno di legge

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/940750/index.html>

# Sezione 7: impegno concreto contro i reati ambientali

## Paragrafo 1: Stato attuale, tecnico e normativo

La materia ha avuto spazio all'interno della XVII legislatura infatti è stata approvata la Legge 22 maggio 2015 n. 68 recante modifiche del codice penale.

Con questa nuova legge la storia italiana delle vertenze ambientali impunte ha fatto un grande passo in avanti. Obiettivo perseguito dal 1994, sono entrati nel Codice Penale i principali reati ambientali, puniti fino ad allora solo con delle sanzioni, adesso sono considerati finalmente veri e propri delitti.

Una delle PDL alla camera era a prima firma del deputato Salvatore Micillo

### 1.1 Dati

(Dati Legambiente relativi all'applicazione delle legge 68 nel periodo che va dal 29 maggio 2015 - giorno di entrata in vigore della norma - al 31 gennaio 2016).

A fronte di 4.718 controlli effettuati sono stati contestati 947 reati tra penali e contravvenzionali, 1.185 persone denunciate, 229 beni sequestrati per un valore di 24 milioni di euro. In 118 casi contestato il nuovo delitto di inquinamento, sono 30 i casi di disastro ambientale.

La legge sugli ecoreati ha fornito un valido strumento operativo alle forze dell'ordine e all'autorità giudiziaria che fino a ieri dovevano ricorrere con scarsa fortuna ad articoli e commi previsti per tutt'altro (dall'art. 434, con il cosiddetto disastro innominato, al getto pericoloso di cose, piuttosto che l'insudiciamento delle colture o il danneggiamento di beni), per poter fermare gli eco-criminali.

Le prescrizioni (previste per i reati minori che non hanno arrecato danno o pericolo di danno all'ambiente, con un meccanismo di estinzione della pena, che prevede la messa in regola dell'attività in tempi prestabiliti e il successivo pagamento delle sanzioni) hanno riguardato ben 774 reati contravvenzionali con la denuncia di 948 persone e 177 sequestri per un valore di 13,2 milioni di euro.

Particolarmente significativo, vista la complessità delle indagini e la brevità del periodo considerato, è il dato relativo ai casi di applicazione del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 bis), che sono stati ben 118, con la denuncia di 156 persone e 50 sequestri, per un valore di oltre 10,6 milioni di euro. Da sottolineare anche le 30 contestazioni di disastro ambientale (art. 452 quater), con la denuncia di 45 soggetti, gli 11 casi di impedimento al controllo (art. 452 septies), i 12 casi di delitti colposi (art. 452 quinquies) e le 2 ipotesi di delitto di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 ter).

A livello regionale è il Lazio è la regione dove si è concentrato il più alto numero di contestazioni della legge 68, ben 134, con 121 denunce e 17 sequestri; subito dopo spicca la Campania (95), dove si registra il maggior numero di persone denunciate, 137; al terzo posto figura la Toscana

(73), seguita da Umbria (68), Emilia Romagna (67), Puglia (62), e Lombardia (58). Il maggior numero di sequestri è stato riscontrato in Puglia (28), seguita dalla Calabria (25) e dalla Toscana (22).

## Paragrafo 2: proposte

### 2.1 Valutare priorità d'intervento in base ai principi generali.

E' chiaro che è stato fatto un notevole passo avanti nella tutela dell'ambiente con l'approvazione del maggio 2015, però è anche vero che la legge necessita di alcune modifiche. All'interno di un programma di governo, pertanto, la modifica della legge sugli ecoreati si pone senza dubbio come un tassello necessario.

### 2.2 Cosa si propone.

E' necessario procedere ad alcune puntuali modifiche per rendere ancora più efficace la persecuzione degli ecoreati, infatti, benché molto si sia fatto con l'approvazione della legge di cui sopra, molto resta ancora da fare.

N.B. riteniamo necessario effettuare ulteriori confronti con i magistrati e gli operatori del diritto, anche in considerazione del fatto che le disposizioni normative contenute all'interno della legge hanno avute molte applicazioni pratiche.

In linea generale sarà necessario:

- innanzitutto, provvedere alla raccolta e al coordinamento di tutte le disposizioni sanzionatorie, a fini di una riorganizzazione sistematica e di maggiore efficacia e dissuasività, nel rispetto della normativa dell'Unione europea;
- provvedere alla individuazione delle disposizioni penali vigenti, attribuendo prevalenza alle norme che qualificano la fattispecie come delitto e a quelle che, a parità di qualificazione, stabiliscono pene nel complesso più rigorose, anche tenendo in considerazione le sanzioni accessorie dalle stesse previste;
- provvedere alla trasformazione in ipotesi delittuose delle disposizioni sanzionatorie in materia di ambiente, igiene, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro relative a fattispecie incidenti sull'ambiente, al fine di prevedere pene nel complesso più rigorose, e individuare le relative ipotesi colpose;
- rivedere il concetto di responsabilità degli enti di controllo;
- provvedere alla variazione del concetto di prescrizione per i delitti ambientali;
- prevedere il sequestro preventivo anche per equivalente dei beni commisurato al danno ambientale e ai costi di ripristino e non più all'illecito profitto;
- introdurre la V.D.S. (valutazione del danno sanitario per tutte le attività antropiche impattanti)

- introdurre il reato di frode in materia ambientale

### **2.3 Nello specifico:**

#### **Modifiche al codice dell'ambiente.**

Valutare di modificare alcuni articoli del Testo Unico dell'Ambiente al fine di aumentare le pene e le sanzioni per adeguarle in maniera proporzionale alle sanzioni previste per i nuovi delitti ambientali inseriti nel codice penale.

Nello specifico, sarà necessario modificare gli articoli 137, 255, 256-*bis*, 257, 258, 279, 296, 303, valutandone aumenti di pena per:

- abbandono di rifiuti e attività di gestione di rifiuti non autorizzata;
- per attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione prescritte dalla normativa vigente;
- per chi realizza o gestisce una discarica non autorizzata;
- per chiunque effettua attività di miscelazione di categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi;
- per chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254;
- per chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3;
- per i soggetti che non abbiano aderito al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e che omettano di tenere il registro di carico e scarico;
- i produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa, che non adempiano all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico con le modalità di legge.

### **2.4 (Responsabilità al controllo)**

Il codice va integrato con opportuni inserimenti quali: in caso di danno ambientale, o di minaccia imminente di tale danno, causato da inquinamento di carattere diffuso, qualora non sia stato possibile accertare il nesso causale tra il danno e l'attività di singoli operatori, rispondono del danno i soggetti amministrativamente responsabili del controllo del territorio, eventualmente in concorso tra loro, per l'omessa vigilanza e l'omissione di atti d'ufficio, salvo il caso in cui provino di aver posto in essere tutte le attività necessarie ad evitare il danno.

### **2.5 Esclusione di aziende, persone fisiche titolari di aziende e ogni altro soggetto persona fisica o giuridica da incentivi e finanziamenti pubblici e divieto di partecipazione a gare**

Le aziende, le persone fisiche titolari delle aziende e ogni altro soggetto persona fisica o giuridica, che nell'esercizio di un'attività d'impresa si siano resi responsabili di illeciti ambientali o comunque abbiano posto in essere condotte non rispettose delle disposizioni a tutela dell'ambiente e della salute, non possono fruire di alcun contributo, incentivo o finanziamento

pubblico e sono altresì esclusi dalla partecipazione a gare indette dalla pubblica amministrazione.

L'elenco dei soggetti, che non possono essere ammessi al finanziamento pubblico né partecipare a programmi di incentivazione e gare d'appalto, deve essere pubblicato nel sito della rete SINAnet in apposita sezione nonché comunicato alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura presso cui i soggetti sono iscritti per l'annotazione.

Si dovrà procedere alla cancellazione dall'elenco solo in caso di assoluzione con sentenza passata in giudicato, a decorrere dalla quale il soggetto interessato potrà accedere nuovamente a finanziamenti, incentivi e gare indette dalla pubblica amministrazione.

## **2.6 Modifiche al codice penale inerenti la prescrizione del reato ambientale**

La sentenza della Cassazione nel caso Eternit, che con il suo clamore mediatico aveva fornito una spinta decisiva all'introduzione dei nuovi delitti ambientali, aveva disposto l'annullamento della sentenza di condanna per disastro innominato doloso della Corte d'appello di Torino in quanto aveva ritenuto che la cessazione della attività produttive nel lontano 1986 segnasse la fine del momento consumativo del reato di disastro, e lo stesso fosse di conseguenza da lungo tempo prescritto.

Proprio l'individuazione del momento consumativo del disastro aveva quindi rappresentato il tallone d'Achille delle sentenze di merito: i tentativi del Tribunale e della Corte d'appello di ritenere il disastro ancora in fase di consumazione o in ragione del perdurare della contaminazione pericolosa per la salute (la sentenza di primo grado) o del "fenomeno epidemico" rappresentato dalle morti da amianto (la sentenza di secondo grado), erano stati entrambi censurati dalla Cassazione, secondo cui la cessazione dell'attività inquinante individuava il dies a quo della prescrizione del reato di disastro.

Le nuove norme pongono, sotto lo specifico profilo ora in esame, problemi molto simili a quelli che si sono posti nel procedimento Eternit a proposito del disastro innominato. Tutte le fattispecie qui in considerazione (il disastro ex art. 434 c.p. da un lato, i nuovi delitti di inquinamento e di disastro ambientale dall'altro) sono infatti fattispecie d'evento, in cui l'evento tipico consiste in un fenomeno dai contorni temporali dilatati e poco nitidi. Pensiamo ai diversi eventi che delineano la tipicità delle nuove fattispecie, dalla compromissione o dal deterioramento tipici per l'inquinamento, o all'alterazione irreversibile o particolarmente onerosa da eliminare che compongono il disastro: come nel caso dell'immutatio loci costitutiva del disastro innominato, l'evento tipico è costituito da fenomeni di cui non è agevole fissare precisi limiti temporali, ma che sicuramente non sono riducibili ad un accadimento istantaneo. Può il permanere dell'evento tipico del reato rilevare ai fini della fissazione del momento consumativo, anche quando la condotta da cui l'evento deriva è stata interrotta? La Cassazione, rispetto al disastro innominato, ha fornito risposta negativa a tale interrogativo, affermando che la fase consumativa si esaurisce con il cessare della condotta; considerata la prossimità strutturale dei nuovi delitti rispetto a quello su cui si sono espressi i giudici.

Ecco perché a nostro avviso non basta il raddoppio dei tempi di prescrizione già introdotto con la legge sugli ecoreati, ma occorrono modifiche inerenti la prescrizione del reato ambientale valutate alla luce del fatto che il delitto ambientale è un delitto con specificità proprie trattandosi di reato istantaneo ad effetto continuato e talvolta differito nel tempo, ossia un delitto i cui effetti si possono manifestare anche in tempi e luoghi distanti dal momento e dal luogo in cui vengono commessi.

Andrebbe valutato per questo di far decorrere la prescrizione, per i reati istantanei ad effetti continuati, dal momento in cui si manifestano per la prima volta gli effetti del reato e non più dal momento in cui il reato si consuma.

## **2.7 Pene accessorie**

L'eventuale concessione della sospensione condizionale della pena è in ogni caso subordinata all'adempimento degli obblighi di bonifica, di recupero e di ripristino.

Il giudice, tenuto conto della entità del patrimonio dell'inquinatore e della gravità del danno, può imporre al condannato di prestare idonea cauzione, determinandone l'ammontare in misura comunque non inferiore al doppio dei costi di bonifica. In luogo della cauzione è ammessa la prestazione di garanzia mediante ipoteca o anche mediante fideiussione solidale. Nel caso in cui il responsabile non abbia provveduto ad adempiere agli obblighi, il giudice ordina la confisca delle somme versate a titolo di cauzione ovvero delle garanzie mediante ipoteca o mediante fideiussione solidale.

## **2.8 Arresto in flagranza differita**

Nei casi di cui al codice penale e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del codice di procedura penale colui il quale, sulla base di documentazione video o fotografica, o di altri elementi oggettivi dai quali emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le trentasei ore dal fatto.

## **2.9 Legittimazione all'azione di risarcimento del danno ambientale**

Fatto salvo quanto previsto dalla legislazione vigente, l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche di carattere diffuso e se esercitata in sede penale, deve essere promossa oltre che dallo Stato e dagli enti territoriali nella cui circoscrizione si trovano i beni oggetto del fatto lesivo, dalle associazioni di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, e in caso di inerzia dei soggetti legittimati, dal pubblico ministero, anche dalle associazioni locali territorialmente interessate, purché formalmente costituite e munite di codice fiscale. quale sostituto processuale ai sensi dell'articolo 81 del codice di procedura civile.

## **2.10 Delitti ambientali previsti dal codice penale**

In relazione alla commissione di taluno dei delitti previsti dal codice penale, si dovranno applicare all'ente le seguenti sanzioni:

- nei casi di condanna le sanzioni interdittive per una durata non inferiore a tre anni;
- se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o di agevolare la commissione dei reati si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività.

## **2.11 Collaborazione della persona giuridica all'accertamento di reati in materia ambientale**

Con riferimento ai reati in materia ambientale la sanzione pecuniaria è ridotta se l'ente, immediatamente dopo il fatto, porta a conoscenza della pubblica autorità l'avvenuta commissione del reato.

## **2.12 Disposizioni in materia di sequestro e confisca**

Al fine di evitare che alla conclusione del procedimento giudiziario il soggetto condannato non sia più nelle condizioni patrimoniali di subire una confisca dei beni atti alla bonifica e/o alla messa in scurezza e/o al ripristino dello stato dei luoghi, ossia al fine di evitare che manchino o si disperdano le garanzie per il ripristino, la bonifica ed il risarcimento del danno ambientale, in tutti i procedimenti aventi ad oggetto i delitti di cui codice penale, nonché i reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, T.U.A., il pubblico ministero o il giudice, in ogni stato e grado del processo di merito, dispongono il sequestro conservativo e preventivo, dei beni mobili o immobili e delle somme nella titolarità dell'imputato o comunque delle somme a questi dovute da terzi, ai sensi dell'articolo 316 e ai sensi degli articoli 316-bis e 321 del codice di procedura penale, dei mezzi, dei beni o per equivalente del patrimonio degli imputati, nella misura ritenuta adeguata rispetto all'entità del danno presumibilmente causato e agli importi necessari a realizzare il ripristino e la bonifica. Alla sentenza di condanna consegue la confisca dei beni sequestrati ovvero per equivalente patrimoniale.

In caso di flagranza dei reati previsti dal codice penale, ovvero da leggi penali speciali a tutela dell'ambiente, e da quelli previsti dal T.U.A., è obbligatorio da parte dell'organo di polizia giudiziaria accertare il sequestro dell'area interessata, dei mezzi e dei beni serviti all'esecuzione del reato.

## **2.13 utilizzo avverbio “Abusivamente” e V.D.S.**

Rispetto al dibattito avverbio “abusivamente” attualmente presente nella legge 68/2'15 sia nella norma sull'inquinamento, che in quella sul disastro, che puniscono chiunque abbia “abusivamente” cagionato uno degli eventi rispettivamente descritti in ciascuna delle due fattispecie, riteniamo che vada eliminato perché quantomeno superfluo e pleonastico.

Ugualmente riteniamo sicuramente da escludere, anche alla luce della giurisprudenza relativa ad altri reati in cui compare la clausola in questione, che la presenza di un'autorizzazione valga di per sé ad impedire che il disastro possa dirsi abusivamente cagionato: questo sia se, ad esempio, l'autorizzazione sia stata concessa in violazione dei requisiti di legge, o se emerge che essa sia il frutto di un patto corruttivo, anche se formalmente autorizzata, ma anche dovrà necessariamente essere considerata abusiva un'autorizzazione la cui osservanza abbia prodotto di per sé un inquinamento ambientale rilevante o addirittura un disastro ambientale.

Vogliamo uscire definitivamente dalla possibilità che disposizioni legislative, limiti normativi ed autorizzazioni, che possano creare spazi di rischio consentito ove l'eventuale causazione di danni all'ambiente è comunque penalmente consentito.

Se un'autorizzazione causa un inquinamento rilevante o addirittura un disastro ambientale sarà sempre e comunque un atto da considerarsi abusivo, perché vorrà dire che l'autorizzazione non è stata bastevole a tutelare un diritto superiore costituzionalmente sancito, il diritto alla salute. Vorrà dire che non sarà stata ben calibrata e valutata in fase di accertamento del rapporto di

Valutazione del Danno Sanitario che noi riteniamo di dover rendere obbligatorio e generalizzato per tutte le attività antropiche comunque impattanti e sulla cui analisi sarà necessario calibrare e settare i limiti di emissione da autorizzare in itinere durante l'esercizio dell'attività con prescrizioni.

Quello che a nostro avviso andrà quindi fatto è una revisione delle valutazioni di impatto ambientale con l'obbligo della redazione del Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario, desunto dalla valutazione e monitoraggio della sommatoria di tutti gli impatti delle attività antropiche e naturali presenti nella loro contemporaneità che in simultanea ed in sovrapposizione impattano su un dato territorio in date e specifiche condizioni.

Quindi i limiti di emissione e le autorizzazioni dovranno prevedere opportune prescrizioni obbligatorie in caso di rapporto di VDS che accerti la necessità di revisione.

## **2.14 Frode in materia ambientale**

La disposizione normativa dovrebbe avere, grossomodo, il seguente tenore letterale:

“Art. 452-novies – (Frode in materia ambientale). – Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero di conseguirne l'impunità, falsifica in tutto o in parte, materialmente o nel contenuto, la documentazione prescritta, ovvero fa uso di documentazione falsa o illecitamente ottenuta, è punito con la reclusione da due a quattro anni e con la multa da 10.000 a 75.000 euro.

Si considera illecitamente ottenuto l'atto o il provvedimento amministrativo conseguito mediante produzione di documenti o attestazioni false o mediante corruzione ovvero rilasciato a seguito dell'utilizzazione di mezzi di coercizione fisica o morale nei confronti del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

Se la falsa documentazione o attestazione concerne la natura o la classificazione di rifiuti, si applica la pena della reclusione aumentata di un terzo e della multa da euro 15.000 a euro 90.000”.

## **Paragrafo 3: Dove reperire le risorse e quale beneficio si attende anche rispetto ad altri settori**

Non sono necessarie risorse per la modifica di tale normativa in quanto si tratta di modifiche del codice penale.

Inoltre, il contrasto alle ecomafie (fatturato superiore ai 16 miliardi di euro secondo il rapporto di Legambiente) potrà portare notevoli risparmi e introiti.





**PROGRAMMA BANCHE**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE 21.06.2017

---

## **Separazione bancaria**

All'inizio dello scoppio della crisi del 2007-2008 in Italia molti osservatori dissero: "Per fortuna le banche nostrane fanno poca finanza spericolata perché 'non parlano inglese' e si dedicano soprattutto all'economia reale". Con Montepaschi, la vicenda del "FRESH" messo a punto per acquistare Antonveneta, i derivati mascherati in bilancio e contabilizzati quali titolo di Stato, abbiamo drammaticamente visto come quel refrain fosse poco più che una pia illusione.

Gli Stati Uniti risposero alla grande depressione del 1929 con il Glass-Steagall Act del 1933, poi abolito da Bill Clinton alla fine del suo secondo mandato. Pure in Italia esisteva una legge bancaria, datata 1936, che separava nettamente banca e industria e ribadiva la funzione pubblica dell'attività degli intermediari. Anch'essa fu smontata dalle riforme del 1993 e, dopo decenni di sostanziale stabilità del nostro sistema del credito, è accaduto quello che è sotto gli occhi di tutti.

Dunque, è necessario oggi separare i destini dei nostri risparmi e dei nostri depositi dalle perversioni degli speculatori che giocano con oscillazioni e volatilità dell'economia di carta. Bisogna ripristinare l'interesse pubblico dell'azione degli intermediari finanziari ed è necessario incentivare sia il ritorno a una vera "biodiversità" bancaria (evitando ad esempio di mortificare le popolari e le cooperative nel settore) sia un'omogenea distribuzione delle istituzioni bancarie sul territorio.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole tornare a un sistema bancario in cui operi una netta separazione tra banche d'affari che speculano sull'economia finanziaria e banche commerciali, le uniche autorizzate a raccogliere i depositi per finanziare famiglie e imprese.

# Banca Pubblica per gli Investimenti

Ci sono tre fenomeni gravissimi che sembrano ineluttabili e che tuttavia si possono contrastare. Primo: lo shopping dei capitali stranieri che comprano a prezzi di saldo le nostre migliori imprese, mentre lo Stato svende i gioielli di famiglia per fare cassa e per cercare di ridurre un debito che in realtà continua a crescere. Secondo: il sistema bancario che fibrilla per colpa di una classe sciagurata di amministratori, mentre la fiducia scarseggia e i risparmiatori vanno nel panico a causa di fantasmi come il bail-in. Terzo: l'economia che continua a ristagnare, la produttività che resta al palo, una riconversione del sistema che non arriva, mentre gli investimenti pubblici crollano e, con essi, la domanda aggregata.

Una risposta a tutti e tre i problemi può arrivare da un grande player nazionale, una Banca Pubblica per gli Investimenti (sul modello tedesco e soprattutto francese) che, da una parte, sostenga le imprese (soprattutto quelle che fanno innovazione) e l'economia reale e, dall'altra, rilevi partecipazioni strategiche e rilanci settori davvero produttivi. Uno strumento dalle spalle larghe che sia in grado anche di entrare e gestire pezzi del sistema bancario da risanare senza fretta, senza la necessità di profitti immediati e con un approccio da "capitale paziente".

La BPI diverrebbe, infine, un volano di riqualificazione edilizia e riconversione energetica in grado di avvicinare quel cambio di paradigma produttivo di cui l'Italia ha disperato bisogno.

## Punto programmatico

Il MoVimento 5 Stelle punta a creare uno strumento che indirizzi direttamente la politica economica del Paese: una nuova "Banca Pubblica per gli Investimenti" che intervenga senza intermediazioni nelle imprese innovative, sostenibili e ad alto impatto sociale, con redditività di "lungo periodo".

## Riforma della vigilanza bancaria

Dallo scandalo Montepaschi ai buchi delle altre banche toscane in mano al Pd o sotto il controllo di politici come Denis Verdini. Dall'occhio di riguardo di Bankitalia per la Popolare di Vicenza di Zonin fino al prosciutto sugli occhi di Consob in relazione alle obbligazioni subordinate tossiche piazzate da molti intermediari agli ignari risparmiatori. E che dire di Carige o Veneto Banca, giusto per fare due nomi?

Tra indifferenza, negligenza e manifesta complicità, negli ultimi anni la vigilanza bancaria e finanziaria in Italia si è mossa spesso male e tardi, quando si è mossa. Oppure ha usato una eccessiva discrezionalità, schermandosi dietro il segreto d'ufficio sulle ispezioni. Palazzo Koch soffre di scarsa indipendenza e autorevolezza, anche per colpa di un controllo delle sue quote da parte degli istituti privati vigilati. Consob, invece, ha di frequente preferito favorire le operazioni "di sistema" piuttosto che vigilare sulla bontà degli strumenti finanziari emessi sul mercato.

Inoltre, le inchieste giudiziarie sui reati bancari si sono mosse a volte bene e a volte meno bene, a macchia di leopardo, certamente in modo disarmonico e non coordinato.

Sono tutti problemi ai quali il MoVimento 5 Stelle vuole mettere mano con una serie di opzioni che vanno dall'affiancamento della Guardia di Finanza e dei magistrati all'azione di Bankitalia fino all'idea di istituire una super-procura per le indagini economiche. Senza dimenticare una maggiore trasparenza sulle ispezioni di Via Nazionale o sulle attività delle banche in relazione ai grandi affidamenti (quelli che di norma generano la maggior parte degli Npl).

### Punto programmatico

Il MoVimento 5 Stelle vuole dare alla vigilanza bancaria e finanziaria nuovi metodi e strumenti più condivisi ed efficaci, ispirati a maggiore trasparenza, condivisione e responsabilità, allo scopo di garantire la sicurezza e tutela del risparmio.

## **Riforma usura e anatocismo**

Siamo in un sistema monetario unico? Allora famiglie e imprese europee devono ricevere un equo trattamento in tutti i Paesi anche in relazione ai tassi di interesse praticati su mutui, fidi e prestiti.

Oggi le banche italiane hanno margini ampi per poter caricare costi ingiustificati sui debitori. Il sistema italiano è penalizzato, laddove va invece garantito un costo del credito uniforme a livello di Eurozona. Il fenomeno è grave e molti imprenditori sono strozzati dall'usura che pesa come un macigno sul tessuto produttivo italiano.

L'anatocismo, gli odiosi interessi sugli interessi, era stato a sua volta vietato sin dal 2014.

Purtroppo in Italia il legislatore individua sempre un cavillo utile per fare grossi regali agli istituti di credito, complice una vigilanza amica. È così che non vengono ancora restituiti circa 7 miliardi, soldi che devono al più presto tornare nella disponibilità di cittadini e imprese.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole che il tasso usura venga calcolato partendo dalla media del tasso applicato dalle banche europee, così da non avere un trattamento diverso in Paesi in cui il costo del denaro dipende poi dallo stesso istituto centrale, ossia dalla Bce.

## **SPC – Sistema di Pagamenti Condiviso**

Nel 2014 la Corte di Giustizia Europea ha dichiarato illegittima l'applicazione delle commissioni interbancarie multilaterali nelle transazioni con carte di pagamento. Secondo la Corte si verifica una restrizione della concorrenza a danno degli esercenti e dei loro clienti. Non si può quindi più accettare un prezzo per le transazioni monetarie. E' arrivato il momento di assicurare ai cittadini un servizio di trasferimento contabile di loro proprietà, la garanzia dovrà essere quindi pubblica, vigilata e pagata dallo Stato, con ampia tutela circa la riservatezza delle operazioni effettuate. Il progetto "Sistema di Pagamenti Condiviso" contempla la creazione di una infrastruttura di scambio dell'attuale moneta mediante la digitalizzazione di tutti gli incassi e pagamenti da e verso la Pubblica amministrazione. Ogni persona fisica e giuridica avrà quindi un proprio conto gratuito di pagamento per gestire i rapporti di credito e debito con le amministrazioni. La piattaforma sostituirà anche le procedure "SOS" (Segnalazioni di operazione sospetta) mediante l'invio automatico delle segnalazioni alle autorità. E soprattutto le nostre abitudini di acquisto (i cosiddetti "big data") non saranno più in mano a pochi grandi, e invasivi, soggetti privati.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle punta a un sistema dei pagamenti condiviso, gratuito per tutti gli utenti e fondato sulle nuove tecnologie, che al contempo tuteli la privacy e permetta una reale lotta all'evasione fiscale, affiancando gli attuali strumenti privati.

## **Legge anti-speculazione**

Nel mondo cresce il divario tra i super ricchi e il resto della popolazione, mentre i lavoratori del settore finanziario ricevono stipendi spropositati che contribuiscono all'aumento della disuguaglianza di reddito. In Italia la situazione non è migliore: nel 2016, infatti, secondo Oxfam l'1% più facoltoso deteneva il 25% della ricchezza nazionale netta.

Dall'altra parte il sistema bancario ombra (ovvero il sistema degli intermediari non soggetti a supervisione da parte delle autorità di vigilanza) domina il settore finanziario. Giusto per dare un'idea della dimensione, questo comparto alternativo, conosciuto come "shadow banking", si è gonfiato talmente tanto che se si sommano le sue attività, si arriva alla mostruosa cifra di 149mila miliardi di dollari, in pratica il doppio dei 75mila miliardi del Pil mondiale. Negli Usa, tanto per fare un esempio, l'industria finanziaria è responsabile per circa il 30% di tutti i profitti operativi, il doppio rispetto agli anni '80, eppure crea meno del 10% del valore aggiunto dell'economia.

Bisogna dare un giro di vite al far west della finanza spericolata e favorire un travaso di ricchezza dall'economia di carta all'economia reale.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole un sistema bancario più stabile che subisca minori sollecitazioni e influenze da parte del sistema finanziario.



# **PROGRAMMA BENI CULTURALI MOVIMENTO 5 STELLE**

---



# LA RIFORMA FRANCESCHINI E IL RITORNO AL CENTRALISMO MINISTERIALE

A partire dal 2004, anno di entrata in vigore del Codice dei beni culturali, il legislatore ha dato luogo a numerosi interventi normativi finalizzati a modificare l'assetto organizzativo del Ministero dei beni culturali e dei relativi istituti periferici, fino ad arrivare all'ultima riforma messa in atto dal Ministro Franceschini mediante decreti ministeriali.

La riforma del MIBACT, introdotta dal regolamento di cui al D.P.C.M. 29 agosto 2014 n. 171, si prefiggeva di ridisegnare il corpo del ministero, comprese le sue articolazioni periferiche, sulla base di due classi vincolanti di istanze: quelle imposte dalla Spending Review circa il contenimento della spesa, e quelle della costituzione di sistemi integrati territoriali, teoricamente in grado di coniugare la maggiore efficacia dell'offerta con un contenimento della spesa, anche attraverso l'unificazione di centri di costo.

Con il decreto 171/2014, nella riorganizzazione del Ministero, si è creato un modello incentrato sulla figura del segretario generale (il quale viene scelto per nomina fiduciaria e opera alle dirette dipendenze del Ministro) e le direzioni generali, con l'asserito fine di assicurare una maggiore unità e compattezza della struttura centrale. Tra le nuove direzioni, vi sono la Direzione generale Educazione e ricerca, le Direzioni generali Organizzazione e bilancio e la Direzione generale Musei, che rappresenta l'ufficio centrale di riferimento per le nuove strutture museali.

Un particolare cenno va fatto alla Direzione Generale Educazione e ricerca, specifica per la formazione, la quale avrebbe una funzione concreta nel caso in cui faciliti anche lo sviluppo di competenze laterali comuni alle professionalità tecnico scientifiche dei Beni Culturali, questione ad oggi mai affrontata. Al contrario si assiste ad una perenne carenza di personale del Ministero e al ricorso sempre più frequente a bandi di volontariato e contratti a progetto.

Peraltro, l'aumento del numero delle Direzioni Generali del MiBACT, passate da otto a dodici, ha comportato un notevole appesantimento della struttura centrale del Ministero.

A livello periferico la riforma ha declassato a segretariati regionali 17 istituti originariamente dotati di autonomia dirigenziale. Attualmente la funzione di questi uffici è il mero

coordinamento regionale, non avendo più poteri di direzione e controllo, riportati ora all'amministrazione centrale, aggravandone la già complessa struttura.

Di nuova costituzione sono le Commissioni regionali per il patrimonio culturale, presiedute dal Segretario Generale e dal soprintendente di settore, inclusi i dirigenti degli istituti museali dotati di autonomia e i direttori dei poli museali regionali operanti nel territorio di competenza. Tali organi assumono ora il ruolo prima appartenente ai direttori regionali, in materia di tutela.

Un'altra fase della riforma si è avuta con il decreto ministeriale del 23 gennaio 2016, che, nell'ottica di un auspicato snellimento, ha riformato le soprintendenze archeologiche, del paesaggio e storico artistiche creando una struttura organizzativa unica, con l'accorpamento delle competenze per materia. L'attribuzione di più funzioni in capo ad un unico soprintendente ha di fatto un azzeramento della specializzazione tecnica.

In materia di organizzazione, il decreto del 2016 è intervenuto inoltre con l'istituzione delle Soprintendenze Archivistiche e bibliografiche, dei Musei e i parchi di interesse nazionale (riconoscendo loro maggiore autonomia) e gli Istituti autonomi, per un totale di 29 uffici centrali, 1 Dirigenza presso il Ministro, 1 Dirigenza per la valutazione delle performance, 5 Uffici Dirigenziali Ispettivi, 97 Uffici periferici, 5 Istituti centrali, 29 Istituti ad autonomia speciale per un totale di 167 unità.

In riferimento alla tutela dei beni culturali e archeologici, si è introdotta la scissione tra le funzioni di tutela dei beni in capo alle Soprintendenze e la valorizzazione in capo ai musei, senza la previsione di alcuna disciplina che permetta lo svolgimento coordinato delle predette funzioni e pertanto non ha portato ai risultati sperati.

## **Punto programmatico**

Nell'ottica di una riorganizzazione del Ministero dei Beni culturali e degli istituti periferici attuata, come dovrebbe essere, nella sede competente, il Parlamento, nel rispetto dei principi costituzionali e di un'auspicata nuova normativa sulla dirigenza pubblica, al fine di creare un apparato efficiente e con professionalità adeguate, il MoVimento 5 Stelle ritiene opportuno tornare alla situazione precedente alla riforma del 2004. In particolare prevedendo la riduzione del numero delle Direzioni generali presso il Ministero, l'eliminazione delle segreterie regionali, la riattivazione delle direzioni regionali e delle soprintendenze tecniche, il controllo dei piccoli Musei da parte delle soprintendenze, lo svolgimento da parte di un unico soggetto delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni.

## SERVIZI AGGIUNTIVI

I servizi aggiuntivi museali rispetto all'offerta culturale istituzionalmente garantita, più comunemente noti come servizi al pubblico, sono stati definiti nell'ordinamento italiano con la legge 14 gennaio 1993, n. 4 (cosiddetta Legge Ronchey).

Oggi questi includono un'ampia gamma di servizi di ospitalità e di assistenza culturale e svolgono un ruolo fondamentale per la fruizione, la valorizzazione del patrimonio e per la promozione della conoscenza culturale.

Il Codice dei Beni Culturali (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42) include i servizi aggiuntivi nel novero delle attività funzionali alla valorizzazione dei beni culturali, con l'intento di rafforzare il ruolo dei luoghi di cultura e di consentirne un idoneo utilizzo, per promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica. In tale prospettiva, i servizi aggiuntivi rappresentano quelle attività che mirano non solo al miglioramento della fruizione del bene culturale, ma a favorirne una maggiore conoscenza.

La scelta di affidare i servizi aggiuntivi ai privati viene compiuta allorché il privato è in grado di garantire una maggiore efficienza economica, quindi un risparmio, e assicurare la fruizione del bene. Una tale scelta non è definitiva per la pubblica amministrazione e ciascun ente pubblico può autonomamente decidere quali servizi gestire in forma diretta e quali affidare all'esterno.

Oggi, nell'alveo dei servizi aggiuntivi vanno ricondotte attività dalla natura più variegata, orientate in alcuni casi al servizio per il pubblico ma in altri casi consistenti anche in iniziative che si occupano prioritariamente del bene culturale. Così, alcune attività si considerano a tutti gli effetti strumentali alla gestione del bene culturale cui si riferiscono e di ausilio per i visitatori, come i servizi editoriali, di riproduzione e di ristorazione, il servizio di vigilanza sui luoghi e gli istituti di cultura. Altre arrivano a configurare vere e proprie attività di valorizzazione (a titolo

puramente esemplificativo si annoverano il servizio per l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali nonché iniziative promozionali, di didattica museale...).

La presenza, de facto, dell'imprenditorialità privata all'interno del sistema culturale e della gestione dei servizi aggiuntivi è una dimensione oramai consolidata. Tale presenza deve essere certamente controllata e migliorata in quanto la sfera pubblica non può e non deve sottomettersi completamente agli interessi privatistici.

## **Punto programmatico**

La gestione dei servizi aggiuntivi riconducibili alla fondamentale funzione di valorizzazione deve essere totalmente pubblica e possono essere concessi ai privati i soli servizi di bigliettazione, caffetteria, ristorante e guardaroba. Per il MoVimento 5 Stelle una gestione efficiente ed efficace del patrimonio non può, inoltre, prescindere dal riconoscimento giuridico delle figure professionali operanti nel settore dei beni culturali. Vi è l'urgenza di una profonda revisione delle norme che regolano l'accesso al lavoro di un settore delicato come quello dei beni culturali. Devono quindi essere stabiliti dei requisiti minimi per garantire un buon livello di preparazione sia per i dirigenti chiamati a gestire il patrimonio culturale che per i concessionari ed il personale a loro sottoposto coinvolto nella gestione.

## PER UN NUOVO MECENATISMO

Oggi urge un dibattito a 360 gradi su come si voglia e si possa arricchire l'attuale sistema di mecenatismo culturale italiano. Nel 2014, grazie al D.L. 83/2014 (L. 106/2014) è stato introdotto il c.d. ART-BONUS per le erogazioni liberali a favore della cultura che grazie alla legge di stabilità 2016 è stato stabilizzato e reso permanente; il provvedimento prevede un credito di imposta per le persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura (nonchè dello spettacolo).

Per usufruire del credito di imposta, le erogazioni liberali devono essere effettuate in denaro e perseguire i seguenti scopi:

- interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici;
- sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica (vale a dire, i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali), nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione;
- realizzazione di nuove strutture, restauro e potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

Alla data del 23 giugno 2016 le donazioni hanno superato i 100 milioni di euro. Di questi, € 3,5 mln provengono da persone fisiche, oltre € 45,1 mln provengono da enti e fondazioni bancarie e circa € 51,4 mln dalle imprese.

Preso atto dei numerosi benefici derivanti dal mecenatismo culturale, la cui funzione è quella di intervenire laddove lo Stato non può arrivare e permette contemporaneamente ad un soggetto (persona fisica o giuridica) di poter esprimere il proprio spirito di liberalità, sarebbe utile apportare delle migliorie all'attuale sistema.

### Punto programmatico

Per il MoVimento 5 Stelle è fondamentale la trasparenza dei bilanci dell'Istituzione o dell'Ente culturale beneficiario delle erogazioni. Preso atto dei numerosi benefici derivanti dal mecenatismo culturale, la cui funzione è quella di intervenire laddove lo Stato non può arrivare e permette contemporaneamente ad un soggetto (persona fisica o giuridica) di poter esprimere il proprio spirito di liberalità, sarebbe utile apportare delle migliorie all'attuale sistema garantendo massima trasparenza.



**PROGRAMMA DIFESA**

**MOVIMENTO 5 STELLE**

PROGRAMMA PARZIALE 09.05.2017

---

## **La difesa della patria è un dovere del cittadino**

Così sintetizziamo ciò che il Movimento5Stelle intende perseguire come obiettivo per definire le linee guida del programma che riguarda il comparto Difesa.

Uno Stato nello Stato, i compiti affidati al Ministero della Difesa rappresentano il risultato di diverse componenti che influenzano sia la vita quotidiana di milioni di italiani ma anche l'appartenenza e la rappresentatività dell'Italia nello scacchiere geopolitico internazionale.

Come e cosa affrontare come priorità per tutto ciò che si può trattare nella galassia Difesa?

Quali i principali punti trattati per coinvolgere tutti coloro con cui è stato definito l'imprinting di un pilastro fondamentale che porterà al primo governo a 5 stelle?

Il legame che si è creato in questi anni tra chi lottava dentro al sistema e chi lottava ogni giorno per rivendicare più diritti, per segnalare sprechi, per lanciare nuove idee o semplicemente per partecipare alla vita comune sotto l'ombrello militare è diventato solido e trasparente. Ogni atto, ogni iniziativa, ogni proposta presentata in Parlamento dal Movimento5Stelle nelle commissioni difesa di Camera e Senato è frutto di una visione osmotica basata su due assiomi: **ONESTA'** e **NESSUNO DEVE RIMANERE INDIETRO.**

## **Le linee guida dei punti di programma**

### **1) Tutela del personale**

Si parla tantissimo di forze armate europee ed esercito europeo, ma i militari italiani rimangono senza diritti, mentre in Europa ci sono circa 30 tra associazioni e sindacati di militari in 21 Paesi

### **2) Gestione delle risorse**

Oggi per gli stipendi delle forze armate si spende quasi il 75% del bilancio della Difesa. Gli esperti internazionali parlano di un equilibrio al 50% della spesa del personale: noi siamo completamente fuori!

### **3) Spese militari**

L'Italia spende oggi per la difesa 23 miliardi di euro l'anno, cioè 64 milioni al giorno, di cui oltre 5 miliardi l'anno in armamenti. Una spesa militare ingente nella media dei Paesi NATO (Stati Uniti esclusi) e in costante aumento, + 21% nelle ultime tre legislature.

### **4) Patrimonio della Difesa**

Gestire il patrimonio immobiliare della Difesa significa far assorbire al Ministero il 3% dell'intero bilancio. In cosa consiste? In due settori: c'è il patrimonio della Difesa di beni dismessi, praticamente le caserme che adesso non si usano più e sono in via di dismissione, e il patrimonio abitativo della Difesa, cioè quegli alloggi ad uso del personale.

### **5) Bilancio trasparente**

La spesa militare italiana è uno degli aspetti più oscuri del programma di spesa dello Stato. Per venirne a capo dobbiamo addirittura fare ricerche su diversi ministeri: una parte è al Ministero della Difesa, un'altra parte la troviamo al Ministero dello Sviluppo Economico, un'altra parte al Ministero Economia e Finanze, un'altra parte minore la troviamo persino al MIUR. Resta il problema di riuscire a capire quanto spendiamo esattamente!



## Tutela del personale

In questa prima legislatura, uno dei temi ricorrenti che il MoVimento 5 Stelle ha affrontato nell'ambito dell'attività di controllo parlamentare, ha riguardato la tutela del personale dei comparti difesa, sicurezza e soccorso della Pubblica Amministrazione.

In particolare abbiamo posto l'attenzione su temi quali la **tutela della salute** (cause di servizio, bonifiche ambientali, condizioni di lavoro, tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, prevenzione del mobbing), **tutela dei rapporti familiari** (trasferimenti temporanei, alloggi, legge 104, maternità, soppressione di caserme per effetto della legge 244), **militarizzazione del Corpo Forestale dello Stato, smilitarizzazione della Croce Rossa Italiana** o **casermaggio** legati ad attività specifiche come esercitazioni e operazioni strategiche sul territorio nazionale (Expo, Strade Sicure ecc).

In questi anni ci siamo inoltre occupati dei regolamenti inerenti l'applicazione della **disciplina** nelle FFAA, l'**arruolamento** e le **modalità di accesso ai concorsi**.

Molti di questi temi scaturiscono da un'unica sorgente: la legge 183/2010 che ha introdotto il principio di **specificità** nelle FF.AA.

*Ad oggi i nostri militari hanno goduto di oneri ed onori nello svolgimento delle proprie attività professionali che, ricordiamo, sono frutto dell'introduzione del principio di specificità dettate dalla normativa vigente (Legge 183/2010).*

La specificità si può intendere come l'insieme di norme specifiche applicabili al personale che svolge attività professionali a tutela e a difesa della nostra patria, anche a costo di sacrificare la propria vita.

*Mentre da un lato potrebbero godere di "agevolazioni" quali casi di esenzione da alcune imposte, l'utilizzo di Strutture sanitarie militari, di stabilimenti balneari o montani così come dei circoli, dall'altro subiscono una forte contrazione di principi fondamentali della libertà dell'uomo o del contratto applicato ai lavoratori del pubblico impiego ad ordinamento civile quali, l'applicazione di norme sulla sicurezza generali, l'assistenza a persone con handicap, la tutela nei luoghi di lavoro o nelle missioni all'estero, l'apertura a forme sindacali di tutela dei lavoratori. Basterebbe che venissero armonizzate alcune normative di riferimento per concedere al personale militare che, ricordiamo, dal 2007 non è più composto da personale di leva ma da professionisti che meritano il riconoscimento di alcuni importanti diritti alla pari del personale civile del comparto P.A.;*

Tale aspetto, relativo anche alle criticità emerse dopo la sospensione della leva obbligatoria e la professionalizzazione delle nostre FFAA, ha richiamato la nostra attenzione di fronte a problematiche vissute sulla "pelle" dei cittadini/militari i quali vivono tale condizione come una

condizione di minor accesso ad una serie di diritti sanciti per i comparti civili della Pubblica Amministrazione.

## Le risorse umane

**La gestione delle risorse** umane della Difesa rappresenta un vero e proprio “tallone d’Achille” per uno dei dicasteri che riceve più stanziamenti dalla legge di bilancio annuale.

In particolare le scelte politiche afferenti le **nomine**, talvolta in chiaroscuro, di cariche istituzionali ad appannaggio del Governo, quali per esempio capi di stato maggiore, dirigenti ministeriali, amministratori delegati di SPA a controllo governativo, non sempre appaiono trasparenti e meritocratiche, ma più basate su logiche di spartizione del potere;

Parliamo anche della necessità di mettere ordine alle **annose questioni** riguardanti gli avanzamenti di carriera, di conseguenza gli stipendi, le indennità, le spettanze ma anche le pensioni, l’ARQ (aspettativa riduzione quadri) e l’ausiliaria.

Tutto oggi ruota attorno al **Libro Bianco della Difesa**, voluto dall’attuale Ministro e agli atti di Governo discendenti già varati o in fase di predisposizione che meritano tutta la nostra attenzione.

È per questo che intendiamo svolgere un lavoro di integrazione di tale documento programmatico che meglio incida sulle aree già individuate e che saranno soggette ad interventi di **riduzione o ottimizzazione dei costi di pertinenza ministeriale**, in particolare alla gestione dei costi del personale, favorendo quanto previsto dalla legge 244/12 in merito al rapporto sulle risorse economiche disponibili **50/25/25**, (50% per il personale, 25% per gli armamenti, 25% per la gestione ordinaria del dicastero) .

Il Ministero della Difesa italiano ha il minor **rapporto tra comandanti** (generali e colonnelli) e **comandati** (alti ufficiali, sottoufficiali e truppa), a differenza di altre potenze internazionali quali USA, Francia o Germania che annoverano un rapporto di forze meglio distribuite. Bisognerà migliorare questi dati a vantaggio di ruoli operativi e di nuovi arruolamenti, anche alla luce delle continue minacce che nel breve e medio periodo ci dovranno trovare pronti con uomini e mezzi ben dislocati a difesa degli interessi nazionali in Italia e nelle sedi diplomatiche nel mondo.

## Gestione del patrimonio della difesa

L'immenso patrimonio della Difesa ha un impatto notevole nei vari **contesti territoriali**; parliamo di aeroporti, caserme o basi navali, ma anche di poligoni, depositi o strutture abbandonate.

Nella **vita di tutti i giorni**, i nostri militari, sono stati costretti a fare i conti con i tagli alla gestione ordinaria imposti negli anni; tagli che hanno causato notevoli disagi in termini di fruibilità delle mense, pulizie, alloggi, disponibilità di mezzi di trasporto adeguati ai compiti assegnati.

Abbiamo potuto appurare la necessità di valorizzare **quelle eccellenze** cresciute e sviluppatesi negli anni come gli stabilimenti militari, gli arsenali o le scuole militari o tutti quei gioielli paesaggistici o monumentali oggi utilizzati per scopi militari. Basti pensare al patrimonio esistente in Sardegna o in Sicilia.

E' emersa, inoltre, la difficoltà da parte degli enti locali rispetto alla riconversione di tali strutture per mancanza di fondi, aggravata dall'eccessiva lentezza nell'iter burocratico di assegnazione e utilizzo, che comporta, spesso, il deterioramento delle strutture per assenza di manutenzione.

Parola d'ordine: **valorizzare il patrimonio**.

Per realizzare questo obiettivo, si possono intraprendere iniziative di democrazia partecipata che diano voce alla cittadinanza che vive in simbiosi con le aree a maggior concentrazione di strutture militari.

Non esiste allo stato dell'arte, una precisa mappatura accessibile a tutti, di semplice consultazione e trasparente degli immobili in dismissione a livello nazionale.

## Nuovi strumenti per un nuovo modello di difesa

L'Italia è **tra i primi 10 paesi al mondo** per fatturato legato alla produzione di sistemi d'arma, cioè di quell'industria che si occupa di produrre armi, navi, aerei, mezzi terrestri, sistemi informatici di sicurezza per il comparto Difesa nazionale ed internazionale.

Essa ha rappresentato in passato e rappresenta ancora oggi un importante indotto di fatturato per il Prodotto Interno Lordo e di sostegno all'occupazione nazionale, basti pensare ai cantieri navali, agli stabilimenti aeronautici, alle aziende che producono veicoli o quelli che costruiscono cannoni, armi leggere o bombe dislocati in territorio italiano.

L'Italia è dotata di una **normativa che vigila e regola la vendita** di questi sistemi a paesi che violano i diritti umani fondamentali, ma spesso abbiamo dovuto porre l'attenzione sui "raggiri" compiuti nel nome del profitto da parte di aziende private autorizzate a vendere armi o di partecipate statali che godono di finanziamenti ministeriali mirati. Tutto ciò stride inesorabilmente con la dura realtà con la quale quotidianamente ci si confronta con una evidente **carezza di idonei mezzi di protezione** del personale militare, di adeguati mezzi di trasporto per le pattuglie in servizio nelle nostre città. Per riassumere: equipaggiamenti per lo svolgimento dei compiti del personale dei comparti Sicurezza, Difesa e Soccorso dello Stato inadatti alle esigenze quotidiane.

Con la scusa del mantenimento dei livelli occupazionali, oggi l'Italia alimenta il mercato delle armi all'Estero, mentre la Polizia ed i Carabinieri utilizzano giubbotti antiproiettili obsoleti.

Un'attenta valutazione degli scenari di guerra di questo secondo millennio, sta mostrando che nell'epoca moderna ci troviamo di fronte ad un nuovo tipo di conflitto, molto più complesso, il cui campo di battaglia ormai è rappresentato dal web e dalle reti d'informazione.

Tale realtà si è resa più evidente con i nuovi fenomeni terroristici in Europa e non solo, che hanno evidenziato da una parte, come i tradizionali strumenti di contrasto siano assolutamente fallimentari, dall'altra, quanto sia essenziale sviluppare e potenziare quelli più tecnologici, maggiormente idonei, senz'altro, a contrastare gli attacchi esterni di vario tipo. L'idea centrale dunque è la possibilità di spostare buona parte degli investimenti pubblici, oggi impiegati nei programmi d'armamento tradizionali, verso lo sviluppo e la ricerca di strumenti più attuali come la cyber security e l'intelligence.

In questo modo potremmo essere in grado di recepire le minacce esterne ed intervenire preventivamente, aumentando il nostro grado di difesa e sicurezza.

## **Trasparenza e razionalizzazione dei costi**

In questi anni, il Movimento5Stelle ha più volte portato all'attenzione generale, la *mala gestio* all'interno del Ministero della Difesa:

- **uso improprio** di auto-blu, aerei di Stato e alloggi di servizio;
- **caos nell'apparato burocratico** che si evidenzia nel pagamento di affitti atti ad accogliere presidi nel territorio e nell'esistenza di strutture pubbliche inutilizzate o mai completate e/o assegnate;
- unità navali utilizzate a **scopi promozionali** e non prettamente di Difesa;

- **strutture parallele agli ordinamenti civili** quali i tribunali militari, gli ospedali militari o i cappellani militari;

- necessità di ottimizzare le **risorse** riguardanti le **feste nazionali** militari (vedi parata militare del 2 Giugno).

La gestione della spesa pubblica è da sempre al centro del dibattito politico, per motivi che sono facilmente intuibili. Nel corso degli anni, i Governi che si sono succeduti hanno quindi cercato di ridurre la spesa pubblica..., in che modo?, applicando dei tagli trasversali sui vari settori, riducendo di fatto il budget assegnato alle funzioni e cercando così di ottimizzare l'efficienza della Pubblica Amministrazione. E' la strada corretta? *Cosa farebbe un'azienda che ha necessità di ridurre i costi e abbassare i prezzi dei propri prodotti per riuscire a sopravvivere nel feroce mercato della concorrenza?* Certo, la Pubblica Amministrazione non lavora nel libero mercato, non è un'azienda, ma talvolta gli strumenti utilizzati per ridurre i costi in modo efficace, e per aumentarne l'efficienza, sono proprio gli stessi! La **contabilità analitica-industriale**, o meglio il Sistema di Contabilità Analitica, è proprio *uno dei potenti strumenti di gestione necessari per analizzare nel dettaglio, dai singoli prodotti ai servizi resi dai più piccoli centri, i COSTI in modo utile ed efficace per ottimizzare al meglio le spese degli enti pubblici*. Si può fare nell'ambito Difesa? Certamente questo è un punto chiave se si vuole rendere lo strumento militare **efficace, efficiente ed economico**, proprio come farebbe un'azienda!

Come fare? Semplice: gli strumenti per iniziare ci sono già, come d'altronde è stato dichiarato dai Vertici militari e politici delle Forze Armate. **Il quadro normativo ad oggi già prevede e impone l'utilizzo del sistema di contabilità analitica**, ma evidentemente non viene sfruttato per le reali potenzialità di questo strumento. Pensate: quanti di voi hanno mai sentito parlare di Sistema di Contabilità Analitica nella gestione della pubblica amministrazione? Quanti in particolare nell'Amministrazione Difesa? I tagli di risorse umane ed economiche, di fatto, continuano ad essere applicati LINEARMENTE in base alla disponibilità dei fondi, senza considerare invece le necessità economiche, indispensabili per il funzionamento efficace dello strumento militare, che possono essere reimpiegate in modo razionale e scientifico grazie all'utilizzo di questo potente strumento analitico-manageriale.



**PROGRAMMA ENERGIA**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE

<b>Premessa</b>	<b>3</b>
<b>IL PUNTO DI PARTENZA: DI QUANTA (E QUALE) ENERGIA ABBIAMO BISOGNO</b>	<b>4</b>
<b>LA DOMANDA DI ENERGIA</b>	<b>4</b>
LA DOMANDA DI ENERGIA NELL'UNIONE EUROPEA	4
LA DOMANDA DI ENERGIA IN ITALIA	7
LA DOMANDA DI ENERGIA PER FONTE	9
LA DOMANDA DI ENERGIA PER SETTORI	11
IL RUOLO DELL'ENERGIA ELETTRICA	14
L'INTENSITÀ ENERGETICA	20
L'ENERGIA E IL SISTEMA ECONOMICO (PRODUTTIVO) ITALIANO:	23
I FATTORI CHE NE DETERMINANO LA DOMANDA	23
L'ENERGIA ED I SETTORI NON ECONOMICI:	29
I FATTORI CHE NE DETERMINANO LA DOMANDA	29
LE PREVISIONI DELLA DOMANDA DI ENERGIA	33
LE PREVISIONI DELLA DOMANDA DI ENERGIA ELETTRICA	41
<b>L'OFFERTA DI ENERGIA</b>	<b>48</b>
L'OFFERTA DI ENERGIA E LA SICUREZZA ENERGETICA	48
LE FONTI RINNOVABILI	50
<b>LE PROPOSTE PER IL SISTEMA ENERGETICO ITALIANO</b>	<b>57</b>
<b>LA POLITICA ENERGETICA M5S</b>	<b>57</b>
OBIETTIVI GENERALI	57
I 3 OBIETTIVI DI 2° LIVELLO	59
<b>LE LINEE DI AZIONE AL 2050</b>	<b>63</b>
L'OBIETTIVO SUI CONSUMI FINALI DI ENERGIA	63
GLI OBIETTIVI SULLE FONTI DI ENERGIA	67
SETTORE TERMICO	72
IL SETTORE ELETTRICO	77
LO SPOSTAMENTO DEI CONSUMI VERSO IL VETTORE ELETTRICO	82
<b>LA TRANSIZIONE ED IL NUOVO SISTEMA ENERGETICO</b>	<b>86</b>
LE CONSEGUENZE DELLA TRASFORMAZIONE	86
<b>Bibliografia</b>	<b>89</b>

## Premessa

Nello studio di Will Steffen et al. pubblicato sulla rivista "Science" (Science. 347, 2015) dal titolo "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing", oltre a una rassegna globale relativa al superamento di alcuni limiti ambientali planetari, si fa esplicito riferimento alle criticità del nostro Paese. In Italia è ampiamente superato diffusamente il limite relativo alla captazione di acqua in proporzione alle riserve; è alterato il ciclo del fosforo con eccessiva dispersione di tale componente; è pesantemente alterato il ciclo dell'azoto in Pianura Padana, con eccessivo spandimento di sostanze azotate che lisciviano nelle matrici suolo e acqua, inquinando pesantemente le falde acquifere, accumulando in maniera irreversibile l'azoto nei sedimenti lacustri e marini e limitando la disponibilità del quantitativo adeguato di azoto per tutte le forme di vita. Questi dati ecologici nazionali impongono una riflessione che permea anche il nostro programma per l'energia che infatti privilegia il risparmio energetico e la produzione dalle fonti attualmente collocate al massimo grado di sostenibilità. La riflessione si spinge a stabilire delle priorità politiche che sono appunto l'approvvigionamento idrico, adeguato dal punto di vista quantitativo e qualitativo, e la sovranità alimentare, secondariamente sarà necessario tentare la produzione energetica per mantenere una qualità di vita accettabile. I dati esposti in questa proposta potranno quindi subire modifiche relative a specificità regionali e territoriali, adattamenti basati sulle modifiche della matrici (terra, acqua, aria). Ad esempio la produzione di reflui e rifiuti speciali legata alle bioenergie (digestato) potrà essere esiziale per realtà già pesantemente impattate caratterizzate da qualità chimica bassa delle acque superficiali (indice SCAS rosso dello studio Isontrate di Ispra per tutta la Pianura Padana nel 2012 ) ed emissioni elevate di NOx per unità di energia prodotta andranno evitate in aree con superamenti delle polveri sottili oltre i limiti consigliati dall'Unione Europea. L'ambiente è un tutt'uno, è l'integrazione di matrici e forme di vita. La nostra proposta è chiaramente specifica su questo tema ma vuole essere ecologica e omeostatica verso l'ambiente e la tutela dell'ambiente; è dinamica, vista la possibilità di ottenere metodi sempre più sostenibili di risparmio e produzione energetica; è appunto politica perché mira alla sopravvivenza e alla convivenza che non possono prescindere dall'osservazione dei messaggi planetari e dalla riduzione importante delle emissioni; è integrata con le altre proposte del Movimento 5 Stelle nei settori ambientali e produttivi e va letta anche insieme alle proposte di codice ambientale a 5 stelle.



# IL PUNTO DI PARTENZA: DI QUANTA (E QUALE) ENERGIA ABBIAMO BISOGNO

## LA DOMANDA DI ENERGIA

### LA DOMANDA DI ENERGIA NELL'UNIONE EUROPEA

I consumi energetici dell'attuale Unione Europea (28 Stati Membri) sono registrati in diminuzione dal 2006, anno in cui è stato toccato il livello record di 1.832 milioni di tep (tonnellate equivalenti di petrolio) consumate (cfr. fig. 1).

Nel biennio 2008-09 la crisi economica mondiale si è riflessa prima in un crollo della domanda di energia, giunta nel 2009 a un livello più basso di quello del 1996, e poi in un trend negativo che sembra non fermarsi, nonostante i sintomi di una ripresa economica degli anni a seguire.

Nel 2013 la **domanda di energia** è stata inferiore rispetto a quella dell'anno base, il 1990.

#### 1990 ANNO BASE. PERCHÉ?

Con l'adozione del Protocollo di Kyoto del 1997, il 1990 è stato scelto come anno di confronto per verificare la riduzione delle emissioni di gas serra.

#### ANDAMENTO DELL'ECONOMIA E CONSUMI ENERGETICI, UNA RELAZIONE DIRETTA?

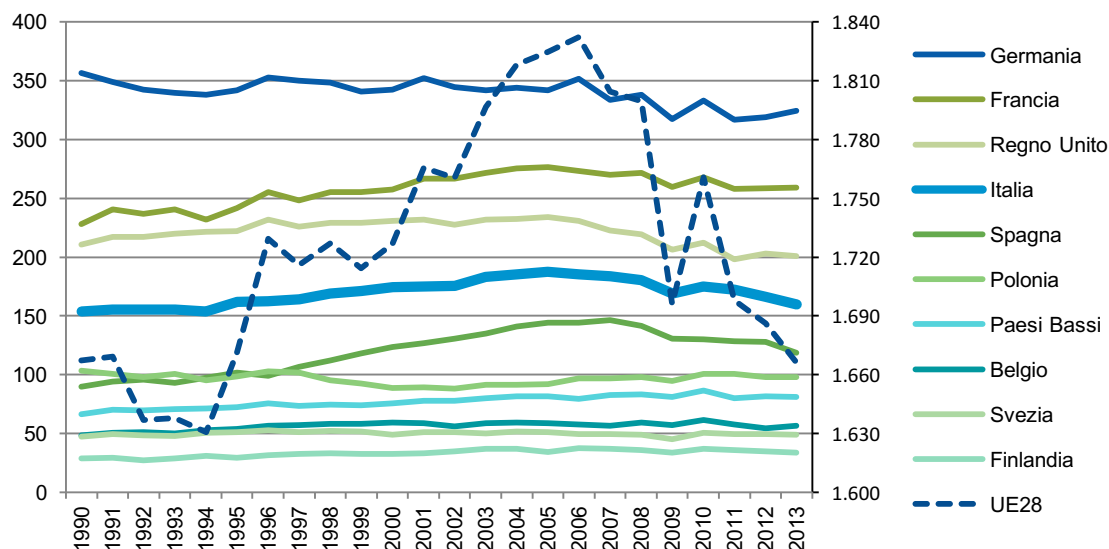
Storicamente, l'andamento dell'economia ed i consumi energetici sono direttamente collegati ed è opinione comune che una crescita dei consumi comporti un miglioramento delle condizioni economiche.

Il rapporto tra produzione ed energia consumata è la produttività del fattore energia. Generalmente, si assiste a un aumento della produttività dei fattori, grazie al progresso tecnologico, e l'energia non fa eccezione. Tuttavia, la variazione della produttività nel tempo è più contenuta rispetto alla variazione del livello della produzione. Ciò implica che, normalmente, un'economia in crescita sia accompagnata da un aumento del fabbisogno energetico.

Ciò non è sempre vero, come si vedrà più tardi. Le economie avanzate, ad esempio, che crescono a tassi contenuti, stanno sperimentando un'inversione di tendenza che porta il loro fabbisogno energetico a diminuire.

Tutto dipende, quindi, dai tassi di crescita: se è maggiore quello dell'economia rispetto a quello della produttività dell'energia, i consumi energetici tendono a salire, e viceversa.

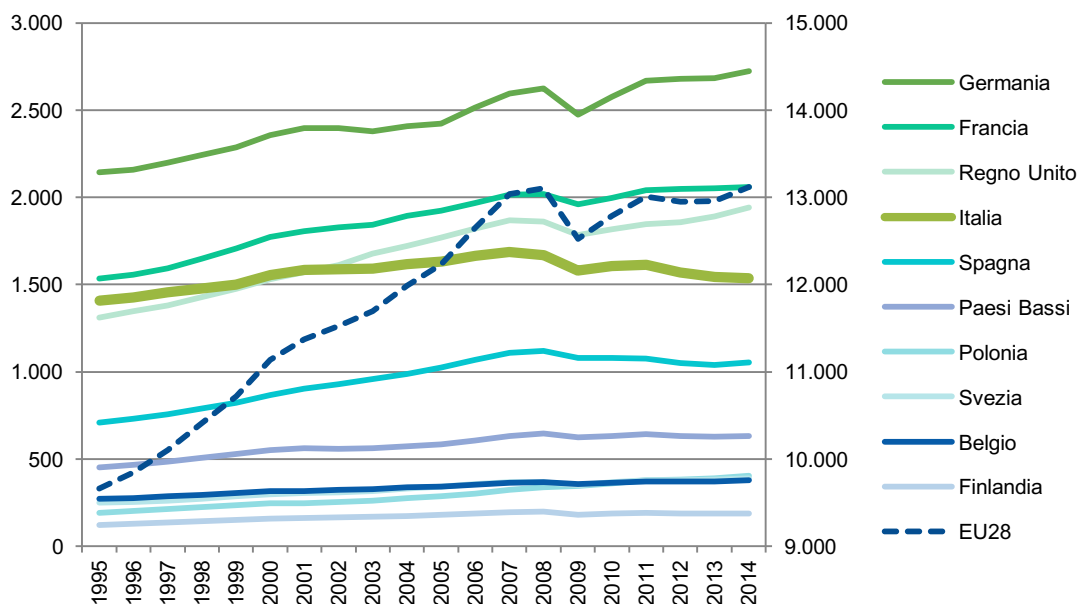
**Figura 1 - Domanda di energia nei principali Paesi della UE 1990-2013 (Mtep)**



Note: UE28 scala destra Fonte: Eurostat

Come evidenziato nel grafico seguente, l'economia dell'Unione appare in ripresa, seppure a un ritmo più lento rispetto alla media mondiale<sup>1</sup>. Analizzando i due andamenti, per l'UE sembrerebbe essere già iniziato un processo di **disaccoppiamento** tra consumi energetici e crescita del valore della produzione, sulla cui possibilità si è ampiamente dibattuto nel corso degli anni.

**Figura 2 - Prodotto Interno Lordo nell'Unione Europea 1995-2014 (Miliardi di €)**



Note: UE28 scala destra, valori concatenati (base 2010) Fonte: Eurostat

<sup>1</sup> Il tasso di crescita medio annuo del PIL UE a 28 paesi nel periodo 1995-2014 è stato pari all'1,6% (fonte Eurostat), contro il 4,0% del PIL mondiale (Fonte: Fondo Monetario Internazionale).

In Italia, così come nei principali paesi della UE, i consumi energetici sono in calo e, per tutti, il picco massimo di consumo energetico si è registrato tra il 2005 e il 2010. Il nostro paese occupa la quarta posizione per consumi lordi di energia, preceduto da Germania, Francia e Regno Unito, ma anche Spagna, Paesi Bassi, Belgio e Finlandia e Svezia presentano una domanda in contrazione, quest'ultima sin dal 1995. La Polonia, paese del blocco ex-sovietico e per questo con un settore energetico per molti aspetti differente rispetto al resto dell'Unione, dopo essere tornata a livelli di consumo di energia della metà degli anni novanta, dal 2012 ha invertito il trend che sembra ora volgere al negativo, nonostante un tasso di crescita dell'economia nettamente più elevato tra tutti i paesi menzionati. In generale, sulla domanda energetica nazionale incidono molti fattori. Tra questi, i principali sono il fattore climatico, l'incidenza delle attività economiche a maggiore intensità di energia sul totale dell'attività e il livello di ricchezza raggiunto.

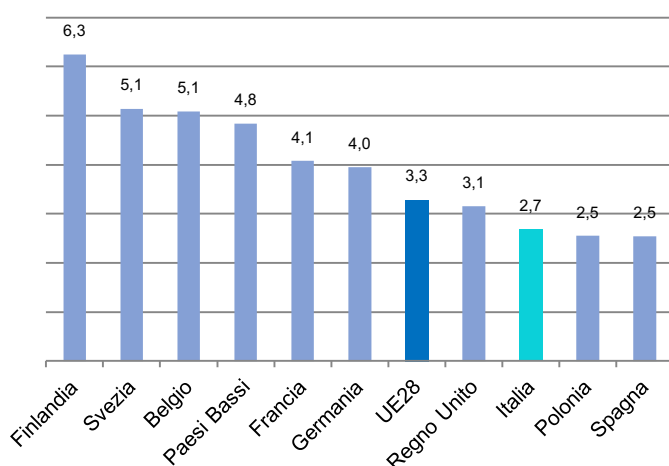
### COS'È IL CONSUMO ENERGETICO PROCAPITE?

Il consumo di energia procapite è pari al Consumo Interno Lordo (CIL) di energia diviso per il numero di abitanti di un'entità territoriale (Mondo, Comunità, Stato, Regione, Provincia, Comune)

Da un'analisi comparata del consumo energetico pro capite, emerge chiaramente che l'uso dell'energia per il riscaldamento ha sempre un forte impatto sui consumi complessivi (cfr. fig. 3). Nella UE, gli Stati Membri settentrionali, come quelli scandinavi, registrano consumi medi per abitante doppi rispetto alle nazioni meridionali, tra cui l'Italia. In generale, i paesi a clima continentale presentano valori superiori alla media dell'UE, mentre i paesi a clima atlantico o mediterraneo, valori inferiori alla media.

Anche qui la Polonia rappresenta un'eccezione, che, tuttavia, potrebbe essere spiegata da un livello di ricchezza pro capite di almeno il 30% inferiore rispetto agli altri paesi esaminati.

**Figura 3 - Consumo annuo lordo di energia pro capite nell'Unione Europea, anno 2013 (tep/ab.)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

## LA DOMANDA DI ENERGIA IN ITALIA

La domanda di energia ha toccato il suo massimo storico nel 2005 e sono ormai diversi anni che nel settore si dibatte sulla possibilità o meno di vedere di nuovo superati quei valori.

**Secondo il Movimento 5 Stelle non è possibile ipotizzare uno scenario di aumento della domanda di energia, per due motivi principali:**

- il contenimento dei consumi energetici rappresenta una priorità nella strategia da adottare, come istituzioni nazionali e internazionali<sup>2</sup>, in risposta alle emergenze ambientali globali;
- il processo di dematerializzazione delle economie mondiali e il potenziale di incremento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse possono svolgere un ruolo essenziale nella riduzione dei consumi energetici.

**Il valore registrato nel 2005 non dovrebbe più essere raggiunto.**

### **MINORI CONSUMI DI ENERGIA POSSONO ESSERE UN TRAGUARDO POSSIBILE, MANTENENDO INALTERATO IL BENESSERE DEGLI UTILIZZATORI?**

Tutto dimostra di sì, grazie al progresso tecnologico e al cambiamento dei comportamenti degli utenti.

### **È GIUSTO CONSIDERARE SOLAMENTE L'ENERGIA CONSUMATA ALL'INTERNO DI UN PAESE O ANDREBBERO VALUTATI ANCHE I CONSUMI INCORPORATI NEI PRODOTTI IMPORTATI?**

La statistica ufficiale dovrebbe occuparsi di tutte e due le grandezze, che includono informazioni differenti e complementari anche in un'ottica di rimodulazione della tassazione dei consumi per finalità di tutela ambientale, sociale e sanitaria.

Secondo la contabilità energetica ufficiale, che trova nel Bilancio Energetico Nazionale<sup>3</sup> pubblicato dal MiSE la sua espressione, il fabbisogno di energia, la voce "**Consumo Interno Lordo**", è cresciuto del 20,7% nel periodo 1990-2005, con un incremento di 34 Mtep, da 163 a 197 Mtep.

Nei successivi 9 anni, il fabbisogno è sceso di nuovo a 166 Mtep, che corrispondono ad un leggero aumento (+1,6%) rispetto all'anno base 1990 (cfr. fig. 4).

<sup>2</sup> Cfr. la mozione sui cambiamenti climatici a prima firma Busto del 17 luglio 2015

[http://parlamento17.openpolis.it/singolo\\_atto/51088](http://parlamento17.openpolis.it/singolo_atto/51088).

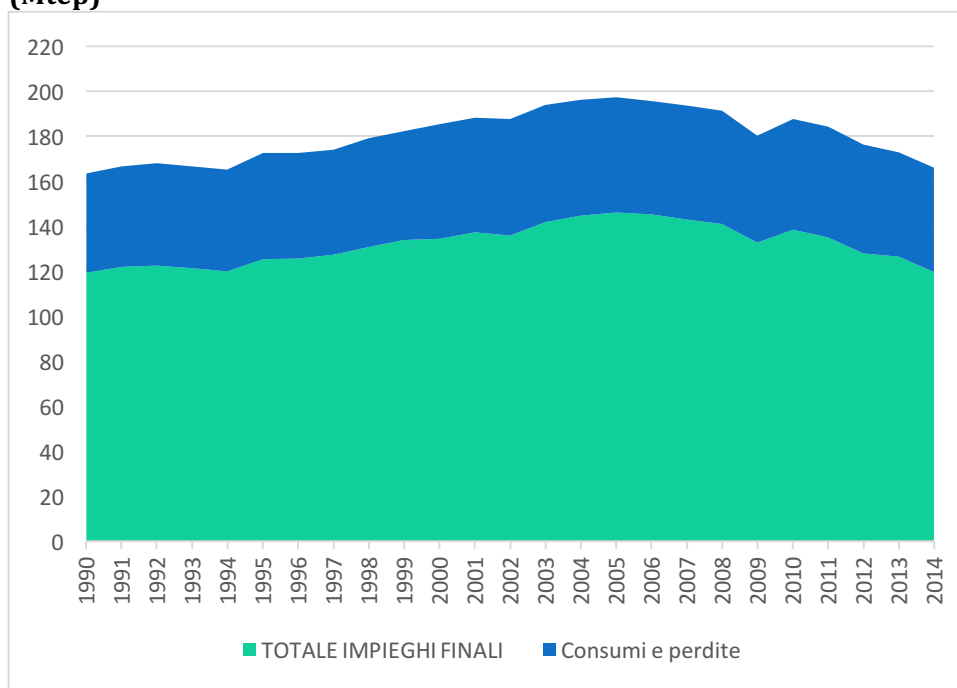
<sup>3</sup> <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/ben.asp>.

### COS'È UN TEP?

La tonnellata equivalente di petrolio (TEP, in lingua inglese "Tonne of Oil Equivalent", TOE) è un'unità di misura di energia. Essa rappresenta la quantità di energia rilasciata dalla combustione di una tonnellata di petrolio grezzo e vale circa 42 GJ. Il valore è fissato convenzionalmente, dato che diverse varietà di petrolio posseggono diversi poteri calorifici e le convenzioni attualmente in uso sono più di una. [Wikipedia]

Considerando la voce "Totale Impieghi Finali", ovvero l'energia effettivamente utilizzabile per tutti i possibili scopi, che corrisponde alla differenza tra il "Consumo Interno Lordo" e i "Consumi e perdite" del sistema, essa era pari a 119 Mtep nel 1990, nei successivi 15 anni era salita fino al suo picco di 146 Mtep (anno 2005), per poi scendere fino ai 120 Mtep.

**Figura 4 - Consumo Interno Lordo di energia in Italia 1990-2014 (Mtep)**



Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale - 2014

La voce "Consumi e perdite", calcolata in percentuale rispetto al Consumo Interno Lordo, è rimasta piuttosto stabile e compresa tra il 25,7% del 2005 e il 27,8%<sup>4</sup> del 2014.

<sup>4</sup> Ciò significa che per ogni 100 unità di energia che sono entrate nel sistema e che sono state contabilizzate nel Bilancio Energetico Nazionale, circa 75 unità sono state destinate ai consumi finali. Le restanti 25 unità sono state assorbite durante i processi di trasformazione energetica o perse in fase di conversione e distribuzione. Gran parte dell'energia, infatti, non può essere direttamente sfruttata, come succede per le fonti primarie, quali ad esempio il gas naturale o l'energia elettrica da fonti idrica, solare ed eolica, ma deve essere convertita in fonte secondaria, si pensi ai derivati del petrolio o all'energia elettrica da fonte fossile, prima dell'uso finale.

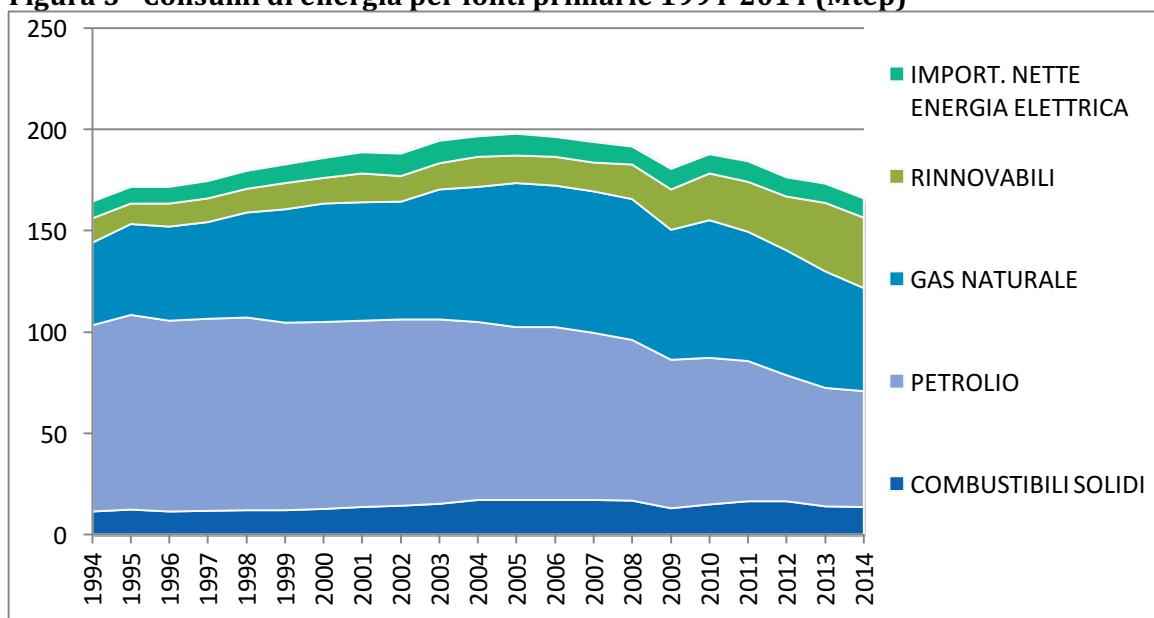
## LA DOMANDA DI ENERGIA PER FONTE

Le fonti primarie fondamentali per il soddisfacimento del fabbisogno energetico sono cinque. I combustibili solidi non rinnovabili<sup>5</sup> hanno conservato una sostanziale stabilità nell'apporto in milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep) al sistema energetico nel periodo di osservazione 1994-2013; si è passati dagli 11 Mtep del 1994 agli oltre 17 Mtep nel 2006 e 2007, per poi tornare a 13 Mtep nel 2014. La loro quota sul totale dei consumi è incrementata dal 6,9% fino al massimo del 9,4% del 2012, nonostante gli importanti impatti ambientali negativi e i costi sanitari associati principalmente all'uso del carbone.

Il petrolio rappresenta tuttora la prima fonte di energia primaria per l'Italia, con 57 Mtep nel 2014 ed una quota del 34,4% del totale. Il ricorso a questa fonte, nel nostro Paese, è però in costante declino ed è destinata ad essere superata dal gas naturale che, nel 2014, si è attestato sui 51 Mtep, dopo essere arrivato **fino ad un massimo di 71 Mtep nel 2005**. La quota del gas, nel 2014, è stata pari al 30,5% del totale dei consumi di energia primaria. Le fonti rinnovabili sono in evidente espansione, ma solo a partire dal 2008. La percentuale sul totale è stata pari al 21,2% nel 2014, dopo un lungo periodo in cui tale quota è rimasta pressoché ferma su valori attorno al 7%.

Da ultimo, tra le importazioni di fonti primarie spicca il valore di una fonte secondaria come l'energia elettrica. L'apporto è stato costante per tutto il periodo e vicino ai 10 Mtep in termini fisici e pari al 5,8% in termini di quota sul totale dei consumi nel 2014.

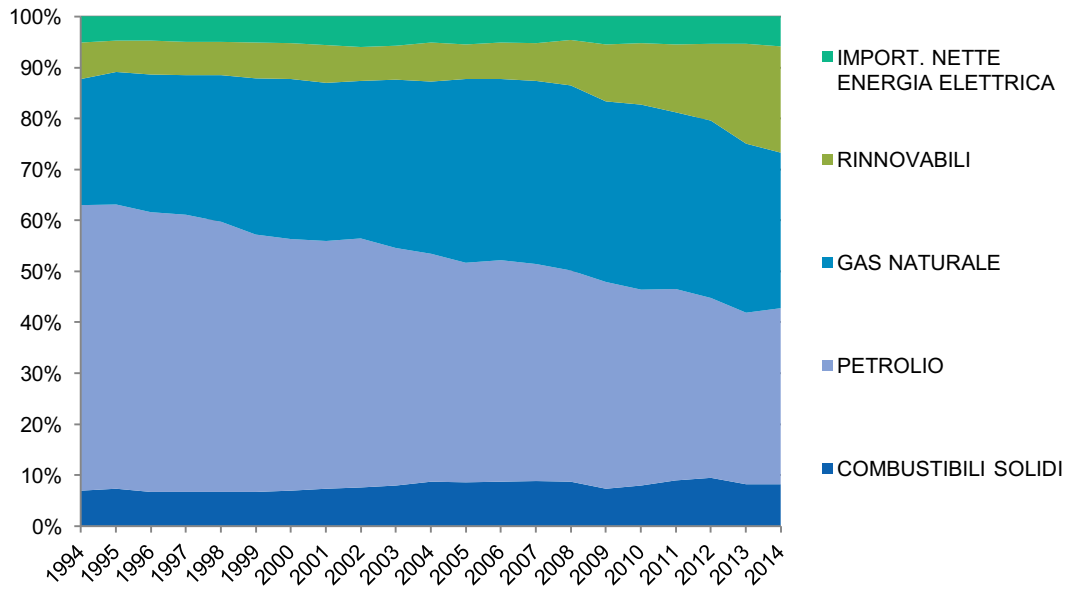
**Figura 5 - Consumi di energia per fonti primarie 1994-2014 (Mtep)**



Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014

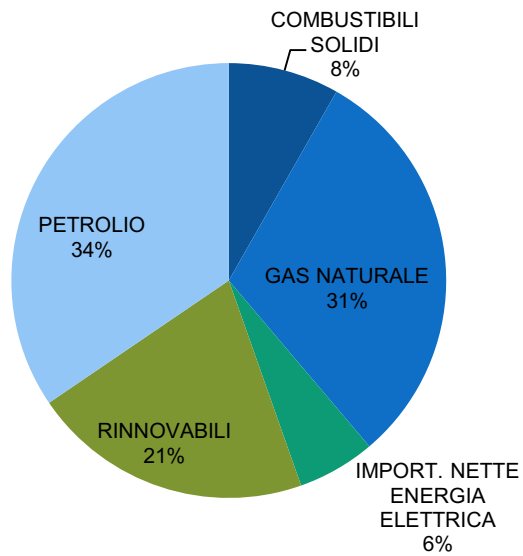
<sup>5</sup> [http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/ben/ben\\_2014.pdf](http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/ben/ben_2014.pdf)

**Figura 6 - Consumi di energia per fonti primarie 1994-2014 (%)**



Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014

**Figura 7 - Consumi di energia per fonti primarie 2014 (%)**



Fonte: elaborazioni su dati MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014

## LA DOMANDA DI ENERGIA PER SETTORI

Il Bilancio Energetico Nazionale (BEN) fornisce la disaggregazione dei consumi finali di energia per settore. In particolare, sono disponibili<sup>6</sup> i dati fino al 2014 sui due dei tre settori tradizionali dell'economia, ovvero **Agricoltura e Pesca** e **Industria**, oltre al settore dei **Trasporti, Usi non energetici** e **Bunkeraggi**.

Nel settore Civile finiscono i consumi del settore dei **Servizi** aggregati con i consumi del settore **Residenziale**. L'Enea<sup>7</sup> applica una metodologia di disaggregazione dei suddetti settori fino al 2010 mentre per i successivi quattro anni sono state effettuate delle stime.

**Nel periodo 1990-2014, il settore Trasporti ha superato l'Industria**, passando da 34 Mtep dell'anno base ai 38 Mtep dell'anno finale (32% del totale), con un massimo di 45 Mtep toccato nel 2007, ma è stato il settore Servizi a far registrare la massima espansione, con 9 Mtep di differenza tra gli anni estremi. Ora il settore è arrivato a rappresentare il 15% dei consumi finali totali, con 18 Mtep.

L'Industria è in forte flessione dopo il massimo toccato nel 2004 a 41 Mtep. Dai 36 Mtep del 1990 nel 2014 essi si sono ridotti a 28. Un tracollo di 12 Mtep in sei anni che rappresenta molto bene la crisi manifatturiera attraversata dal paese. Nel 2014 la quota di consumi totali detenuta da questo settore è stata del 23%.

Il settore Agricoltura e Pesca ha conservato una posizione marginale, oscillando attorno ai 3 Mtep di consumi annui, pari a circa il 2% del totale.

Il settore Residenziale ha visto crescere i propri consumi dai 25 Mtep del 1990 ai 30 Mtep del 2013, calati a 26 Mtep nel 2014 soprattutto per motivi climatici. Essi rappresentano ora il 21,5% dei consumi finali nazionali.

Gli Usi non energetici, ovvero le quantità di combustibili usate come materia prima per fabbricare beni d'uso<sup>8</sup>, sono in calo di circa 2 Mtep rispetto all'anno base e nel 2014 sono scesi a 5 Mtep.

I Bunkeraggi, ovvero i combustibili consumati dalle navi e dagli aerei che hanno fatto rifornimento nei porti e negli aeroporti italiani, sono sempre rimasti sotto i 4 Mtep e risultano in leggero calo negli ultimi anni.

---

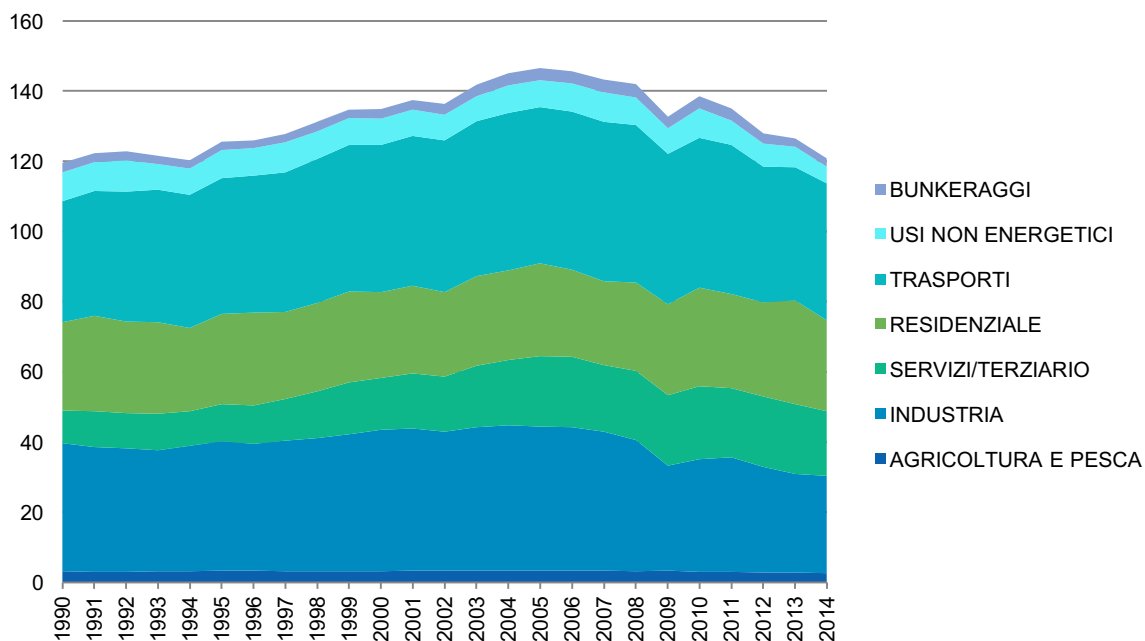
<sup>6</sup> Alla data in cui è stata elaborata questa relazione.

<sup>7</sup> L'ENEA è l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile. Le sue attività riguardano, in particolare: Efficienza energetica, Fonti rinnovabili, Nucleare, Ambiente e clima, Sicurezza e salute, Nuove tecnologie, Ricerca di Sistema Elettrico.

<sup>8</sup> Tipicamente materie plastiche, concimi e fibre sintetiche.

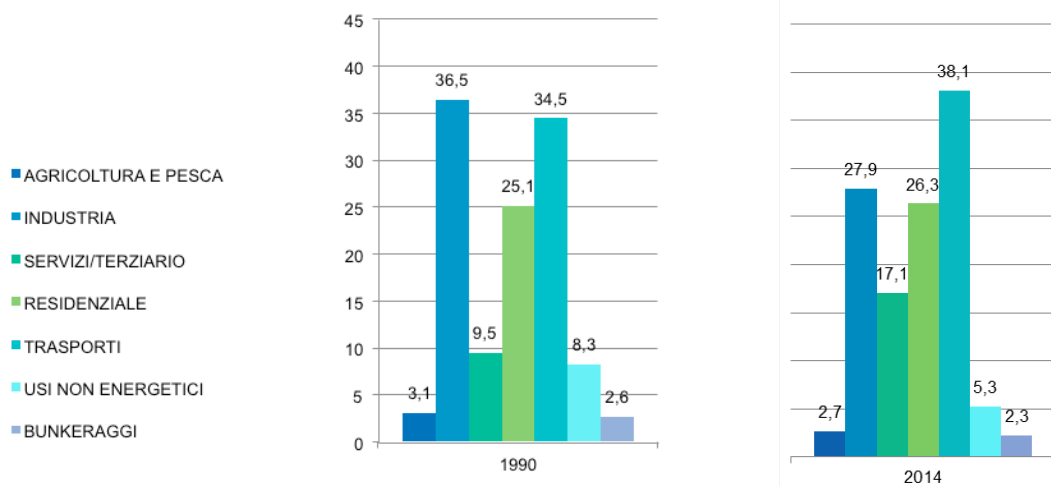


**Figura 8 - Totale Impieghi Finali di Energia in Italia per settore 1990-2014 (Mtep)**



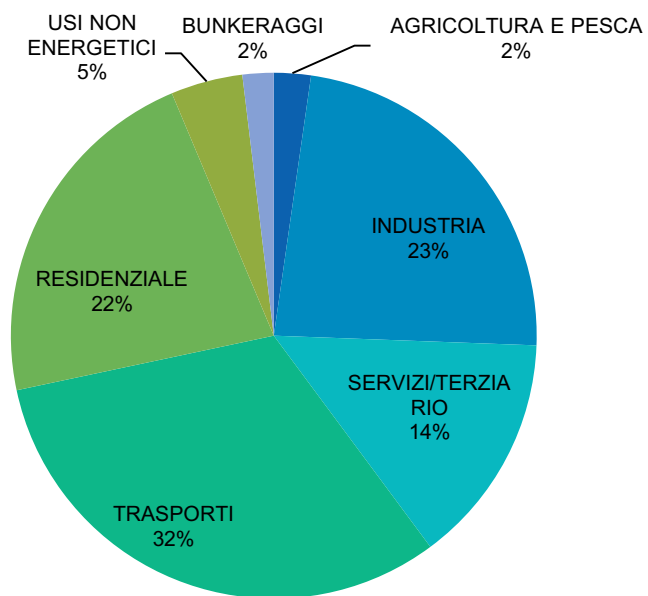
Fonte: Confindustria Energia, MiSE, Enea, stime Servizi/Terziario e Residenziale 2011-2014

**Figura 9 - Totale Impieghi Finali di Energia in Italia per settore 1990 e 2014 (Mtep)**



Fonte: MiSE e Enea 1990, MiSE e stime Servizi/Terziario e Residenziale 2014

**Figura 10 - Totale Impieghi Finali di Energia in Italia per settore 2014 (%)**



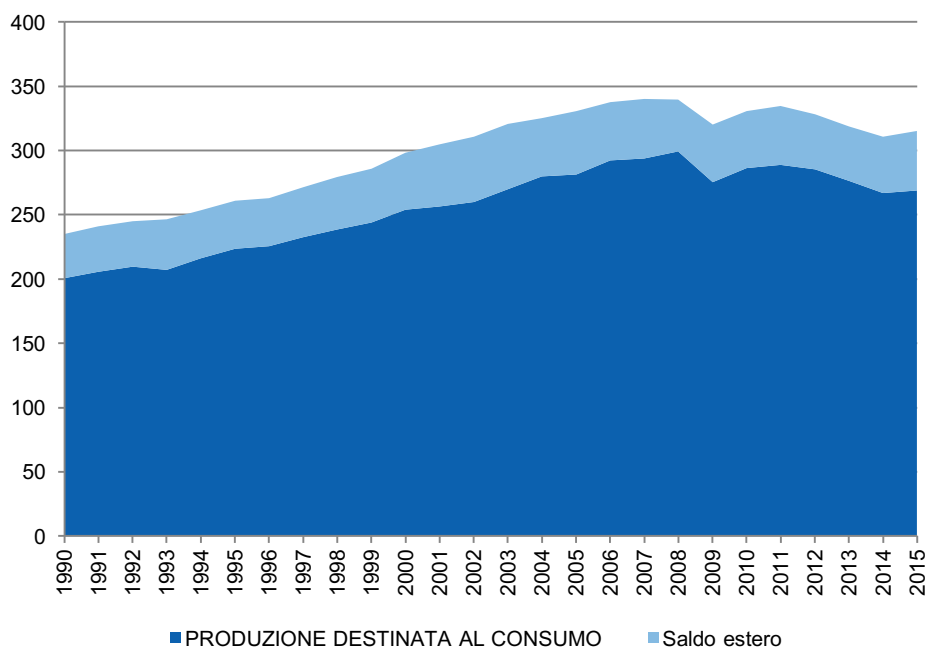
Fonte: elaborazioni su dati MiSE, stime Servizi/Terziario e Residenziale

## IL RUOLO DELL'ENERGIA ELETTRICA

La domanda di energia elettrica, pur avendo anch'essa subito un pesante calo durante il periodo della crisi economica, continua ad accrescere la sua quota rispetto al totale dei consumi finali di energia e dal 2006 ha superato il 20%.

La richiesta sulla rete, data dalla somma della Produzione destinata al consumo e dalle Importazioni al netto delle Esportazioni (Saldo estero) è cresciuta dai 235 TWh (20,2 Mtep) del 1990 ai 340 TWh (29,2 Mtep) del 2007, anno di massimo storico, per poi crollare nel biennio 2008-2009, fino a toccare i 320 TWh (27,5 Mtep). Dopo il recupero nei due anni successivi, la richiesta di elettricità è tornata a scendere fino a 310 TWh (26,7 Mtep) del 2014. I dati provvisori per il 2015 risultano in controtendenza, con una risalita a quota 315 TWh (27,1 Mtep).

**Figura 11 - Richiesta di energia elettrica sulla rete in Italia 1990-2015 (TWh)**

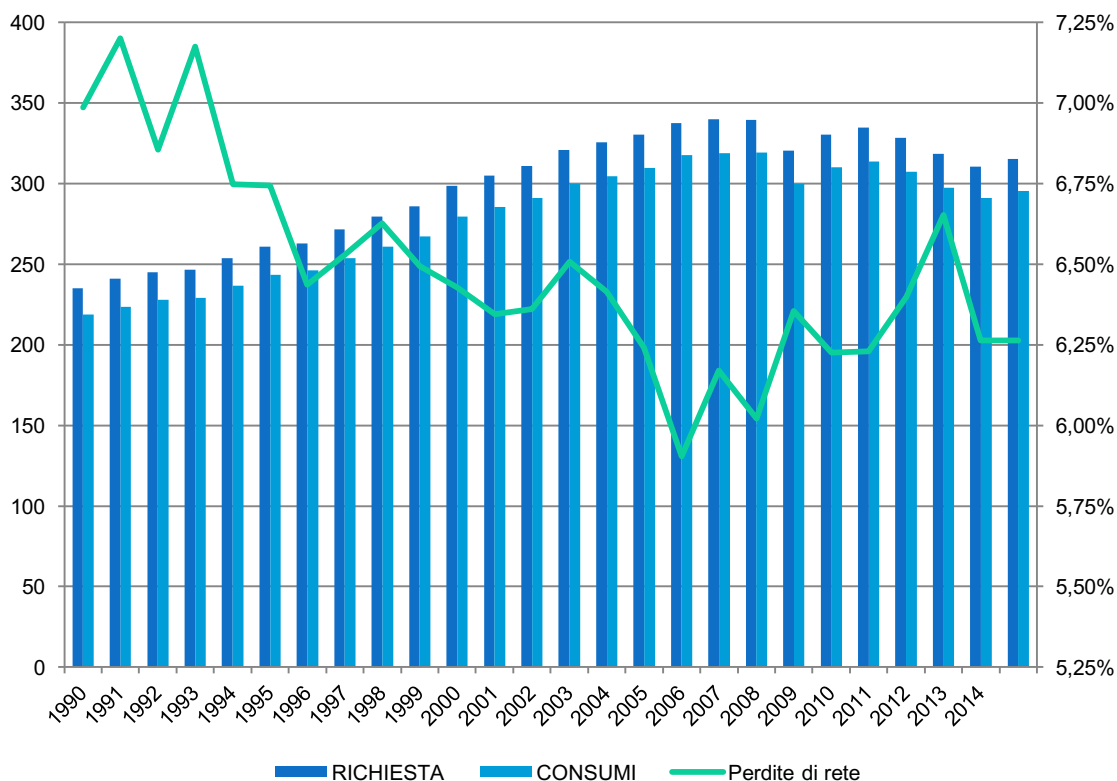


Fonte: Terna, 2015 dati provvisori

La differenza tra la Richiesta di Energia Elettrica ed i Consumi è data dalle Perdite di rete, che, in percentuale della Richiesta, si aggirano attorno al 6,5%<sup>9</sup>. Nel 2007 si è invertito il trend negativo presente dal 1990, in questo periodo la quota di energia elettrica prodotta o importata che non arriva al consumatore risulta in crescita.

<sup>9</sup> Fonte: elaborazioni su dati Terna.

**Figura 12 - Richiesta e Consumi di Energia Elettrica (TWh) e Perdite di rete (%)**

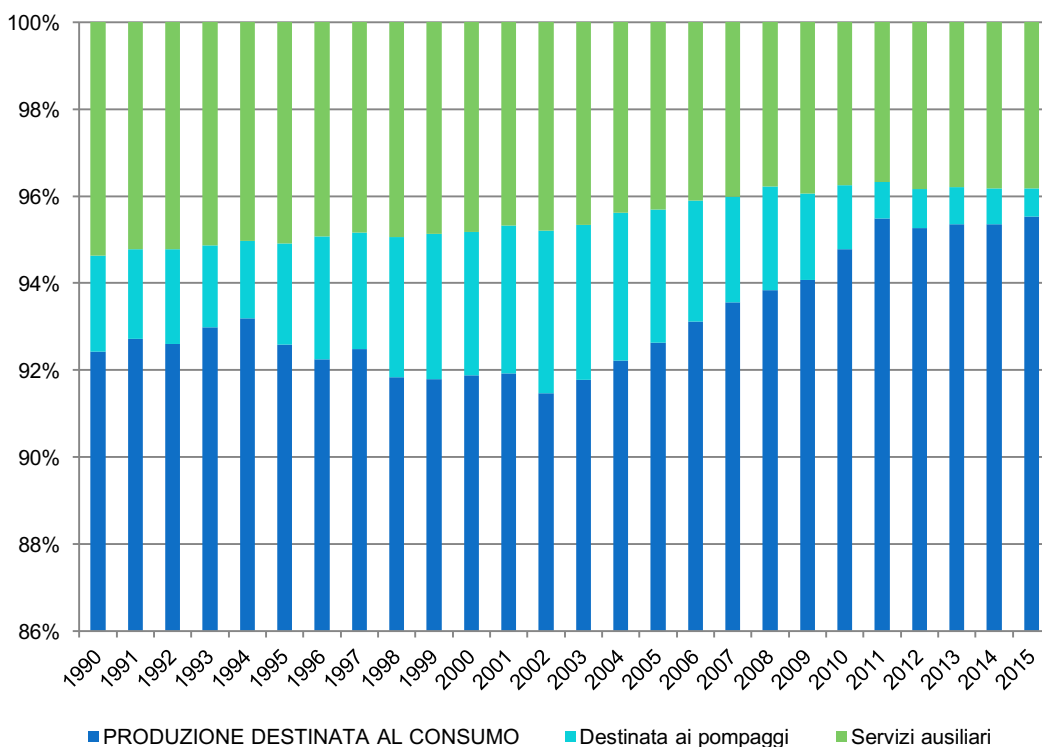


Fonte: elaborazioni su dati Terna, stime 2015

**Nel 2015 la Produzione Lorda di Energia Elettrica da impianti nazionali è stata pari a 281 TWh.** Per oltre il 95% essa viene destinata al consumo e per la restante parte ai servizi ausiliari degli impianti di generazione e agli impianti di pompaggio. La quota riservata ai servizi ausiliari è in costante calo dal 1990, per via del rinnovamento del parco di generazione, mentre i pompaggi, una risorsa che giudichiamo essenziale nella trasformazione del sistema da fossile a rinnovabile<sup>10</sup>, sono in forte declino; dopo i massimi produttivi raggiunti nel 2002 una stima per il 2015 evidenzia un utilizzo dei pompaggi pari al 16,72% del valore registrato in quell'anno.

<sup>10</sup> Vedi <http://www.beppegrillo.it/movimento/parlamento/attivitaiproduttive/2015/04/rinnovabili-tutto-il-giorno-ecco-come.html>.

**Figura 13 - Produzione Lorda di Energia Elettrica in Italia per destinazione (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Terna, stime 2015

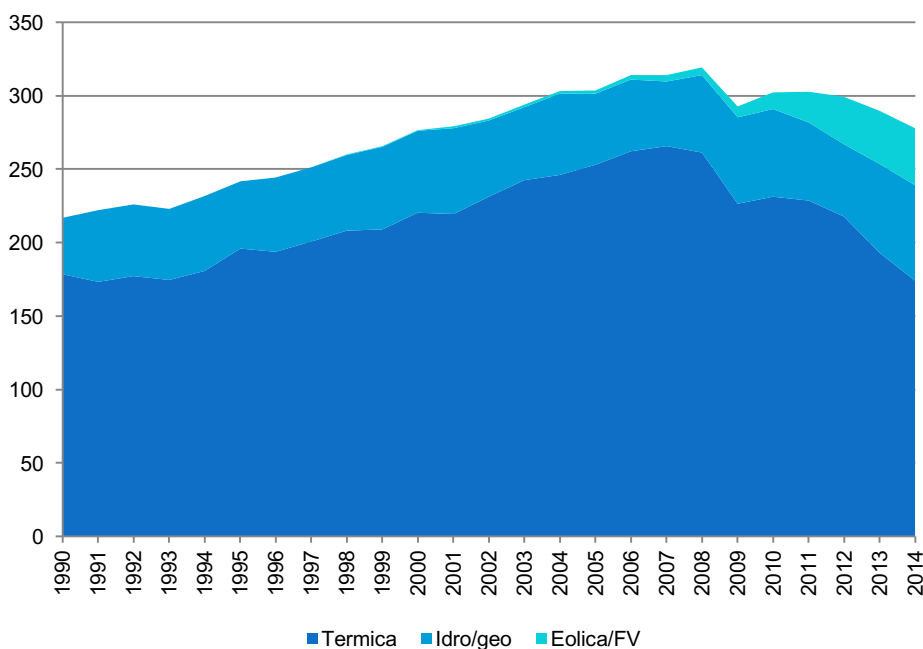
Nella disaggregazione per fonti produttive emerge chiaramente come l'ingresso delle nuove **fonti rinnovabili**, in particolare fotovoltaico ed eolico, abbia avuto un **forte impatto sul sistema di generazione**, andando a sostituire le fonti termiche tradizionali nel periodo di contrazione della domanda 2008-2014, anche grazie alla priorità di dispacciamento dell'energia da esse prodotta.

Il totale della generazione da fonti rinnovabili è arrivato a 119 TWh nel 2014, pari al 43% della Produzione Lorda Nazionale. Tale quota, che nel 2007 era pari al 15,5% (minimo storico), ha riavvicinato il sistema elettrico a quello antecedente il 1970, quando idroelettrico e geotermoelettrico ancora coprivano la metà del fabbisogno di energia elettrica del Paese<sup>11</sup>.

Di contro, con i suoi 174 TWh nel 2014, la generazione termoelettrica è tornata ai livelli produttivi dei primi anni '90, considerando anche l'apporto delle cosiddette bioenergie, anch'esse in forte espansione nel periodo più recente, 18 TWh nello stesso anno.

<sup>11</sup> Vanno comunque sottolineate alcune importanti differenze tra l'attuale sistema di produzione da fonti rinnovabili, con forte incidenza di fonti non programmabili e connesse in MT e BT, con quello a forte penetrazione idroelettrica.

**Figura 14 - Produzione Lorda di Energia Elettrica in Italia per fonte (TWh)**



Fonte: Terna

Tra le fonti rinnovabili, quella idrica rimane saldamente al primo posto, con il 20,5% della Produzione Nazionale. Segue il Fotovoltaico, che ha conosciuto un'espansione fortissima dopo il 2008, con l'8,5% e poi Biomasse ed Eolico appaiati attorno al 5,5% e da ultimo il Geotermoelettrico al 2%.

**L'incenerimento** dei rifiuti, che è in parte considerato come frazione rinnovabile ai fini delle rilevazioni statistiche, contribuisce per lo 0,8% della produzione di energia elettrica in Italia ma presenta una serie di impatti ambientali e sanitari che impongono da subito la necessità di ripensare al più presto l'utilità di questo tipo di produzione energetica.

Per quanto riguarda le importazioni di energia elettrica, storicamente esse rivestono un ruolo molto importante per la copertura della richiesta di energia elettrica. L'Italia, negli ultimi anni è sempre stata tra i primi tre importatori mondiali di energia elettrica, assieme a Stati Uniti e Brasile<sup>12</sup>. Questa dipendenza dall'estero, pressoché costante negli ultimi 25 anni, non è frutto di un deficit di potenza disponibile, vista l'attuale situazione di *sovracapacità*, ma della possibilità di ottenere prezzi più competitivi dai fornitori esteri di energia.

### **Elettrodotti e scelte condivise a livello europeo.**

Per quanto riguarda l'importazione di energia, e più in generale le infrastrutture di trasporto dell'energia elettrica in alta e altissima tensione, l'attività parlamentare portata avanti durante la legislatura ha evidenziato molte criticità nella gestione degli iter

<sup>12</sup> Per il 2015, fonte Terna dato provvisorio, 50,846 TWh

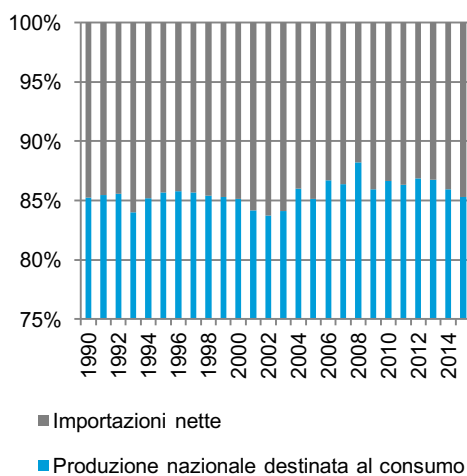
autorizzativi per le nuove opere, soprattutto nella valutazione degli impatti ambientali e nel coinvolgimento e partecipazione delle popolazioni locali<sup>13</sup>.

A livello comunitario, il Pacchetto sull'Unione dell'Energia<sup>14</sup> riporta quale obiettivo strategico essenziale la creazione ed il rafforzamento delle interconnessioni per la realizzazione di un mercato unico dell'energia e fissa dei target minimi sull'interconnessione elettrica.

Se da un lato lo sviluppo delle interconnessioni comporta l'integrazione dei mercati e la convergenza dei prezzi, gli ipotetici effetti positivi sulla performance ambientale complessiva del sistema energetico europeo potranno essere realizzati esclusivamente se tutti i Paesi appartenenti all'UE riusciranno a convergere verso comuni obiettivi di decarbonizzazione del sistema energetico.

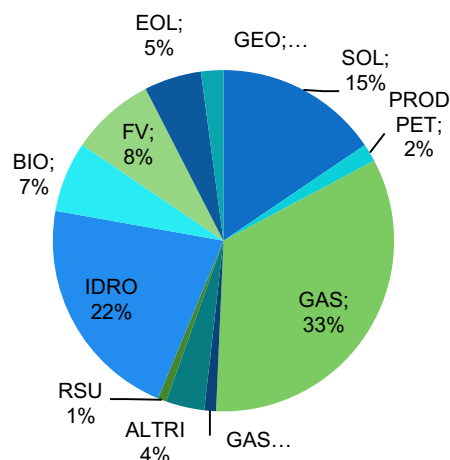
Inoltre, andrebbero rafforzate la conoscenza e l'adozione di soluzioni tecniche meno impattanti per l'ambiente come, ad esempio, l'eliminazione delle tratte aeree a vantaggio di percorsi interamente sotterranei in galleria schermata, nel pieno rispetto del fondamentale principio di precauzione.

**Figura 15 - Composizione della Richiesta di Energia elettrica sulla rete (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Terna, stime 2015

**Figura 16 - Composizione della Produzione Lorda di Energia Elettrica per fonte nel 2014 (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Terna e GSE

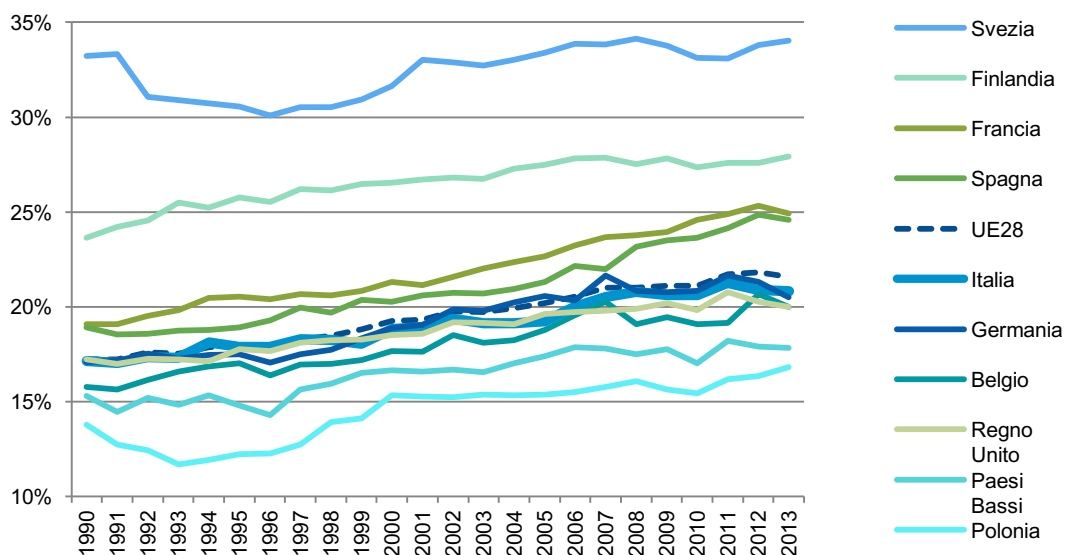
**A livello europeo, l'Indice di Penetrazione Elettrica** sugli usi finali dell'energia presenta una certa regolarità nella crescita per tutti i maggiori paesi consumatori. Ciò significa che

<sup>13</sup> Si vedano, a titolo di esempio, l'interrogazione a risposta scritta 4-11483 presentata da Girgis Giorgio Sorial, l'interrogazione a risposta in commissione 5-05670 presentata da Davide CRIPPA e l'Ordine del Giorno 9/02568-AR/147 presentato da Alessio Mattia Villarosa.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate_en)

l'energia elettrica rappresenta la fonte energetica più attraente, quella su cui tutte le economie stanno puntando. Il valore, infatti, varia tra il 34% della Svezia ed il 17% della Polonia. L'Italia è quasi perfettamente in linea con la media UE28, attestandosi al 21% nel 2014. La stabilità del *trend* permette di prevedere che, **in assenza di cambiamenti strutturali**, tale quota dovrebbe raggiungere il 24% al 2030 e il 28% al 2050.

**Figura 17 - Indice di Penetrazione Elettrica nei Consumi Finali di Energia (%)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat



## L'INTENSITÀ ENERGETICA

Nel valutare un sistema energetico, il secondo livello di analisi riguarda la sua intensità. Tradizionalmente, l'energia consumata da un paese può essere considerata come il combustibile e l'economia nazionale come lo strumento da alimentare. Per questo, si è soliti calcolare l'energia come un fattore produttivo che è immesso in un processo di trasformazione per la **produzione di beni e servizi**.

In questo sistema, l'energia corrisponde al **Consumo Interno Lordo (CIL)** di energia, mentre il prodotto è misurato dal **Prodotto Interno Lordo (PIL)**.

Il rapporto tra PIL, in unità monetaria, e CIL, in unità fisiche, indica il valore di quanto prodotto per ciascuna unità di energia impiegata. Il reciproco di questo rapporto è chiamato **intensità energetica dell'economia** ed è tra gli indicatori più utilizzati per misurare la **qualità** della trasformazione e degli usi delle fonti energetiche: più basso è questo rapporto e più **efficiente è l'economia in questione**.

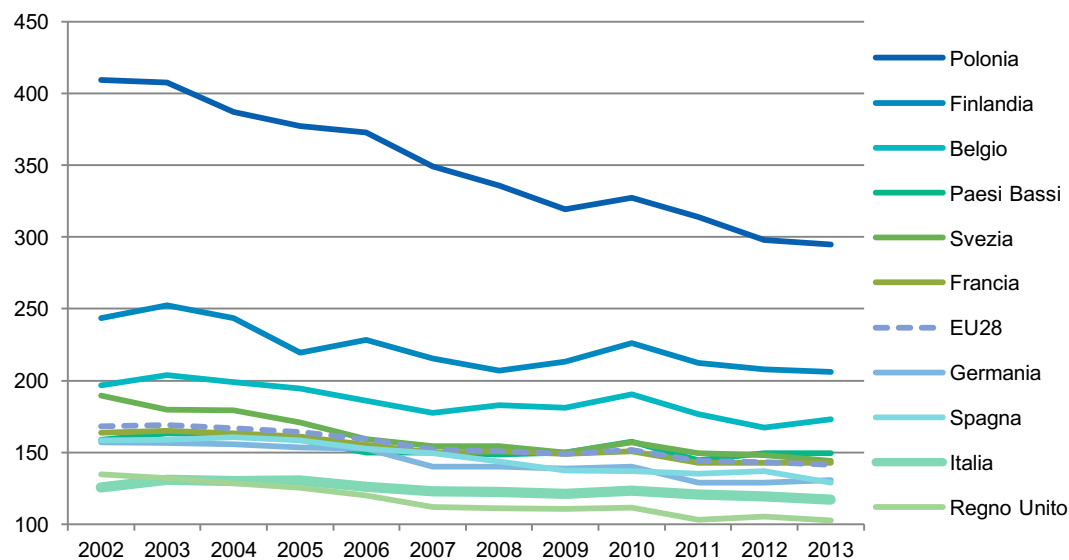
A livello mondiale, l'intensità energetica si presenta con un trend in calo già da alcuni anni. Ciò significa che per produrre un'unità di ricchezza si impiega sempre meno energia e questa è una tendenza comune, che interessa in misura maggiore le nazioni meno efficienti. Anche qui, per l'Europa è possibile prendere a esempio la Polonia, paese che presenta un'intensità energetica nettamente più elevata degli altri Stati Membri ma che negli ultimi anni ha visto tale indicatore diminuire ad un ritmo molto più veloce (cfr. fig. 18).

### QUALE PUÒ ESSERE IL CONTRIBUTO DELL'INTENSITÀ ENERGETICA NEL GARANTIRE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE?

La riduzione dell'intensità energetica è, assieme allo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, uno dei punti cardine su cui tutte le politiche energetiche dovrebbero convergere per la garantire la sostenibilità ambientale.

Il risparmio e l'efficientamento energetico, sono i due strumenti a disposizione per ottenere questa riduzione

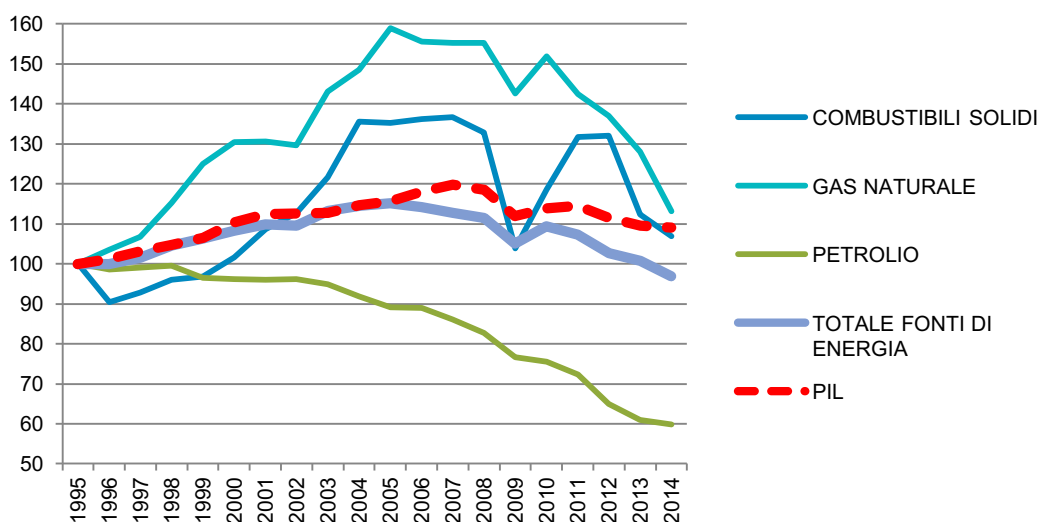
**Figura 18 - Intensità energetica dell'economia nell'Unione Europea (kgep per 1.000 €)**



Fonte: Eurostat

Analizzando la Figura 18, è facile osservare come l'Italia sia una tra le più efficienti economie, occupando da sempre le posizioni più basse tra i grandi consumatori di energia europei. Anche in questo caso, come per l'indice dei consumi energetici pro capite, il clima e lo standard di vita rappresentano due fattori decisivi, ma il maggiore impatto è determinato dalla tipologia delle attività economiche svolte e dalle tecnologie utilizzate. Lo dimostra il Regno Unito, divenuto il paese ultimo in classifica grazie a un'economia con il settore terziario più sviluppato (in termini di quota di questo settore sul PIL).

**Figura 19 - Indici del PIL e dei consumi di energia per fonti primarie in Italia 1995-2014 (base 1995=100)**



Fonte: elaborazioni su dati Confindustria Energia, Eurostat, AEEGSI

In Figura 19, invece, viene evidenziato al meglio il cosiddetto “disaccoppiamento” economia-energia in Italia, attraverso il confronto delle curve degli indici del PIL e dei consumi di energia primaria, con base 1995=100. Il disaccoppiamento, in particolare, inizia dopo il 2005, anno di picco dei consumi. A livello di singole fonti primarie, è il petrolio a perdere terreno, facendo registrare un calo dei consumi del 40% nei 20 anni che vanno dal 1995 al 2014. Diverso il discorso per i consumi di combustibili solidi e gas naturale, aumentati in maniera molto più vigorosa del PIL fino al 2004 e al 2005 rispettivamente, e poi scesi in maniera altrettanto intensa nel decennio successivo. Si ricorda che le fonti primarie “rinnovabili” e le “importazioni nette di energia elettrica” sono state escluse per esigenze grafiche.

Occorre specificare che, proprio perché influenzato da una pluralità di diversi fattori, l'indicatore *intensità energetica dell'economia* **contiene informazioni difficilmente analizzabili**. Si pensi, ad esempio, al fatto che il CIL è la somma dell'energia consumata nei settori produttivi, Agricoltura, Industria e Servizi, e negli altri settori quali Trasporti e Residenziale, detti non produttivi perché non finalizzati alla produzione e che non incidono, o almeno non direttamente, sul PIL<sup>15</sup>.

Per un'efficace analisi è necessario considerare anche le *intensità energetiche settoriali* là dove queste siano calcolabili, ovvero per i settori produttivi. In questo caso, la quantità di energia consumata viene divisa per il *valore aggiunto settoriale* e l'**indice** risultante è in grado di veicolare in modo molto più facile e veloce l'informazione. Sarà possibile, ad esempio, effettuare un confronto settoriale per stilare una classifica di quelli a maggiore intensità energetica; analizzare l'andamento storico dell'intensità di un settore per verificarne l'eventuale miglioramento dell'efficienza o effettuare un confronto internazionale, sia per una classificazione dei paesi per intensità, sia per determinare quale paese ha compiuto i maggiori progressi sul terreno dell'efficienza in uno specifico settore.

Grazie all'uso della variabile *valore aggiunto settoriale* è possibile attribuire a tre determinanti la variazione dei consumi di energia aggregati dei settori economici: il livello dell'attività economica o il prodotto, la composizione del valore aggiunto nazionale o la struttura dell'economia e l'efficienza energetica o progresso tecnologico.

Per il settore Trasporti ed il settore Residenziale si possono distinguere altre determinanti della domanda, tramite l'uso di altrettante variabili.

Le tecniche di scomposizione ed i relativi risultati saranno presentati nel successivo paragrafo. Qui basti aggiungere che una volta spiegati i componenti della variazione della domanda sarà possibile avere una visione più chiara dei *trend* che la caratterizzano e dunque pervenire alla definizione delle politiche più adatte da mettere in atto.

---

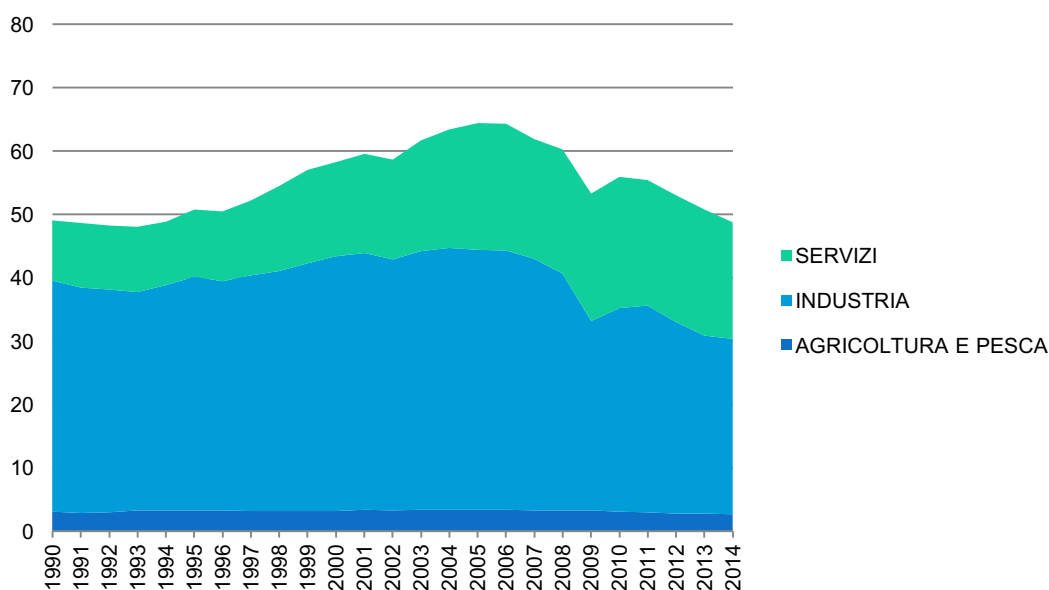
<sup>15</sup> A rigore di contabilità energetica sarebbe necessario menzionare anche i settori “Usi non energetici” e “Bunkeraggi”, che rientrano tra gli usi finali dell'energia. Le due voci vengono omesse nella trattazione, ma sono presenti nei dati fin qui analizzati.

## L'ENERGIA E IL SISTEMA ECONOMICO (PRODUTTIVO) ITALIANO: I FATTORI CHE NE DETERMINANO LA DOMANDA

L'analisi del fabbisogno energetico non può prescindere da un'analisi dei fattori che ne determinano l'andamento storico.

Si è scelto quindi di utilizzare l'analisi di scomposizione (*Index Decomposition Analysis* o *IDA*) per evidenziare i trend delle principali variabili sottostanti la domanda di energia. Per i settori economici, Agricoltura e Pesca, Industria e Servizi/Terziario, l'analisi è stata condotta a partire dai consumi energetici finali settoriali (Figura 20) ed il valore aggiunto settoriale (Figura 21). Dal confronto tra grandezze settoriali e totali è possibile descrivere l'andamento temporale delle quote detenute da ciascun settore, anch'esso utilizzato nell'analisi. Da ultimo si usano le intensità energetiche settoriali, pari al rapporto tra consumi di energia e valore aggiunto.

**Figura 20 - Totale Impieghi Finali di Energia in Italia per i settori economici 1990-2014 (Mtep)**



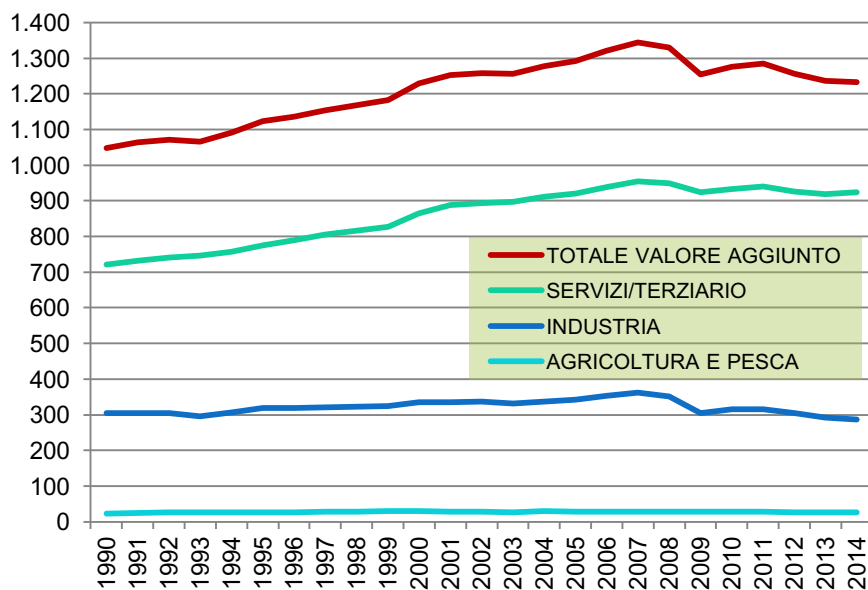
Fonte: MiSE, Bilancio Energetico Nazionale e Enea, stime AEEGSI 2014, stime M5S Servizi/Terziario 2011-2014

## VALORE AGGIUNTO

L'aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali; è la risultante della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi conseguita dalle singole branche produttive ed il valore dei beni e servizi intermedi dalle stesse consumati (materie prime e ausiliarie impiegate e servizi forniti da altre unità produttive). Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti.

La somma dei valori aggiunti delle varie branche di attività economica, aumentata dell'Iva e delle imposte indirette sulle importazioni, al netto dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim), è pari al *Prodotto Interno Lordo (PIL)*.

**Figura 21 - Valore aggiunto in Italia per settore 1990-2014 (miliardi di €)**



Note: valori concatenati (2005)

Fonte: Istat, stime 2014

L'analisi di scomposizione mostra cosa accade nel tempo alla variabile in esame quando si fa variare solo un fattore alla volta, lasciando immutati i rimanenti fattori.

Nella scomposizione qui presentata sono analizzati tre componenti: l'effetto attività, l'effetto strutturale e l'effetto efficienza (Tabella 1)

**Tabella 1 - Analisi di scomposizione**

ANALISI DI SCOMPOSIZIONE

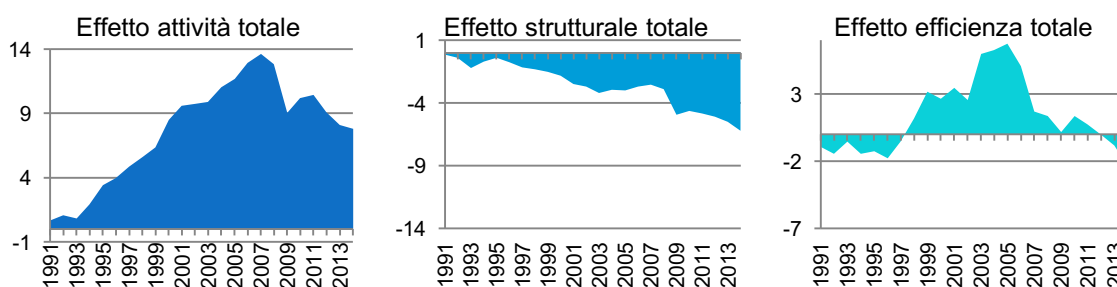
<p>EFFETTO ATTIVITÀ - Output</p>	<p>Misura la variazione della quantità di energia consumata dovuta alla variazione del valore aggiunto settoriale</p>	<p>Quanto sarebbe variata la domanda di energia delle attività economiche se fosse cambiato solo il valore aggiunto nazionale e fossero rimaste invariate la struttura settoriale (tutti i settori produttivi conservano la loro quota di valore aggiunto sul totale) e l'intensità energetica settoriale (ogni settore consuma la stessa quantità di energia per un'unità di valore aggiunto)</p>
<p>EFFETTO STRUTTURALE - Composizione</p>	<p>Misura la variazione della quantità di energia consumata dovuta alla variazione della composizione del valore aggiunto settoriale (mix produttivo)</p>	<p>Quanto sarebbe variata la domanda di energia se fosse cambiata solo la composizione settoriale del valore aggiunto e fossero rimaste invariate l'attività economica (l'Italia conserva lo stesso livello di valore aggiunto complessivo) e l'intensità energetica settoriale (ogni settore consuma la stessa quantità di energia per un'unità di valore aggiunto)</p>
<p>EFFETTO EFFICIENZA – Consumo di energia per unità di prodotto</p>	<p>Misura la variazione della quantità di energia consumata dovuta alla variazione dell'efficienza energetica settoriale</p>	<p>Quanto sarebbe variata la domanda di energia se fosse cambiato solo il consumo settoriale di energia per unità di valore aggiunto e fossero rimaste invariate l'attività economica (tutti i settori conservano lo stesso livello di valore aggiunto) e struttura settoriale (tutti i settori conservano la loro quota di valore aggiunto sul totale)</p>

L'analisi, con anno base il 1990 e fino al 2014 dà i seguenti risultati:

- Il totale di energia consumato dai **settori economici** era di 49,0 Mtep nel 1990 ed è diminuito di 0,8 Mtep fino a 48,2 Mtep nel 2014. **Il picco è stato raggiunto nel 2005, quando la somma dei consumi dei tre settori è stata pari a 64,5 Mtep.**
- La riduzione 1990-2014 si scompone in un aumento di 7,8 Mtep dovuto all'effetto attività e in una contemporanea diminuzione di 6,2 Mtep per effetto strutturale e di 2,4 Mtep per effetto efficienza.
- All'interno del periodo considerato, tuttavia, si scorgono due importanti cambiamenti.
  - o Fino al 2007: **espansione dell'attività economica**, che fino a quell'anno è stata responsabile dell'aumento dei consumi energetici per 13,6 Mtep. La crisi economica e la conseguente contrazione della produzione e delle attività ad essa connesse hanno causato il successivo crollo (Fig. 22 ).
  - o Solo a partire dal 2006 gli effetti strutturale ed efficienza sono riusciti a bilanciare l'effetto attività, innescando il declino dei consumi energetici anche con un'economia ancora in crescita. In particolare, il cambiamento è dovuto all'effetto efficienza, che ha contribuito permanentemente alla riduzione dei consumi proprio a partire dal 2006. Da notare anche che nel periodo 1998 - 2011 l'effetto efficienza ha determinato un contributo positivo ai consumi, sintomo di una **generale perdita di efficienza rispetto all'anno base.**

Il cambiamento strutturale dell'economia, invece, ha sempre contribuito in senso negativo alla crescita dei consumi, indice di un progressivo spostamento del mix produttivo verso settori meno energivori.

**Figura 22 - Scomposizione dei consumi finali di energia dei settori economici per fattore 1990-2014 (Mtep)**



Note: scomposizione additiva con anno base il 1990. I singoli effetti (attività, strutturale, efficienza) possono dare un contributo sia positivo che negativo in ciascun anno. La somma algebrica dei contributi dei tre settori in un anno dà il totale della variazione dei consumi di energia per quell'anno. I totali di un anno non devono essere sommati con i totali di un altro anno, perché il valore rappresentato nei grafici è un valore cumulato rispetto all'anno base 1990

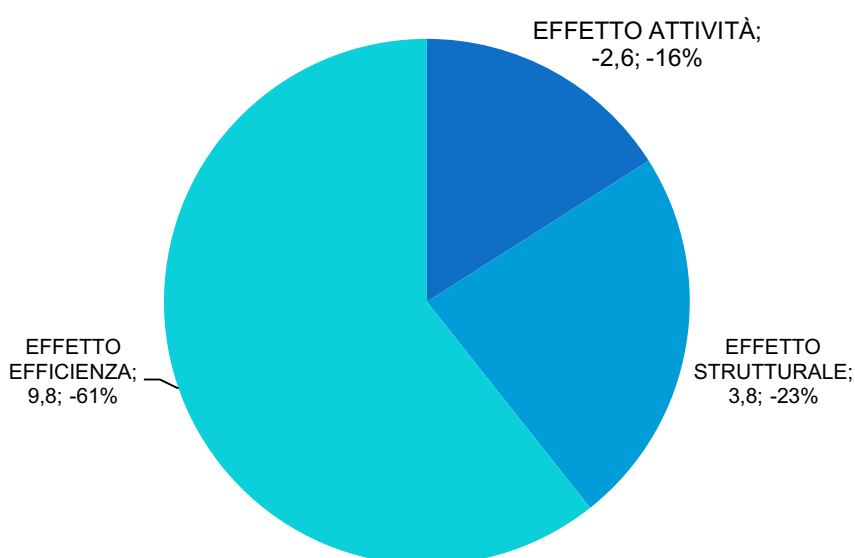
Fonte: elaborazioni su dati MiSE, Enea, Istat

Circoscrivendo il raggio d'analisi al solo periodo 2005-2014, per meglio cogliere le cause del cambiamento del sistema avvenuto negli ultimi 10 anni, si osserva che tutti e tre i

fattori hanno contribuito in senso negativo sulla domanda di energia dei settori economici. Il calo dei consumi è stato pari a 16,2 Mtep, dovuto per il 16% (-2,6 Mtep) all'effetto attività (crisi economica), al 23% per effetto strutturale (-3,8 Mtep) e per il 61% all'effetto efficienza (-9,8 Mtep) (Figura 23).

Grazie all'analisi di scomposizione è anche possibile individuare quale ruolo abbiano giocato i diversi settori. Iniziando proprio dal periodo 2005-2014, abbiamo che tutti e tre i settori sono responsabili del calo dei consumi. Tuttavia, il settore Industria ha contribuito per il 79% (-12,9 Mtep), il settore Servizi/Terziario per il 16% (-2,7 Mtep) e l'Agricoltura e Pesca per il 5% (-0,8 Mtep).

**Figura 23 - Scomposizione consumi energetici per fattore 2005-2014 (Mtep e Quota %)**



Fonte: elaborazioni su dati MiSE, Enea, Istat

Per quanto riguarda il periodo 1990-2014, l'**effetto attività settoriale** rimane sempre positivo per tutti i settori. Nel biennio 2008-2009, l'industria perde 3,5 Mtep di consumi, contro i 0,9 Mtep dei servizi/terziario e i 0,2 Mtep del settore primario.

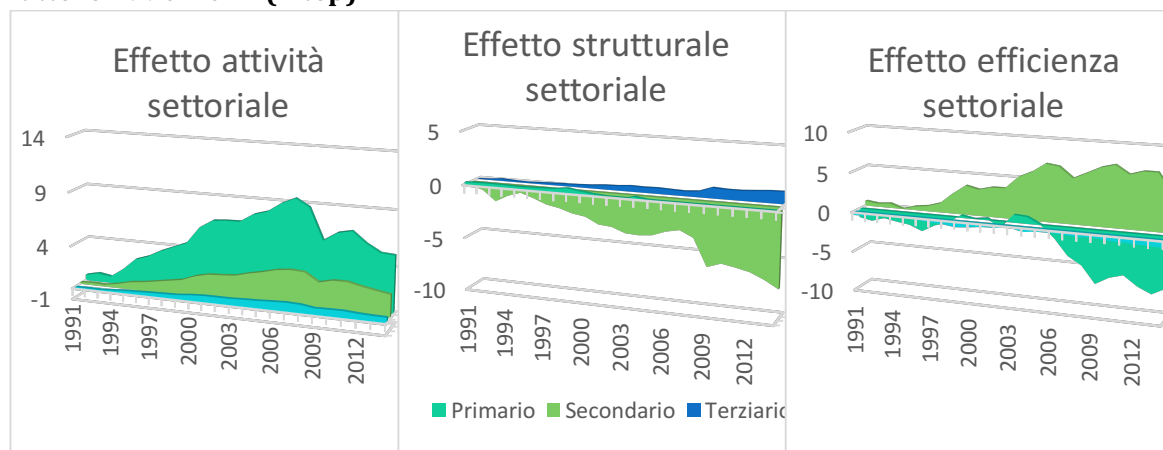
Per **effetto strutturale** si hanno contributi di segno opposto. L'industria ha apportato il contributo maggiore, che ha segno negativo. La ragione di ciò risiede nella perdita di peso del settore secondario nell'economia, ben spiegata dalla quota del valore aggiunto sul valore aggiunto totale, che è passata dal 29% del 1990 al 23% del 2014. Dall'altra parte, il settore terziario è responsabile dell'aumento di 1 Mtep dei consumi. Il settore primario ha dato un contributo quasi nullo.

Da ultimo, anche l'**effetto efficienza settoriale** è stato più controverso. Come già ricordato, fino al 1997 l'effetto complessivo è stato negativo, sintomo di un'economia che stava compiendo progressi sul terreno dell'efficienza. Dal 1998 al 2004 si assiste ad una perdita di efficienza dell'intera economia, mentre dal 2005 in poi si verifica un grande recupero dell'efficienza perduta, fino al superamento del livello dell'anno base



Per l'Agricoltura e Pesca questo incremento di efficienza si è tradotto nel risparmio di 1 Mtep. Per l'Industria, dopo un primo sottoperiodo (dal 1990 al 1997) di aumento dell'efficienza, si è verificata una diminuzione dell'efficienza fino al 2005. Sull'intero periodo, l'effetto efficienza è valso la riduzione dei consumi di 6 Mtep. In senso contrario è andato il settore terziario, che tuttora non ha recuperato l'efficienza perduta rispetto all'anno base, tradotta in un aumento di 5 Mtep dei consumi settoriali. Tuttavia nuovi segnali si verificano a partire dal 2011, anno da cui il trend di crescita sembra arrestarsi.

**Figura 24 - Scomposizione dei consumi finali di energia dei settori economici per fattore 1990-2014 (Mtep)**



Note: scomposizione additiva con anno base il 1990. I singoli effetti (attività, strutturale, efficienza) possono dare un contributo sia positivo che negativo in ciascun anno. La somma algebrica dei contributi dei tre settori in un anno dà il totale della variazione dei consumi di energia per quell'anno. I totali di un anno non devono essere sommati con i totali di un altro anno, perché il valore rappresentato nei grafici è un valore cumulato rispetto all'anno base 1990

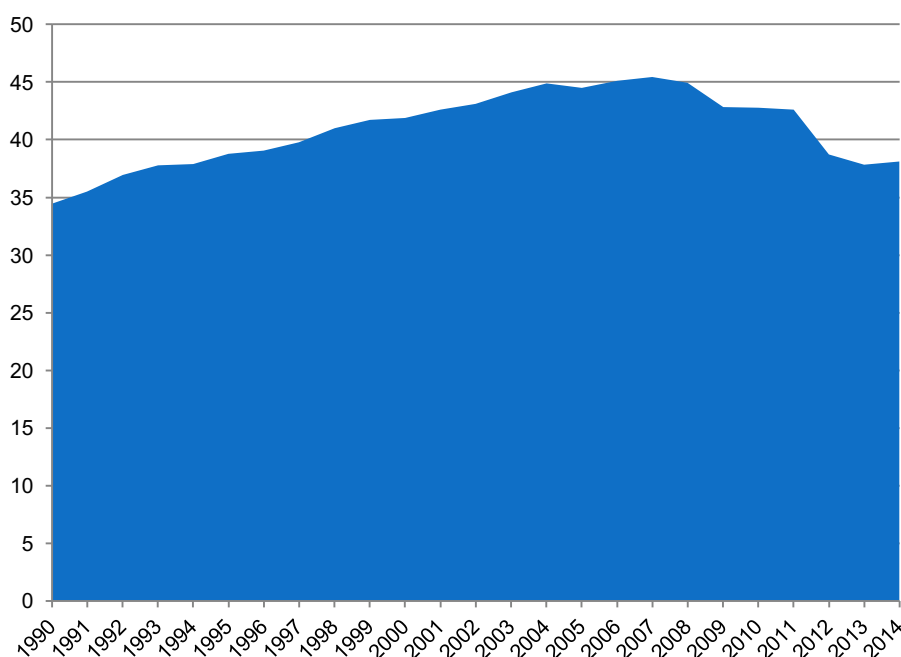
Fonte: elaborazioni su dati MiSE, Enea, Istat

## L'ENERGIA ED I SETTORI NON ECONOMICI: I FATTORI CHE NE DETERMINANO LA DOMANDA

Per i settori non economici è possibile condurre analisi di scomposizione con variabili diverse dal valore aggiunto. Si procede qui di seguito al commento dei risultati dell'analisi condotta a livello europeo nell'ambito del progetto europeo ODYSSEE-MURE<sup>16</sup> per i settori trasporti e residenziale per il periodo 2000-2012. Rimangono, quindi, al di fuori dell'analisi dei consumi finali di energia gli usi non energetici ed i bunkeraggi, che in totale rappresentano il 5,9% del Totale Impieghi Finali di energia (stima 2014).

I consumi energetici nel settore Trasporti sono aumentati fino al 2007, anno di picco a 45 Mtep, con un aumento di 11 Mtep rispetto al 1990. Il declino è, dunque, cominciato con la crisi economica del 2008 (Figura 25).

**Figura 25 - Consumi finali di energia nel settore Trasporti 1990-2014 (Mtep)**



Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale - 2014

Nel periodo 2000-2012, il consumo energetico per trasporti, secondo i dati forniti da *Enerdata*, è diminuito di 3,1 Mtep<sup>17</sup>, ovvero del 7,3%. Questa riduzione è frutto dell'apporto di tre fattori individuati dall'analisi, più un fattore non spiegato (residuo).

Il primo fattore è esplicito nell'effetto attività (*Activity*), legato alla variazione dei volumi del traffico passeggeri e merci, che vale, nel periodo, 6,2 Mtep di riduzione dei consumi.

Il secondo fattore è il risparmio energetico (*Energy savings*), che vale -5,3 Mtep. **Si è, dunque, registrato un miglioramento dell'efficienza nel periodo.**

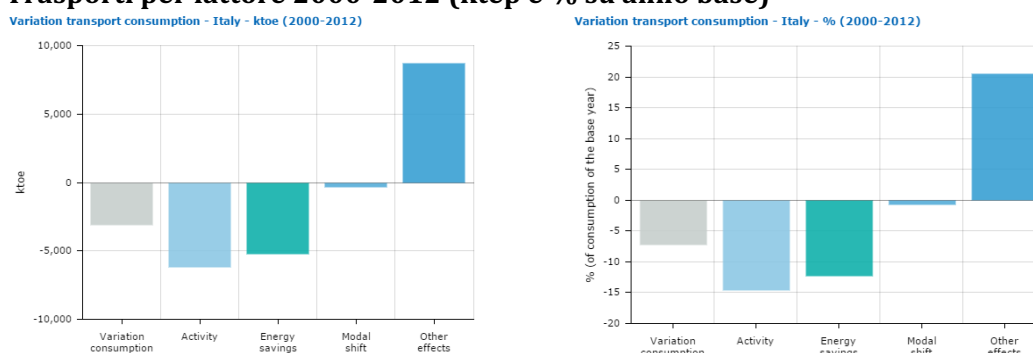
<sup>16</sup> Progetto che riunisce rappresentanti di 28 Stati membri dell'UE più la Norvegia finalizzato allo studio delle tendenze nel settore efficienza energetica in Europa. <http://www.odyssee-mure.eu/>

<sup>17</sup> 2,9 Mtep secondo il Bilancio Energetico Nazionale.

Il terzo fattore è dovuto al cambiamento della modalità di spostamento (*Modal shift*), ma ha inciso solo marginalmente alla riduzione dei consumi totali.

Infine, il fattore residuo che è dovuto a cambiamenti nei comportamenti da parte dei trasportatori. Nel settore trasporto merci, ad esempio, sono inclusi in questa voce i “risparmi negativi<sup>18</sup>”, mentre per il settore auto esso include l’effetto di sostituzione e l’effetto delle variazioni del tasso medio di occupazione di auto (persona/auto). L’effetto di sostituzione riflette l’impatto dei cambiamenti nel *mix* dei combustibili: da benzina a gasolio e da prodotti petroliferi a biocarburanti, entrambi all’origine dell’aumento del contenuto medio di calore (in tep/litro). L’effetto residuo risulta essere il più influente tra tutti e vale nel periodo 8,7 Mtep.

**Figura 26 - Scomposizione additiva dei consumi finali di energia del settore Trasporti per fattore 2000-2012 (ktep e % su anno base)**

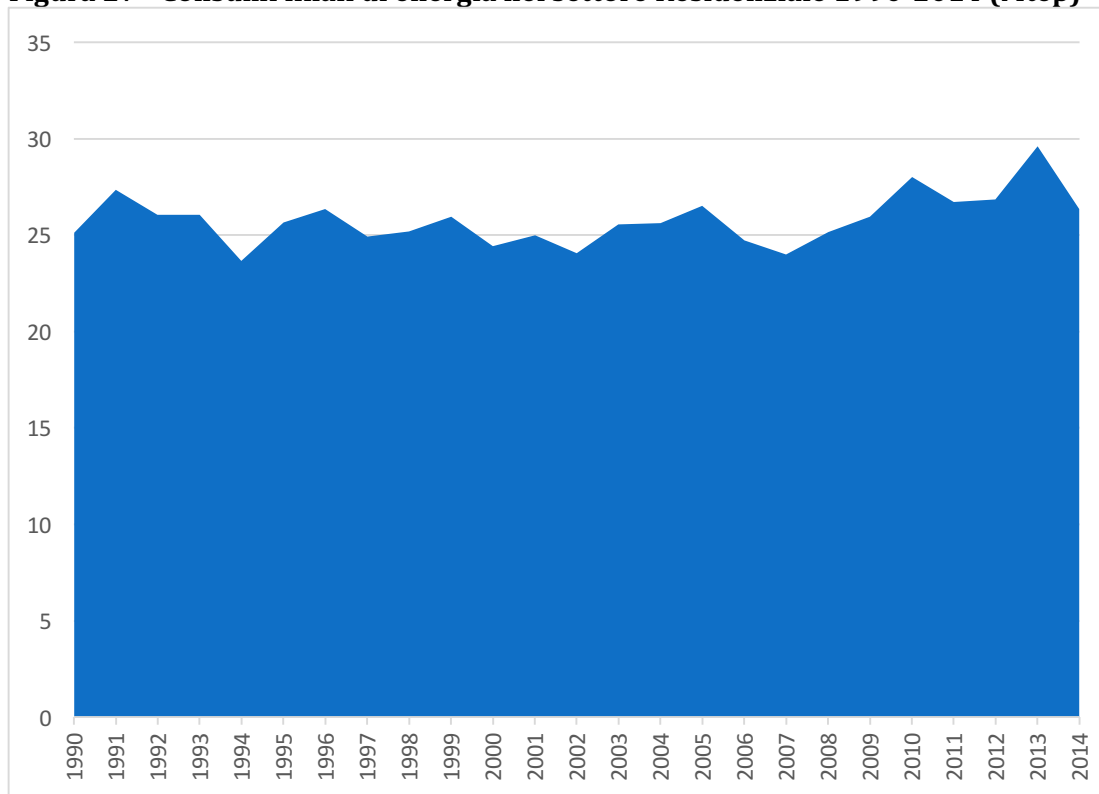


Fonte: Enerdata

Sui consumi del settore residenziale incide molto il fattore climatico, per via dell’uso per riscaldamento/raffrescamento di gran parte dell’energia consumata, per cui è molto utile analizzare i *trend* di fondo della domanda di questo settore, al netto dell’effetto temperatura. I consuntivi del Bilancio Energetico Nazionale suggeriscono che la domanda di questo settore si sia mossa con ampia variabilità annuale attorno ai 25 Mtep (Fig. 27 ), con una tendenza all’aumento a partire dal 2008. Tale tendenza appare annullata dal risultato del 2014, che, occorre ricordare, è stato particolarmente mite.

<sup>18</sup> Le perdite per basso utilizzo della capacità di trasporto,

**Figura 27 - Consumi finali di energia nel settore Residenziale 1990-2014 (Mtep)**



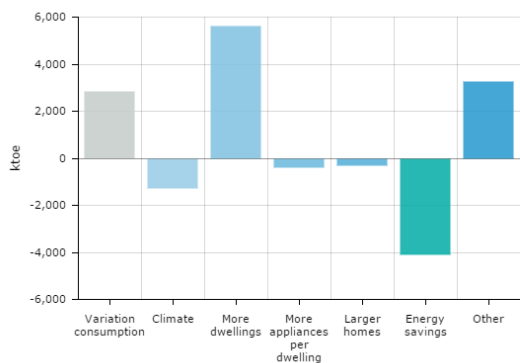
Fonte: elaborazioni su dati MISE e Enea, stime 2011-2014

Secondo l'analisi di scomposizione a 6 fattori qui riportata, la variazione positiva dei consumi 2000-2012, pari a 2,8 Mtep<sup>19</sup> (+11,1%), non è dovuta all'effetto climatico (*Climate*), che, anzi, ha ridotto la domanda di 1,3 Mtep. Piuttosto, c'è stato un effetto dovuto all'efficienza energetica (*Energy savings*), che è valso un risparmio di 4,1 Mtep, cui ha fatto da contraltare l'aumento di abitazioni occupate (*More dwellings*), per un aumento di 5,6 Mtep. I nuovi dispositivi elettrici ed elettronici, oltre al maggior comfort termico (*More appliances per dwelling*) sono stati responsabili della riduzione dei consumi per 0,4 Mtep. Ha inciso poco la riduzione delle dimensioni medie delle abitazioni (*Larger homes*), mentre è grande l'effetto residuo, che dovrebbe essere indice di cambiamento avvenuto nelle abitudini di riscaldamento, con il quale si "spiega" l'aumento dei consumi dei rimanenti 3,3 Mtep.

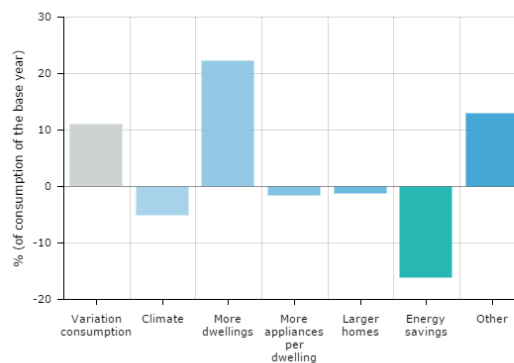
<sup>19</sup> 2,4 Mtep secondo le stime M5S sul Bilancio Energetico Nazionale.

**Figura 28 - Composizione additiva dei consumi finali di energia del settore Residenziale per fattore 2000-2012 (ktep e % su anno base)**

Variation households consumption - Italy - ktoe (2000-2012)



Variation households consumption - Italy - % (2000-2012)



Fonte: Enerdata

## LE PREVISIONI DELLA DOMANDA DI ENERGIA

Da un'analisi *ex post* delle previsioni della domanda nazionale di energia pubblicate dai principali istituti internazionali e dalle maggiori istituzioni nazionali nell'ultimo decennio, è possibile convincersi che i presupposti su cui predisporre un piano di dotazione infrastrutturale di lungo termine sono spesso basati su andamenti delle variabili troppo ottimistici rispetto a quanto poi effettivamente verificatosi. Tutte le considerazioni sul futuro del settore energetico italiano da noi analizzate si sono rivelate spesso radicalmente errate.

Senza voler entrare nei dettagli di modellistica energetica, in linea generale è possibile affermare che nei modelli, da principio, non è stata inclusa la crisi finanziaria mondiale e, in seconda battuta, non sono state adeguatamente osservate le gravi difficoltà economiche incontrate dall'Italia negli anni successivi al 2009, quando il paese, assieme ad una ristrettissima cerchia di altri paesi avanzati, ha sperimentato un prolungamento della recessione durante la quale si è assistito al progressivo quanto inesorabile smantellamento di una ragguardevole parte del tessuto industriale.

D'altra parte, non sono neanche stati raccolti i segnali, pur manifestatisi prima della crisi, del **cambiamento strutturale** che ha interessato il sistema energetico italiano che, insieme anche ad altri sistemi nazionali, da sistema in espansione è diventato sistema in ridimensionamento, evidenziando il *disaccoppiamento tra energia ed economia*.

Per ciò che riguarda le previsioni sull'andamento dell'economia, solo pochi analisti sono stati in grado di anticipare l'avvento di una crisi economica, quella del 2008, che ha avuto le caratteristiche tipiche dello *shock* esogeno per i paesi europei, ovvero ha avuto un'origine da ricercare al di fuori dei confini comunitari.

Il cambiamento del sistema energetico nazionale, invece, ha sicuramente una natura endogena, da ricercare all'interno dei confini nazionali. Su questo punto, probabilmente, il sistema previsionale non è stato supportato accuratamente ma, di là da questo, si è portati comunque a pensare che uno *shock* come la recente crisi economica fosse del tutto imprevedibile per giustificare gli errori di previsione commessi.

Dall'altra parte, invece, è mancata la corretta valutazione di segnali chiari ed evidenti come il calo dei consumi energetici avvenuto negli anni precedenti alla crisi economica, ignorati a favore di una crescita tumultuosa della potenza installata sia da fonti fossili che da rinnovabili.

Ad ogni modo, anche in presenza di mutevoli condizioni di contorno, resta comunque essenziale capire a quale ritmo il sistema energetico continuerà a cambiare. Per comprendere meglio l'importanza di tali valutazioni, si riportano di seguito le previsioni sulla domanda di energia in Italia di uno dei maggiori istituti internazionali e le previsioni contenute nei documenti di indirizzo di politica energetica emanati dal Governo Italiano negli anni più recenti.

## 2009: LE PREVISIONI DELLA IEA, L'AGENZIA INTERNAZIONALE DELL'ENERGIA

Il primo esempio di analisi della domanda di energia riguarda le previsioni sul sistema energetico al 2030, pubblicate da un organo di rilevanza mondiale quale l'Agencia Internazionale dell'Energia (AIE, in inglese IEA). Nel rapporto *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review* del 2009 si riesce a cogliere perfettamente la scarsa attitudine dei modelli utilizzati a recepire i cambiamenti in atto.

Il primo anno di previsione è il 2009. Gli ultimi consuntivi sono riferiti all'anno 2007, mentre i dati 2008 sono frutto di una stima. Per la preparazione delle previsioni si avevano a disposizione i dati che attestavano la flessione degli aggregati energetici nei due anni successivi all'anno di picco 2005 e si era anche consapevoli che la crisi globale stava pesantemente intaccando il sistema economico italiano.

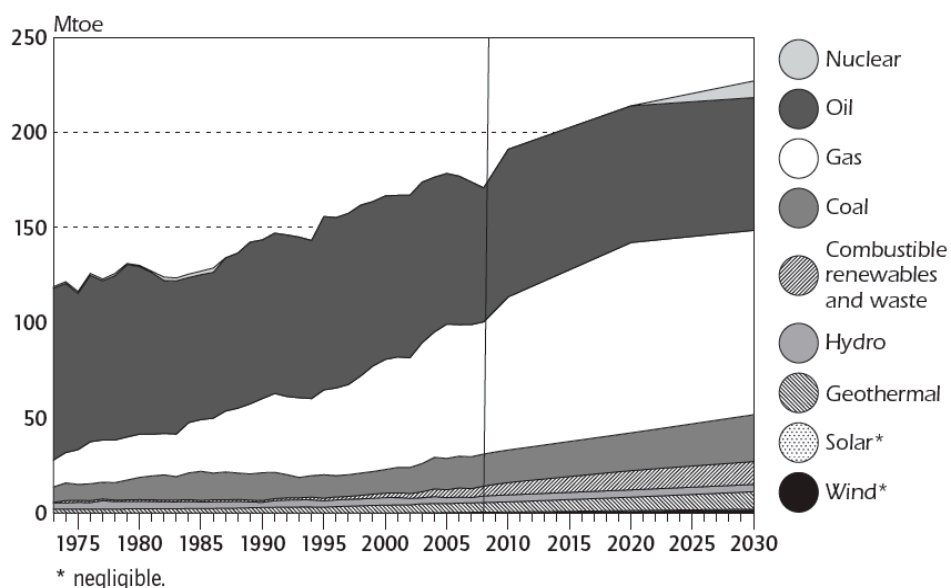
Nonostante ciò, le aspettative per l'offerta di energia primaria e per i consumi finali di energia sono state di un recupero immediato del terreno perso nel 2006 e 2007 e di una crescita costante e lineare fino al 2020. Solo successivamente gli effetti congiunti di cambiamento strutturale ed efficientamento del sistema appaiono in grado di diminuire la pendenza delle due curve, che rimane comunque positiva fino a fine periodo previsionale.

È di fondamentale importanza, inoltre, specificare che queste previsioni si fondano su un'ipotesi di tasso annuale di crescita del PIL dell'1,5% nel periodo 2010-2030. Un'ipotesi ottimistica, ma pur sempre credibile se rapportata all'andamento storico dei precedenti venti anni.

Ciò significa che il ritmo al quale il fabbisogno di energia per unità di prodotto diminuisce (intensità energetica), secondo il modello, è sempre inferiore all'1,5% all'anno. Secondo i dati Eurostat negli anni dal 2006 al 2013, ovvero nel periodo post-picco dei consumi, l'intensità energetica italiana è scesa dell'1,2% all'anno.

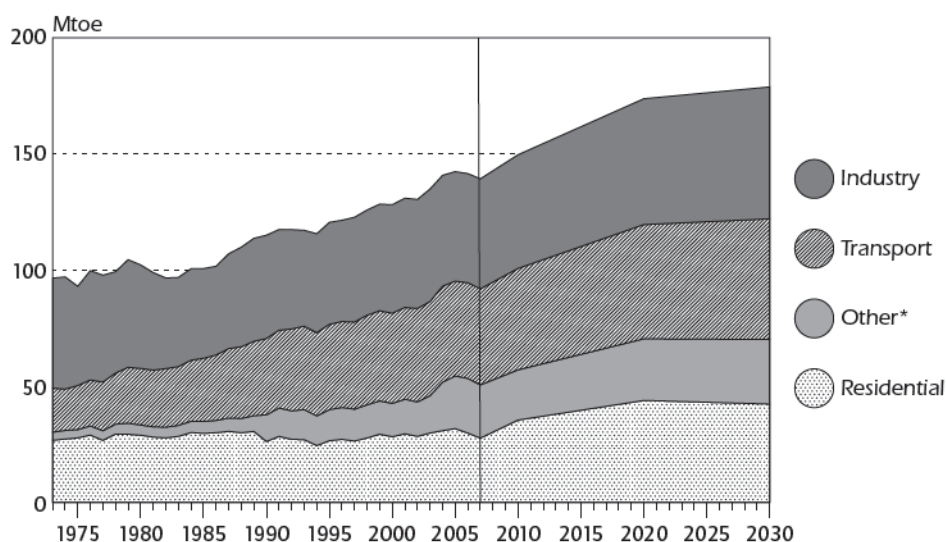
Infine, va evidenziato che la IEA, in quel rapporto, ipotizzava la reintroduzione della fonte nucleare a partire dal 2020, così come sembrava possibile secondo il piano dell'industria termonucleare nel paese prima del secondo referendum abrogativo sul tema, e l'omissione della fonte solare, giudicata "marginale".

**Figura 29 - Offerta di Energia Primaria in Italia per fonte 1973-2030 (Mtep)**



Fonte: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009

**Figura 30 - Totale dei Consumi Finali di Energia per fonte in Italia 1973-2030 (Mtep)**



\* includes commercial, public service, agricultural, fishing and other non-specified sectors.

Sources: *Energy Balances of OECD Countries*, IEA/OECD Paris, 2009 and country submission.

Fonte: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009

## PIANO DI AZIONE NAZIONALE

Il Piano di Azione Nazionale (PAN), introdotto dalla Direttiva 2009/28/CE, è il documento programmatico per il raggiungimento dell'obiettivo nazionale di copertura del consumo di energia da fonti rinnovabili: il 17% dei consumi lordi nazionali. In tale documento è presente anche una proiezione dei consumi energetici al 2020.

Il documento è stato trasmesso dall'Italia alla Commissione Europea il 28 luglio 2010 e l'ultimo consuntivo disponibile è stato il dato 2008. Anche in questo caso, dunque, si aveva una buona conoscenza della frenata della domanda di energia, anche se in una fase iniziale, e dell'impatto della crisi economica globale sul sistema energetico nazionale.

Le grandezze usate nel Piano di Azione Nazionale
Contabilità energetica EUROSTAT e MiSE
Le statistiche energetiche europea ed italiana seguono convenzioni contabili differenti. Ecco perché esiste uno scostamento non trascurabile tra le voci del bilancio energetico italiano tenuto dal MiSE e quello pubblicato da EUROSTAT. I dati di partenza, tuttavia, sono identici e raccolti dal MiSE
Grandezze a confronto



CFL = Consumo Finale Lordo di energia, "Prodotti energetici forniti a scopi energetici all'industria, ai trasporti, alle famiglie, ai servizi, compresi i servizi pubblici, all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca, ivi compreso il consumo di elettricità e di calore del settore elettrico per la produzione di elettricità e di calore, incluse le perdite di elettricità e di calore con la distribuzione e la trasmissione." (Art.2 lettera f della Direttiva 2009/28/CE)

Il CFL del PAN è diverso da:

- Consumo Interno Lordo del *Bilancio Energetico Nazionale*, poiché, oltre ad altre diverse convenzioni contabili, **non include** la voce Consumi e perdite del settore energetico
- Totale Impieghi Finali del *Bilancio Energetico Nazionale*, poiché, oltre ad altre diverse convenzioni contabili, **include** la voce Trasformazioni in energia elettrica

**I CFL (Consumi Finali Lordi) del PAN non sono direttamente confrontabili né con il CIL (Consumo Interno Lordo) né con il TIF (Totale Impieghi Finali) del BEN** (vedi sopra). Per facilitare la lettura è preferibile quindi utilizzare dei numeri indice (con anno base il 2005). La Figura 31 mostra come il confronto tra indici sia possibile, con curve molto vicine e dall'andamento simile.

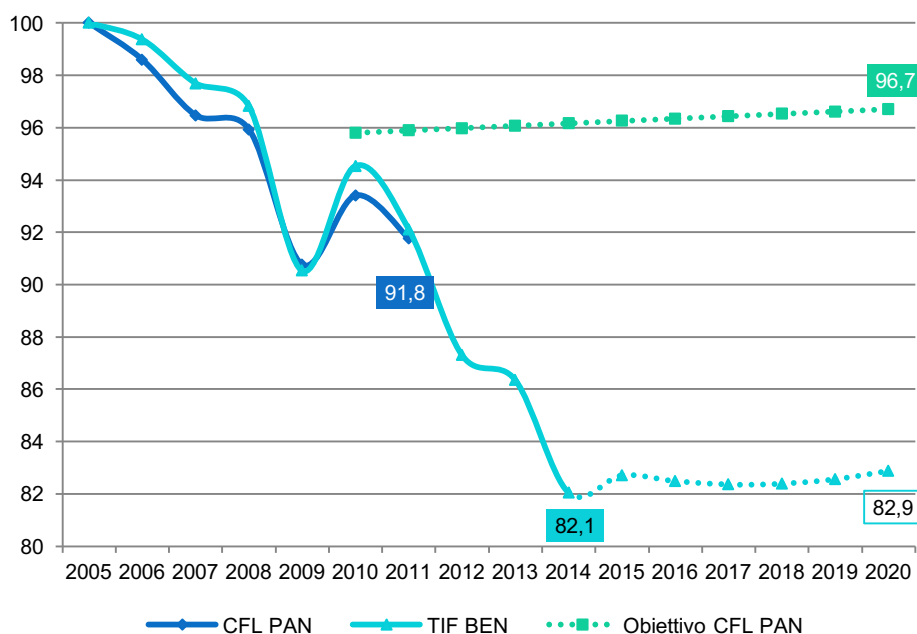
La proiezione dei CFL al 2020 è pari a 96,7, il che significa che l'aspettativa sui consumi energetici erano negative, con un calo del 3,3% rispetto all'anno base. Tuttavia, ciò è esclusivamente il frutto del fatto che, con l'ultimo consuntivo al 2008, la proiezione è partita da un livello iniziale molto più basso rispetto al 2005. **Di fatto, però, il trend ipotizzato fino al 2020 è di crescita e parte chiaramente dal livello raggiunto nel 2008.**

Il confronto tra l'indice della proiezione del CFL al 2020 e l'indice del Totale Impieghi Finali (TIF), costruito con i valori a consuntivo fino al 2013, con una stima 2014 e con previsioni per il successivo periodo, rivela che l'obiettivo PAN si è fondato su un'ipotesi di domanda di energia nettamente superiore a quanto effettivamente verificatosi ed a quanto dovrebbe verificarsi. Questo rende più facile adempiere agli impegni presi in termini di quota dei consumi energetici coperta con fonti rinnovabili.

Secondo la statistica ufficiale GSE, al 2011, la percentuale di rinnovabili sul consumo finale lordo di energia si è mantenuta al di sopra dell'obiettivo per l'anno, con 11,5% contro 8,6%. Rispetto al TIF da BEN al 2014 le rinnovabili sarebbero già al 21% (stima AEEGSI<sup>20</sup>).

<sup>20</sup> Si veda AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta - 31 marzo 2015*, Volume I – Stato dei Servizi, p. 32.

**Figura 31 - Consumi Finali Lordi di Energia secondo PAN e Totale Impieghi Finali di Energia secondo BEN 2005-2020 (indici 2005=100)**



Fonte: elaborazioni su dati MiSE, GSE, previsioni da modello

## STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE

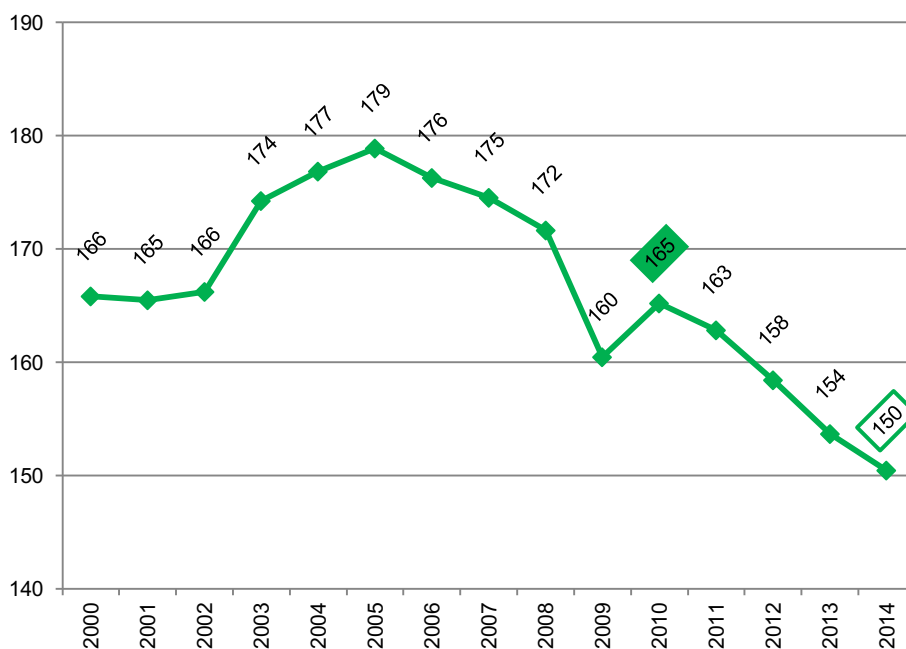
Il documento del MiSE intitolato “*Strategia Energetica Nazionale: per un’energia più competitiva e sostenibile*”, approvato dal Governo Monti nel marzo 2013, è un atto di indirizzo per le politiche afferenti al settore energetico italiano.

In esso è presente una previsione dei Consumi di Energia Primaria al 2020, oltre ad una rappresentazione di diversi scenari al 2050.

Per ciò che riguarda l’orizzonte temporale 2020, nella SEN viene utilizzata la metodologia e il database Eurostat, l’Ufficio Statistico dell’Unione Europea, per la misura dei consumi di energia. Non sono inclusi, quindi, gli Usi non energetici. Attenendosi a questa grandezza, del tutto simile per andamento al CIL del BEN, si può osservare che sia il consuntivo 2013 che la stima 2014 è inferiore rispetto al livello previsto per il 2020, nell’ordine dell’1-6% (Figura 32).

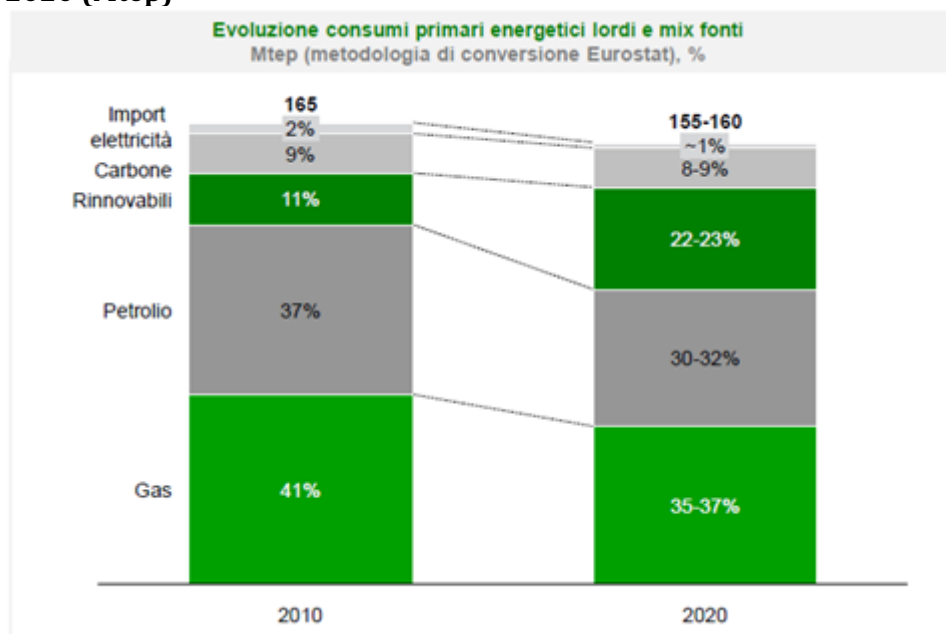
Anche se i dati più recenti suggeriscono una maggiore cautela, non è escluso quindi che il risultato previsto possa ancora realizzarsi in presenza di una solida ripresa dell’economia. Per cui si può concludere che il modello SEN, che utilizza i dati consuntivi del 2011 ed una stima dei dati 2012, quando il livello dei consumi era ancora ben superiore a quello attuale, e che ipotizza un tasso di crescita del PIL dell’1,1% all’anno nel periodo 2014-2020, abbia interiorizzato i cambiamenti in atto nel sistema energetico nazionale.

**Figura 32 - Consumi di Energia Primaria escluso Usi non energetici (Mtep)**



Fonte: Eurostat, stime 2014

**Figura 33 - Strategia Energetica Nazionale: Consumi di Energia Primaria 2010 e 2020 (Mtep)**



Fonte: MiSE, Strategia Energetica Nazionale, 2013

Tra luglio del 2013 e settembre 2014, la X Commissione della Camera dei Deputati ha svolto un'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale sulle principali

problematiche in materia di energia ma le conclusioni della Commissione non hanno delineato una maggiore chiarezza per orientare il passaggio a un'economia a bassa intensità di carbonio attraverso un impegno chiaro e preciso per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili<sup>21</sup>.

**Tabella 2 - Sintesi delle principali previsioni di breve termine dei consumi finali di energia in Italia**

ANNO	PREVISIONE	CONSUNTIVO	DIFFERENZA PREVISIONE/CONSUNTIVO
2010	IEA <sub>2009</sub>	BEN	
	149,7 Mtep	138,6 Mtep	+8%
	PREVISIONE	CONSUNTIVO	DIFFERENZA PREVISIONE/CONSUNTIVO
2013	PAN <sub>2010</sub>	BEN	
	96,3 (Indice 2005=100)	82,7 (Indice 2005=100)	+14%

Fonti: IEA<sub>2009</sub>: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009; PAN<sub>2010</sub>: MiSE, *Piano di Azione Nazionale per le Fonti di Energia Rinnovabile, 2010*; BEN: MiSE, *Bilancio Energetico Nazionale*

**Tabella 3 - Sintesi delle principali previsioni di medio termine dei consumi finali di energia in Italia**

ANNO	PREVISIONE	PREVISIONE M5S	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-M5S
2020	IEA <sub>2009</sub>	M5S	
	173,8 Mtep	121,5 Mtep	+43%
	PREVISIONE	PREVISIONE M5S	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-M5S
2020	PAN <sub>2010</sub>	M5S	
	96,7 (Indice 2005=100)	82,9 (Indice 2005=100)	+17%
	PREVISIONE	PREVISIONE M5S	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-M5S
2020	SEN <sub>2013</sub>	M5S	
	86,7 – 89,5 (Indice 2005=100)	82,9 (Indice 2005=100)	+5-8%

Fonti: IEA<sub>2009</sub>: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009; PAN<sub>2010</sub>: MiSE, *Piano di Azione Nazionale per le Fonti di Energia Rinnovabile, 2010*; SEN<sub>2013</sub>: MiSE, *Strategia Energetica Nazionale*; M5S: previsioni da modello sviluppato dal Gruppo PEM5S (ipotesi crescita del PIL: +0,7% nel 2015 e +0,9% negli anni successivi)

**Tabella 4 - Sintesi delle principali previsioni di lungo termine dei consumi finali di energia in Italia**

ANNO	PREVISIONE	PREVISIONE-SEN	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-SEN
2030	IEA <sub>2009</sub>	SEN <sub>2013</sub>	

<sup>21</sup> Sul punto vedi la dichiarazione di voto del Movimento 5 Stelle:

[http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c10\\_energia&anno=2014&mese=10&giorno=21&idCommissione=10&numero=0026&file=indice\\_stenografico#stenograficoCommissione.tit00030](http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c10_energia&anno=2014&mese=10&giorno=21&idCommissione=10&numero=0026&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00030).

	128,4 (Indice 2010=100)	81,7 – 90,8 (Indice 2010=100)	+141-157%
--	----------------------------	----------------------------------	-----------

Fonti: IEA<sub>2009</sub>: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009; SEN<sub>2013</sub>: MISE, *Strategia Energetica Nazionale*

## LE PREVISIONI DELLA DOMANDA DI ENERGIA ELETTRICA

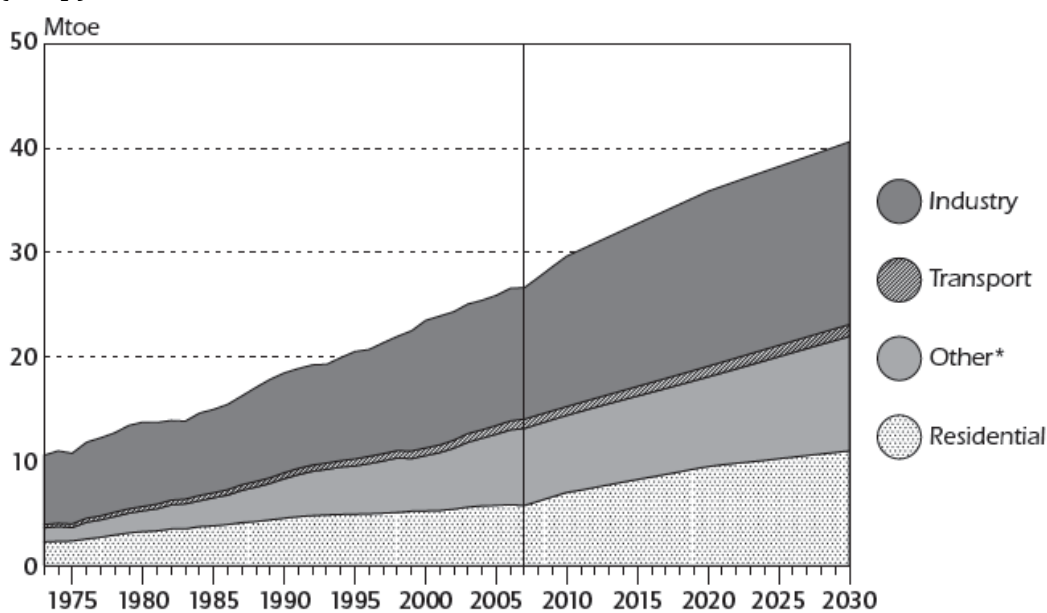
Le previsioni sulla domanda di energia elettrica presentano identiche problematiche rispetto alla domanda complessiva di energia, per via del fatto che i modelli utilizzati non hanno incluso gli effetti della crisi economica, il prolungamento della stessa ed i cambiamenti strutturali del sistema.

### AGENZIA INTERNAZIONALE DELL'ENERGIA

All'interno dello studio del 2009 già citato, la IEA ha presentato le sue previsioni anche sui consumi finali di energia elettrica al 2030.

L'ultimo consuntivo utilizzato risale al 2007, mentre il periodo di previsione parte dal 2008. Come nel caso precedente, il modello manca completamente nel compito di seguire il crollo della domanda dovuto alla recessione, ipotizzando un recupero immediato del ritmo di crescita dopo la leggera decelerazione verificatasi nel 2007 e un seguente andamento lineare fino al 2020, anno dopo il quale viene ipotizzata una piccola flessione del tasso di aumento dovuta all'incremento dell'efficienza.

**Figura 34 - Consumi Finali di Energia Elettrica in Italia per settore 1973-2030 (Mtep)**



\* includes commercial, public service, agricultural, fishing and other non-specified sectors.

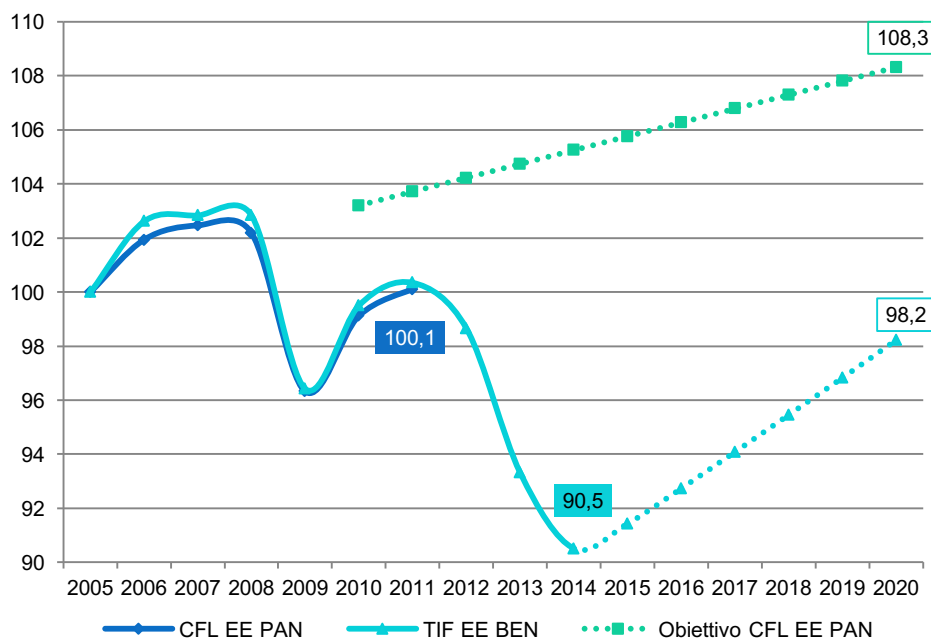
Sources: *Energy Balances of OECD Countries*, IEA/OECD Paris, 2009 and country submission.

Fonte: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009

## PIANO DI AZIONE NAZIONALE

Lo stesso discorso vale per le previsioni dei Consumi Finali Lordi di Energia Elettrica riportate nel PAN. La metodologia seguita è, di nuovo, la proiezione lineare con ultimo anno di consuntivi il 2008 e anno di partenza il 2009. Come indicato dai numeri indice riportati nella figura seguente, le aspettative erano di una domanda in crescita ad un ritmo superiore rispetto al totale energia, fino a raggiungere al 2020 un +8,3% rispetto al 2005. Queste previsioni sono state vanificate dal fatto che, nonostante una leggera ripresa post-2009, nel 2011 i CFL da PAN risultavano superiori dello 0,1% rispetto all'anno base e sono poi crollati nei tre anni successivi (come indicato dalla variabile TIF da BEN). Stante questa situazione, i CFL non dovrebbero raggiungere i livelli 2005, attestandosi al 2020 a un livello inferiore di circa il 2%, pari al 9% in meno rispetto alle proiezioni del PAN.

**Figura 35 - Consumi Finali Lordi di Energia elettrica secondo PAN e Totale Impieghi Finali di Energia elettrica secondo BEN 2005-2020 (indici 2005=100)**



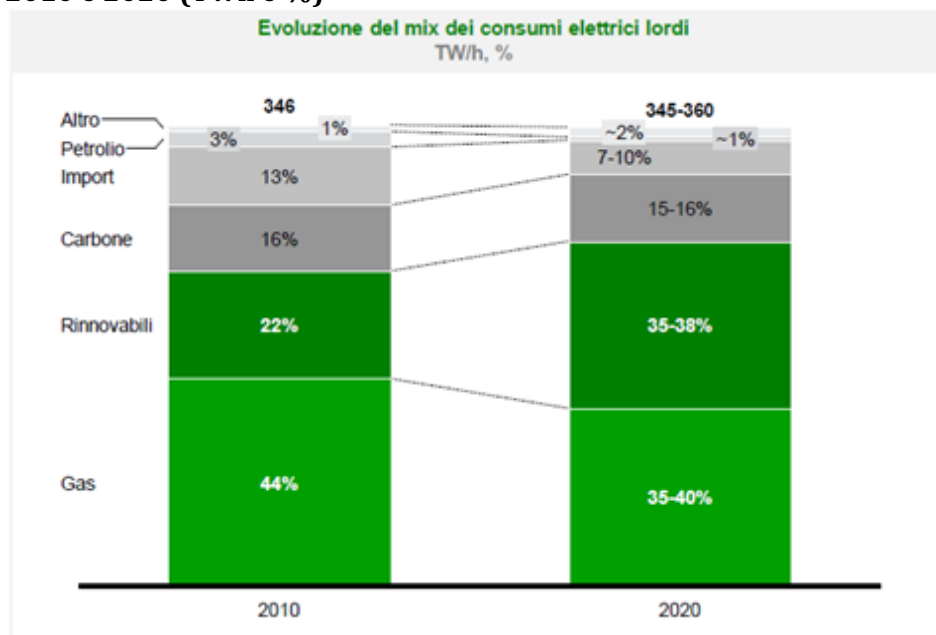
Fonte: elaborazioni su dati MiSE, GSE

## STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE (2013)

La previsione al 2020 dei consumi elettrici lordi presentata nella SEN si rivela, invece, ancora attendibile ma solo in considerazione dell'ampio margine di incertezza che il MiSE ha ritenuto utile conservare. Essa dovrebbe attestarsi leggermente sotto o sopra (4%), rispetto al livello registrato nel 2010.

Il minimo dell'intervallo proposto risulta, dunque, quasi in linea con il calo dell'1,3% prospettato dal modello usato nel presente documento.

**Figura 36 - Strategia energetica nazionale: consumi elettrici lordi per fonte al 2010 e 2020 (TWh e %)**



Fonte: MiSE, *Strategia Energetica Nazionale*, 2013

## TERNA

### Domanda di energia elettrica

La società Terna, il gestore delle reti di trasmissione di elettricità in alta tensione, diffonde annualmente le previsioni della domanda elettrica e sul fabbisogno di potenza in Italia. Nell'ambito del presente studio si è scelto di analizzare le previsioni effettuate prima e durante la crisi economica, oltre alle ultime due pubblicate.

Terna propone due scenari. Il primo, di base, ipotizza una crescita economica moderata; il secondo, di sviluppo, ipotizza un tasso di aumento dei volumi di attività più sostenuto, comunque in accordo con quanto indicato dai maggiori istituti internazionali di previsione economica.

A partire dal 2008, la correzione applicata alle previsioni è sempre stata al ribasso rispetto a quelle pubblicate nel 2005. Prima delle più recenti previsioni, tuttavia, non si era mai verificato che la domanda di energia elettrica alla fine del periodo di previsione **fosse prevista in diminuzione** rispetto al livello attuale.

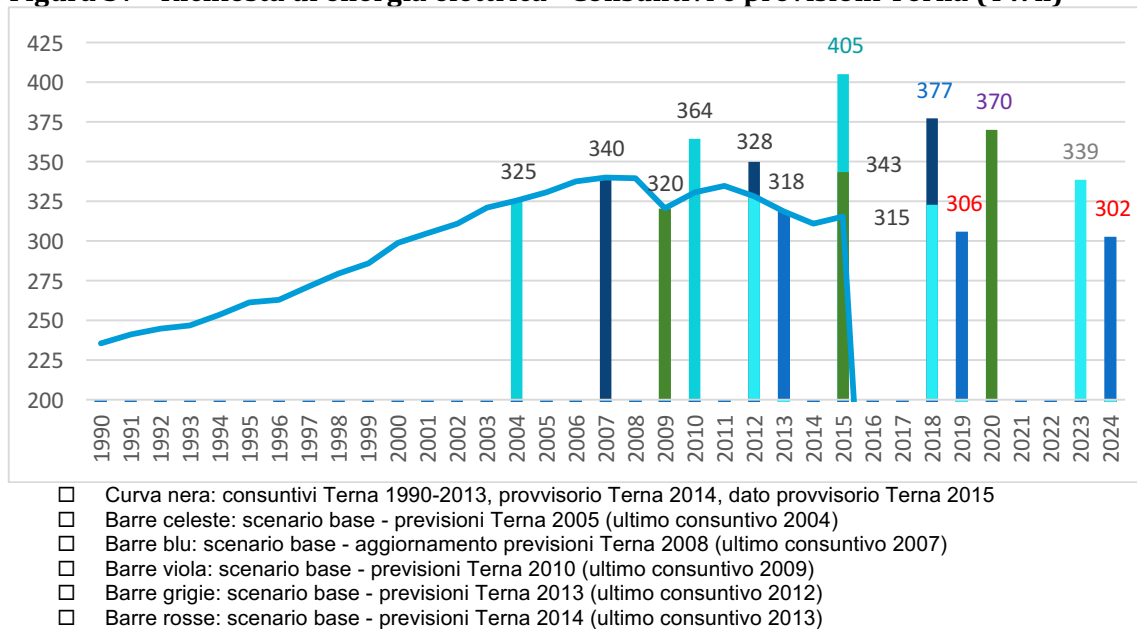
Questo è il risultato di un rinnovamento del modello utilizzato, che coglie ora i mutamenti avvenuti anche nel sistema elettrico, e che ha portato ad una poderosa correzione della previsione: **dai 339 TWh al 2023 proposti nella precedente pubblicazione ai 302 TWh al 2024 dell'ultima pubblicazione.**

Da notare, peraltro, che le previsioni dell'anno 2013 si fondavano su un'ipotesi di crescita del PIL nel periodo 2013-2018 dello 0,6% all'anno e dell'1% nel periodo 2019-2023, mentre le previsioni dell'anno 2014 sono fondate su un'ipotesi di crescita del PIL dello 0,9% annuo nel periodo 2014-2019 e dell'1,2% nel periodo 2020-2024. Una



crescita economica mediamente più alta si accompagna ad una domanda di energia elettrica molto più bassa.

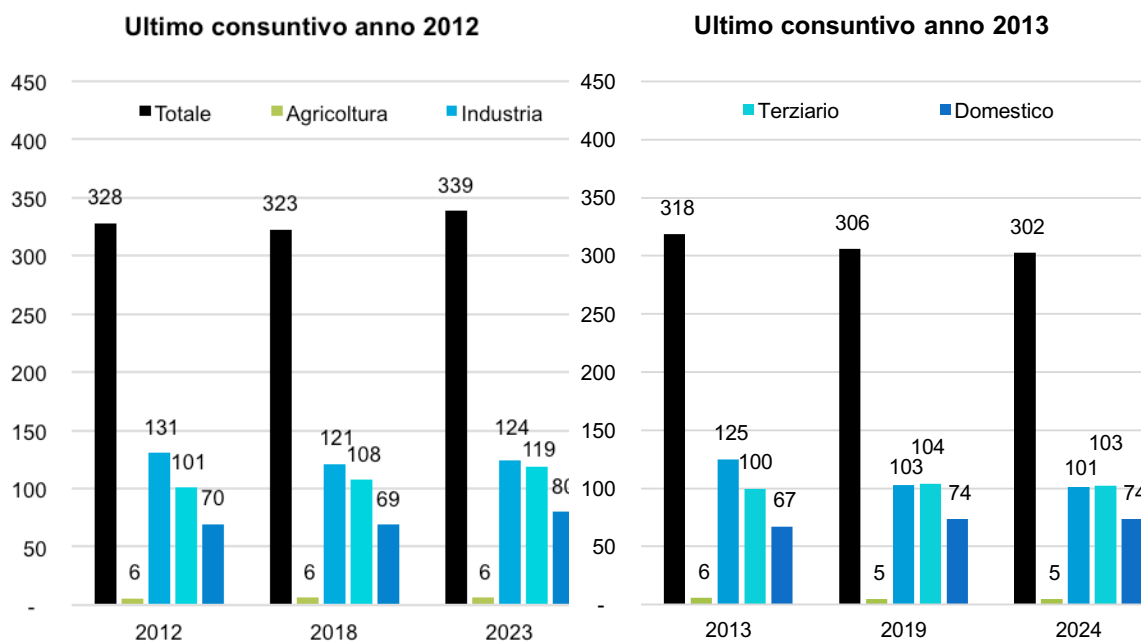
**Figura 37 - Richiesta di energia elettrica - Consuntivi e previsioni Terna (TWh)**



Fonte: TERNA, Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessario; 2015

Nel dettaglio per settori fornito da Terna, si può notare che, a partire dall'ultima pubblicazione, non più solo i consumi industriali sono previsti in diminuzione nel lungo termine, ma anche quelli del settore Servizi/Terziario, e che siano previsti stabili quelli del settore Domestico.

**Figura 38 - Previsione domanda elettrica settoriale - Scenario di base Terna (TWh)**



Fonte: TERNA, Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessario

**Tabella 5 - Sintesi delle principali previsioni di breve termine dei consumi finali di energia elettrica in Italia**

ANNO	PREVISIONE	CONSUNTIVO	DIFFERENZA PREVISIONE/CONSUNTIVO
2010	Terna <sub>2005</sub>	Terna	
	<i>Richiesta: 364 TWh</i>	<i>Richiesta: 330 TWh</i>	+10%
	PREVISIONE	CONSUNTIVO	DIFFERENZA PREVISIONE/CONSUNTIVO
2010	IEA <sub>2009</sub>	BEN	
	<i>Consumi: 317 TWh</i>	<i>Consumi: 300 TWh</i>	+6%
	PREVISIONE	CONSUNTIVO	DIFFERENZA PREVISIONE/CONSUNTIVO
2013	PAN <sub>2010</sub>	BEN	
	<i>Consumi: 104,7 (Indice 2005=100)</i>	<i>Consumi: 93,3 (Indice 2005=100)</i>	+12%

Fonti: Terna<sub>2005</sub>: *Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessario*, 2005; IEA<sub>2009</sub>: IEA, *Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review*, 2009; PAN<sub>2010</sub>: MiSE, *Piano di Azione Nazionale per le Fonti di Energia Rinnovabile*, 2010; Terna, *Richiesta di energia elettrica in Italia*; BEN: MiSE, *Bilancio Energetico Nazionale*

**Tabella 6 - Sintesi delle principali previsioni di medio termine dei consumi finali di energia elettrica in Italia**

ANNO	PREVISIONE	PREVISIONE-SEN	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-SEN
2020	Terna <sub>2010</sub>	SEN <sub>2013</sub>	
	<i>Richiesta: 370 TWh</i>	<i>Richiesta: 345-360 TWh</i>	+3-7%
	PREVISIONE	PREVISIONE M5S	DIFFERENZA PREVISIONE/PREVISIONE-M5S
2020	PAN <sub>2010</sub>	M5S	
	<i>Consumi: 108,3 (Indice 2005=100)</i>	<i>Consumi: 98,2 (Indice 2005=100)</i>	+10%

Fonti: Terna<sub>2010</sub>: *Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessario*, 2010; PAN<sub>2010</sub>: MiSE, *Piano di Azione Nazionale per le Fonti di Energia Rinnovabile*, 2010; SEN<sub>2013</sub>: MiSE, *Strategia Energetica Nazionale*; M5S: previsioni da modello sviluppato dal Gruppo PEM5S (ipotesi crescita del PIL: +0,7% nel 2015 e +0,9% negli anni successivi)

## Potenza

Le previsioni sul fabbisogno di potenza di Terna hanno sofferto dello stesso problema fin qui esposto, ovvero sono risultate decisamente elevate rispetto a quanto effettivamente verificatosi, come evidenziato nel grafico successivo.

In questo caso, l'errore di previsione si è sovrapposto al problema della *overcapacity*, ovvero all'eccesso di potenza installata. Si ricorda che, al 2013, l'Italia ha raggiunto un eccesso di 24,8 GW di capacità elettrica disponibile rispetto alla domanda<sup>22</sup>.

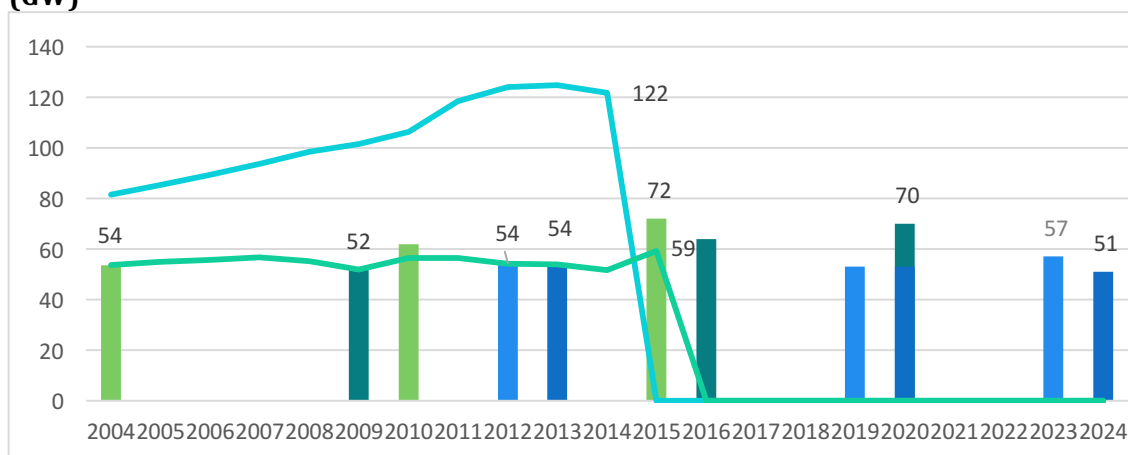
<sup>22</sup> Cfr. audizione di Terna in Commissione Industria Senato nell'ambito dell'affare assegnato Atto n. 376. Roma, 7 ottobre 2014.

Rispetto al 2003, infatti, la capacità necessaria a coprire la domanda di punta è rimasta pressoché invariata, passando da 53,1 a 53,9 GW, mentre la capacità disponibile è salita da 54,4 a 78,7 GW, con un margine di riserva passato da 1,3 a 24,8 GW.

L'eccesso di potenza è dovuto alla forte crescita degli impianti a ciclo combinato a gas, avvenuta dal 2002 al 2011, e alla massiccia espansione delle fonti rinnovabili non programmabili tra il 2009 e il 2013. Dal 2003 al 2013 sono stati allacciati alla rete elettrica circa 21,8 GW di potenza da termoelettrico e circa 27 GW di potenza da eolico e fotovoltaico.

Tuttavia, solo nell'ultima previsione diffusa da Terna il fabbisogno di potenza di lungo periodo si è attestato al di sotto dei livelli attuali<sup>23</sup>.

**Figura 39 - Potenza efficiente netta, domanda di potenza, fabbisogno di potenza (GW)**



- Curva nera: consuntivi punta massima di potenza richiesta
- Curva blu: consuntivi potenza efficiente netta
- Barre verdi: scenario base - previsioni 2005 domanda di potenza (ultimo consuntivo 2004)
- Barre viola: scenario base - previsioni 2010 domanda di potenza (ultimo consuntivo 2009)
- Barre grigie: scenario base - previsioni 2013 domanda di potenza (ultimo consuntivo 2012)
- Barre rosse: scenario base - previsioni 2014 domanda di potenza (ultimo consuntivo 2013)

Fonte: TERNA, Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessario

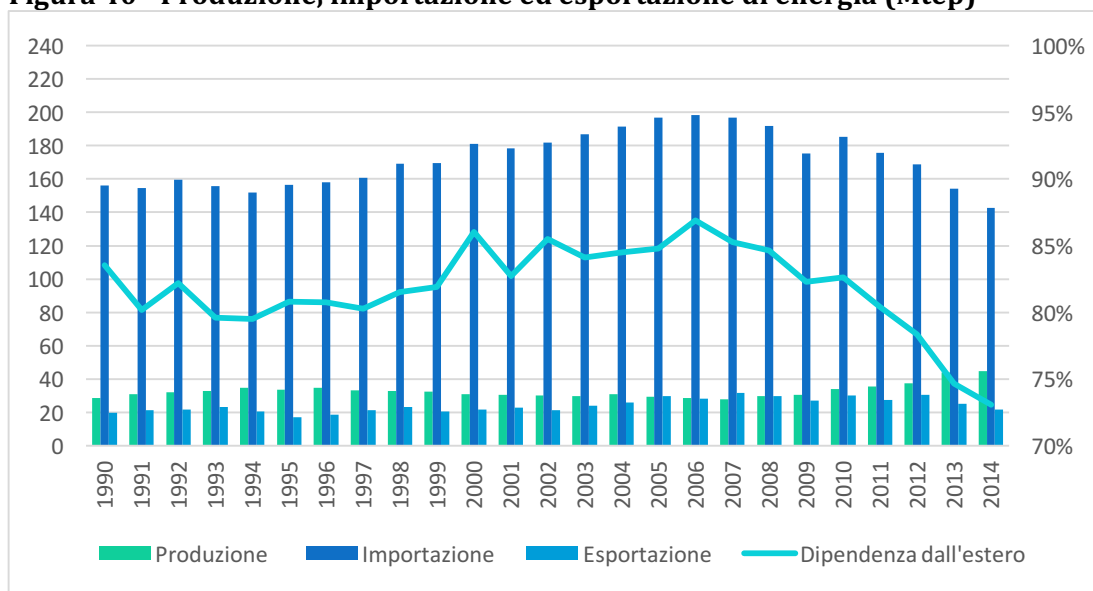
<sup>23</sup> L'8 luglio 2015 Terna ha rilevato il nuovo record assoluto dei consumi di elettricità in Italia: 56.883 megawatt alle ore 16.00. Il valore, come riportato dal sito web della stessa azienda, è stato registrato in una giornata con temperature massime mediamente più alte di oltre 5 gradi rispetto allo stesso periodo del 2014 ed è superiore di 61 megawatt rispetto al precedente record assoluto del 17 dicembre 2007 (56.822 MW) e di 5.333 megawatt a confronto con la punta di domanda del 2014 (51.550 MW, 12 giugno). Sempre secondo dati Terna, al momento della punta massima, il fabbisogno nazionale è stato coperto da una produzione da fonte rinnovabile prossima al 40%.

## L'OFFERTA DI ENERGIA

### L'OFFERTA DI ENERGIA E LA SICUREZZA ENERGETICA

Poco meno di tre quarti dell'energia primaria consumata in Italia proviene dall'estero. Ciò significa che, con l'attuale assetto produttivo, il paese non è in grado di fronteggiare il fabbisogno energetico interno attraverso risorse proprie. La dipendenza energetica, del resto, ha nel nostro Paese un carattere storico. Fin dagli albori della rivoluzione industriale, infatti, le forniture di carbone, la principale fonte di energia dell'epoca, sono arrivate da altre nazioni, viste le insufficienti risorse di cui è dotato il territorio italiano. Anche il petrolio era quasi esclusivamente di provenienza estera fino a che, nel secondo dopoguerra, con l'istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), lo Stato ha avviato lo sviluppo di giacimenti in alcune regioni italiane. L'*upstream oil&gas* entro confine non ha mai costituito, comunque, fonte molto rilevante viste le limitate riserve disponibili.

**Figura 40 - Produzione, importazione ed esportazione di energia (Mtep)**



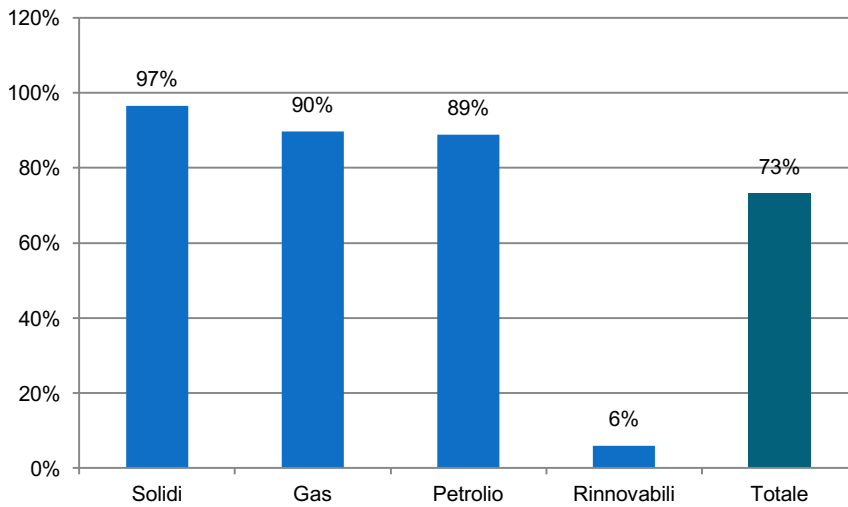
Note: dipendenza dall'estero scala dx

Fonte: elaborazioni su dati Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale - 2014

Oggi l'Italia produce all'interno del proprio territorio 45 Mtep di energia in un anno. Non ha praticamente produzione di combustibili fossili solidi e, per ciò che riguarda olio e gas, la produzione nazionale non supera il 10% dei consumi di queste fonti. Il risultato è una forte dipendenza dall'estero, in diminuzione dal 2006. Le ragioni di questo andamento, però, non vanno ricercate soltanto nella crisi della domanda. Il miglioramento dell'autonomia energetica è dovuto in gran parte all'incremento dell'apporto di produzione di energia da fonti rinnovabili, che sono da considerare fonti di origine nazionale, visto che solo il 6% è di importazione<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Fonte: elaborazioni su MiSE, Bilancio Energetico Nazionale, 2014.

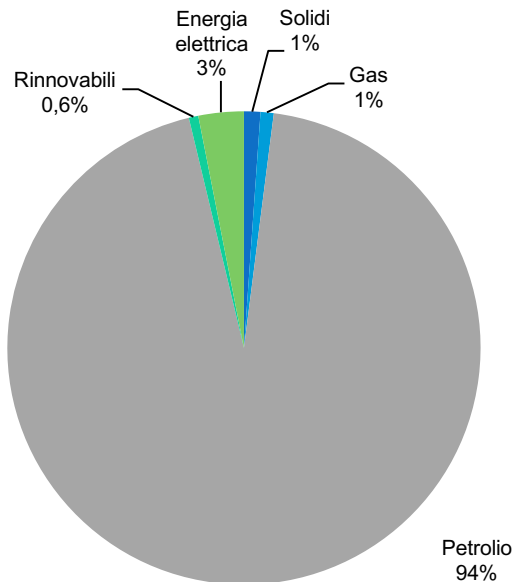
**Figura 41 - Dipendenza dall'estero nella fornitura di energia per fonte nel 2014 (%)**



*Note: la dipendenza si calcola sul Consumo Interno Lordo al netto della Variazione delle scorte.  
Per questo motivo la dipendenza può superare il 100%  
Fonte: elaborazioni su dati MiSE*

L'Italia è anche esportatrice di energia per 22 Mtep all'anno, pari al 13% del Consumo Intero Lordo (stima 2014). La gran parte di queste esportazioni, il 94%, è costituita da prodotti dell'industria petrolifera che è ben radicata nel paese, nonostante il periodo di crisi che il settore sta attraversando, con la chiusura, nell'ultimo decennio, di alcune storiche raffinerie<sup>25</sup>.

**Figura 42 - Esportazioni di energia per fonte nel 2014 (%)**



*Fonte: elaborazioni su dati MiSE*

<sup>25</sup> Anche in Parlamento si è discusso della crisi del settore petrolifero, vedi Doc. XVII n. 22 - Camera dei Deputati.

## LE FONTI RINNOVABILI

Le fonti rinnovabili di energia rappresentano un'eccezione nel quadro energetico italiano dell'ultimo decennio. **La voce FER (Fonti di Energia Rinnovabile), infatti, è l'unica a riportare un considerevole aumento in tutti i comparti.**

Alla base del recente sviluppo di queste fonti c'è stata sicuramente una volontà politica, in particolare a livello comunitario, concretizzatasi nell'implementazione della strategia di cui al *Pacchetto Clima-Energia* della Commissione Europea, che pone degli obiettivi di decarbonizzazione dell'economia al 2020, da raggiungere, anche, attraverso il maggior ricorso alle FER.

All'interno del *Pacchetto Clima-Energia*, approvato nel dicembre 2008, è stata inclusa una serie di provvedimenti volti a mettere in pratica la cosiddetta "strategia 20-20-20", che consiste nel raggiungimento, a livello comunitario, di tre obiettivi entro l'anno 2020:

- la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 (o del 30% in caso di accordo internazionale);
- la riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto all'andamento inerziale grazie all'aumento dell'efficienza energetica;
- il soddisfacimento del 20% del fabbisogno energetico con fonti di energia rinnovabile.

Quest'ultimo punto viene toccato dalla Direttiva Fonti Energetiche Rinnovabili (Direttiva 2009/28/EC), che traccia le linee guida per un approccio comune in tema di rafforzamento del contributo delle fonti di energia pulita come alternativa ai combustibili fossili, principali responsabili delle emissioni climalteranti.

L'obiettivo vincolante individuato dalla Direttiva per l'Italia è la copertura con energia prodotta **da fonti rinnovabili del 17,0% dei consumi lordi nazionali al 2020**. Il Piano di Azione Nazionale (PAN), redatto dal Ministero dello Sviluppo Economico, ha poi ripartito questo obiettivo nei tre settori **Elettricità, Riscaldamento-Raffreddamento e Trasporti**, tenendo conto delle specificità della situazione di partenza e delle potenzialità di ciascun settore.

Il Consiglio Europeo del 23-24 ottobre 2014 ha approvato **i nuovi obiettivi clima energia al 2030**, che hanno anche rappresentato la base negoziale dell'Unione Europea per il raggiungimento dell'accordo raggiunto alla COP di Parigi del dicembre 2015. Tale accordo, non vincolante, fissa l'obiettivo di mantenere il riscaldamento globale «ben al di sotto dei 2 °C» e sollecita sforzi per centrare l'obiettivo di 1,5 °C, ma non prevede obiettivi in termini di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, rinviando tale essenziale passaggio ad un accordo successivo<sup>26</sup>.

**Tabella 7 - OBIETTIVI CLIMA-ENERGIA UE AL 2030**

-40%	27%	27%
------	-----	-----

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris/index_en.htm)

emissioni di gas a effetto serra, con obiettivi vincolanti per gli Stati membri per i settori non-ETS	<b>rinnovabili</b> sui consumi finali di energia, vincolante a livello europeo, ma senza target vincolanti a livello di Stati membri	<b>efficienza energetica</b> , non vincolante ma passibile di revisioni per un suo innalzamento al 30%
<p>Nel 2015 è stato avviato il percorso per l'adozione degli strumenti legislativi europei necessari a raggiungere gli obiettivi. L'accordo prevede nuove forme di <i>governance</i>, che consentano una maggiore sinergia tra le misure e una maggiore armonizzazione tra Stati membri.</p>		

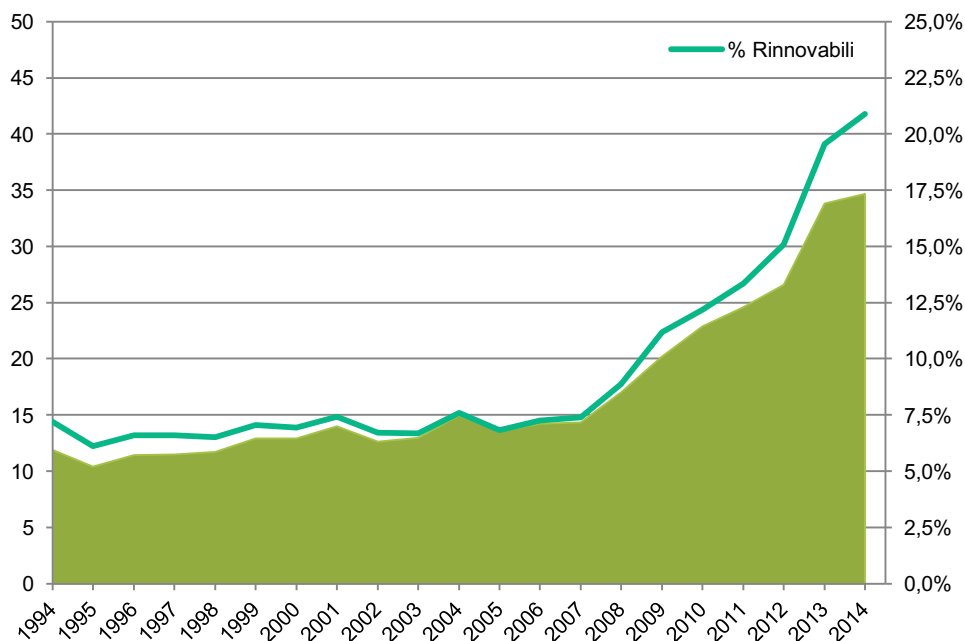
L'espansione delle Fonti Energetiche Rinnovabili in Europa si è inserita in un contesto storico particolare, quello dell'inversione di tendenza dei consumi energetici, ancora crescenti fino alla metà del primo decennio del 2000 e poi in declino. La transizione energetica, la trasformazione dell'attuale sistema fondato sulle fonti fossili verso le fonti non esauribili e pulite è in grado anche di affrancare i paesi poveri di risorse energetiche tradizionali dalla dipendenza estera. Per questo, dovrebbe essere agevolata al massimo, in particolare in Italia. Grazie all'accelerazione impartita alla produzione nazionale a partire dal 2008 le fonti rinnovabili hanno acquisito, in breve tempo, una posizione di grande rilievo. La situazione, fino a quel momento, non era infatti dissimile rispetto a quella degli anni novanta; i consumi da FER si mantenevano su un *trend* di leggera crescita, con variazioni legate perlopiù alle altalenanti *performance* registrate dalla produzione idroelettrica. Nel 2007 i Mtep di energia rinnovabile consumati erano 14, pari al 7,4% del Consumo Interno Lordo.

Dall'anno successivo la produzione sale improvvisamente ed i consumi vanno di pari passo. Nel 2012 sono già praticamente raddoppiati, raggiungendo quota 27 Mtep, e nel 2014 sono 2,5 volte superiori rispetto al livello del 2007, toccando quota 35 Mtep. La produzione interna nel 2014 vale 33 Mtep, l'import 2 Mtep, l'export 140 ktep.

Contestualmente, come visto, si è verificato un vistoso calo del fabbisogno energetico nazionale, intensificato dalla crisi economica. Come risultato, la quota dei consumi nazionali coperta con fonti rinnovabili si impenna fino a raggiungere il 20,9% del 2014.



**Figura 43 - Consumi lordi di energia da fonti rinnovabili e quota sul Consumo Interno Lordo (Mtep e %)**



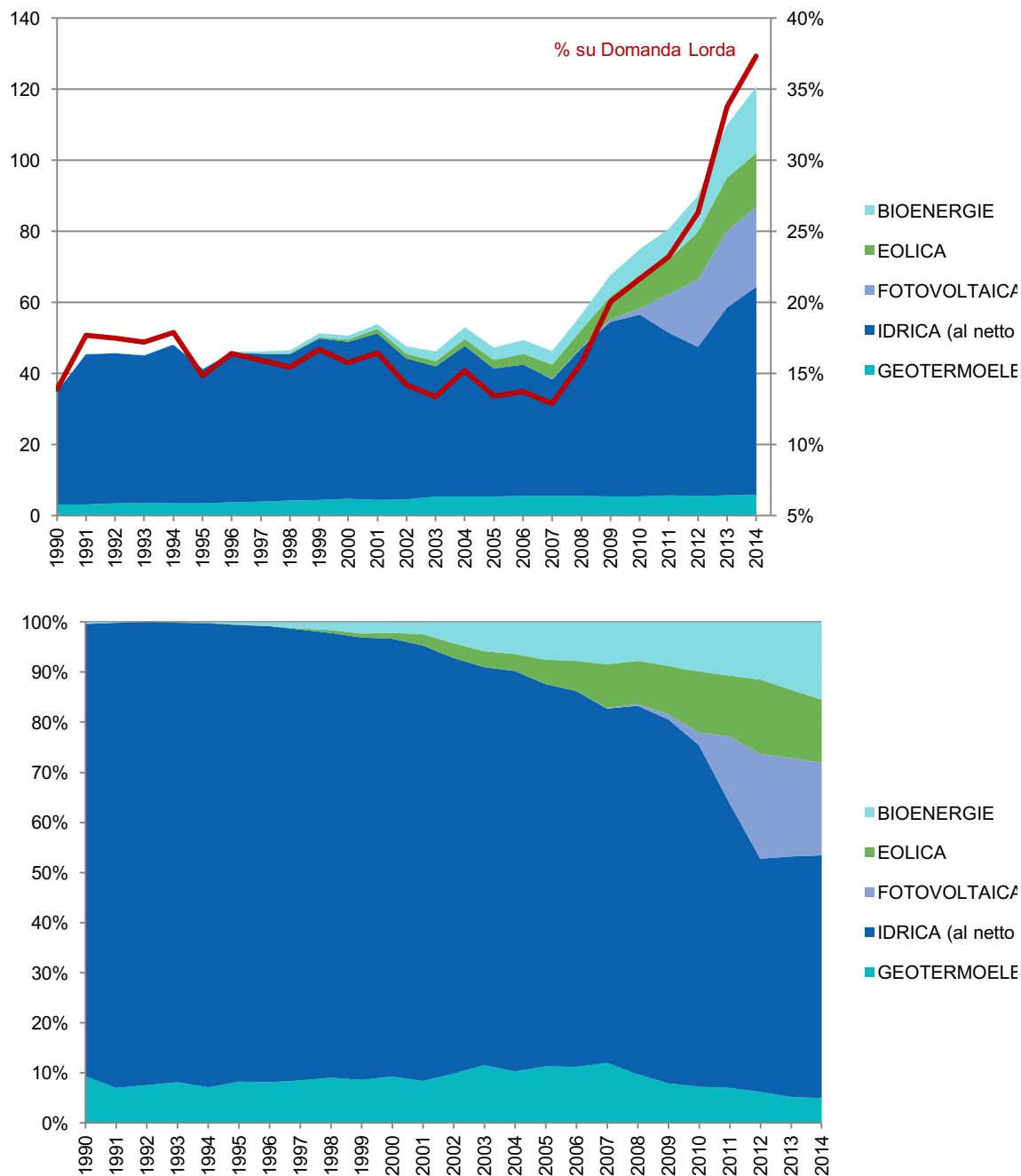
Note: % Rinnovabili scala destra

Fonte: elaborazioni su dati Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014

In questo quadro, il **settore elettrico** si distingue per la repentina penetrazione delle “nuove” fonti rinnovabili, ovvero **fotovoltaico, eolico e bioenergie** (NB tra le quali è compresa anche la Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano FORSU), che fa acquistare all’indice di copertura del fabbisogno 24 punti percentuali in soli 7 anni, da quota 13,3% del 2007 a quota 37,3% del 2014. La produzione da rinnovabili passa da un livello prossimo ai 50 TWh, che si manteneva stabile da diversi decenni grazie all’apporto idroelettrico e geotermoelettrico, fino agli attuali 121 TWh (al netto dei pompaggi). L’incessante attività di installazione di nuova potenza è il frutto dell’erogazione di incentivi economici alla produzione accompagnati dalla garanzia di immediato accesso al mercato, secondo il principio della priorità di dispacciamento accordata all’energia elettrica prodotta dalle FER.

Occorre tuttavia mettere in evidenza due punti: il primo è che, nonostante il *trend* attuale sia decrescente, non è dato per scontato (anche se è auspicabile in un’ottica di disaccoppiamento) che i consumi energetici nazionali continuino a scendere fino al 2020. Il secondo è collegato alle nuove installazioni di impianti alimentati a FER per gli anni 2014 e 2015, in forte calo.

**Figura 44 - Andamento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (TWh)**

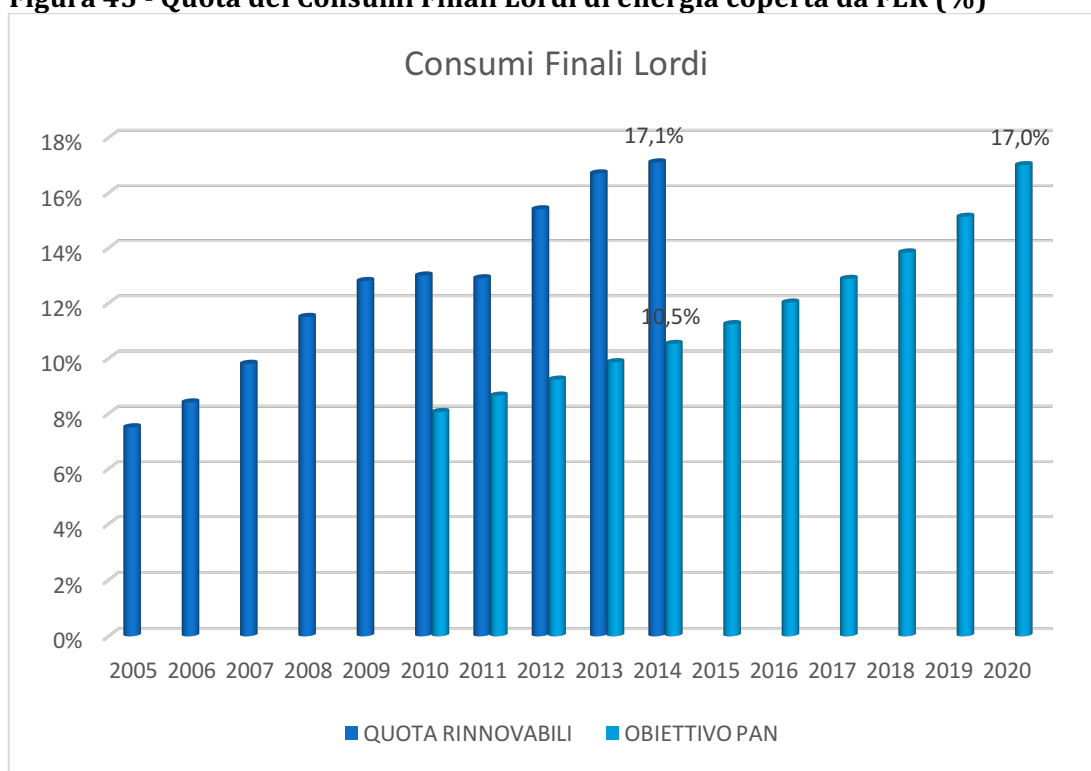


Note: % su Domanda Lorda scala destra  
 Fonte: elaborazioni su dati Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014

Inoltre, le percentuali di copertura del fabbisogno non corrispondono alle metodologie imposte a livello comunitario per il calcolo della copertura del fabbisogno con le FER (come visto nel paragrafo sulle previsioni).

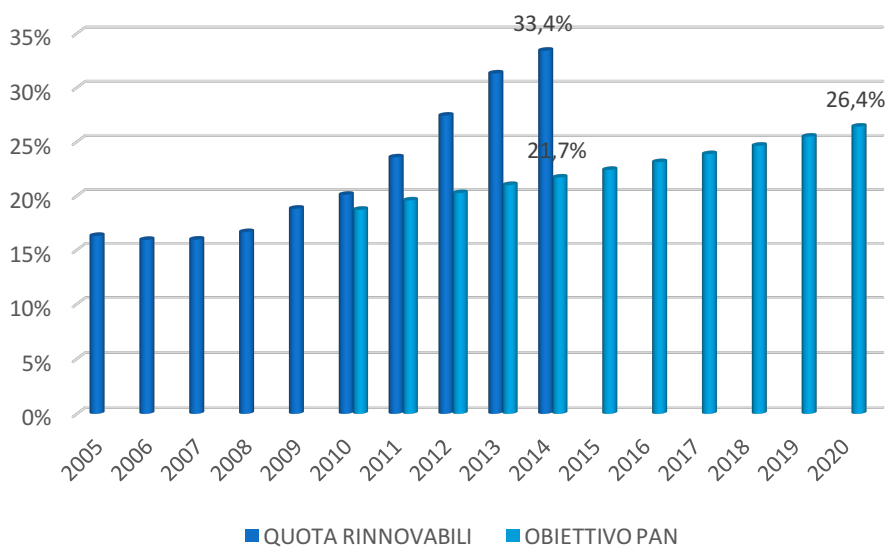
La contabilità ufficiale ai fini della Direttiva 2009/28/CE è tenuta dal GSE, che ha pubblicato nel dicembre del 2015 i risultati raggiunti dall'Italia<sup>27</sup> nel 2014. Se confrontati con i sentieri di crescita ipotizzati nel PAN, i dati 2014 sono confortanti. A livello aggregato il 17,1% raggiunto nel 2014 rappresenta il superamento dell'obiettivo finale. È il solo settore **Trasporti** a rimanere indietro (4,5% la quota da FER effettiva contro il 6,0% previsto). Il settore **Elettrico** ha ampiamente superato non solo l'obiettivo parziale, ma anche quello finale del 26,4%, attestandosi nel 2014 al 33,4%. È questo il settore che desta meno preoccupazione per l'obiettivo PAN al 2020. Il **Riscaldamento-Raffreddamento** si pone, d'altra parte, già al 18,9% nel 2014, con un obiettivo al 2020 del 17,1%. In definitiva, gli sforzi ancora da compiere per rimanere al di sopra del livello *target* pur in presenza di un aumento dei consumi non sono gravosi.

**Figura 45 - Quota dei Consumi Finali Lordi di energia coperta da FER (%)**

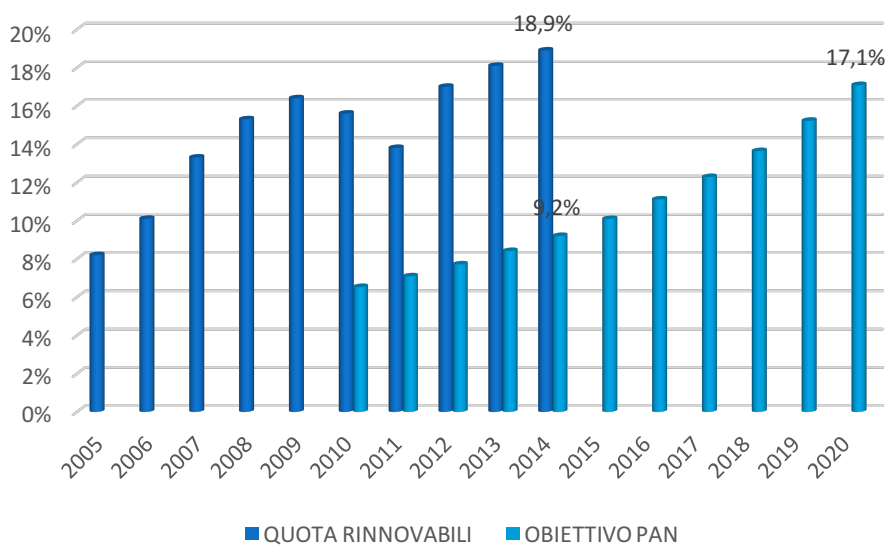


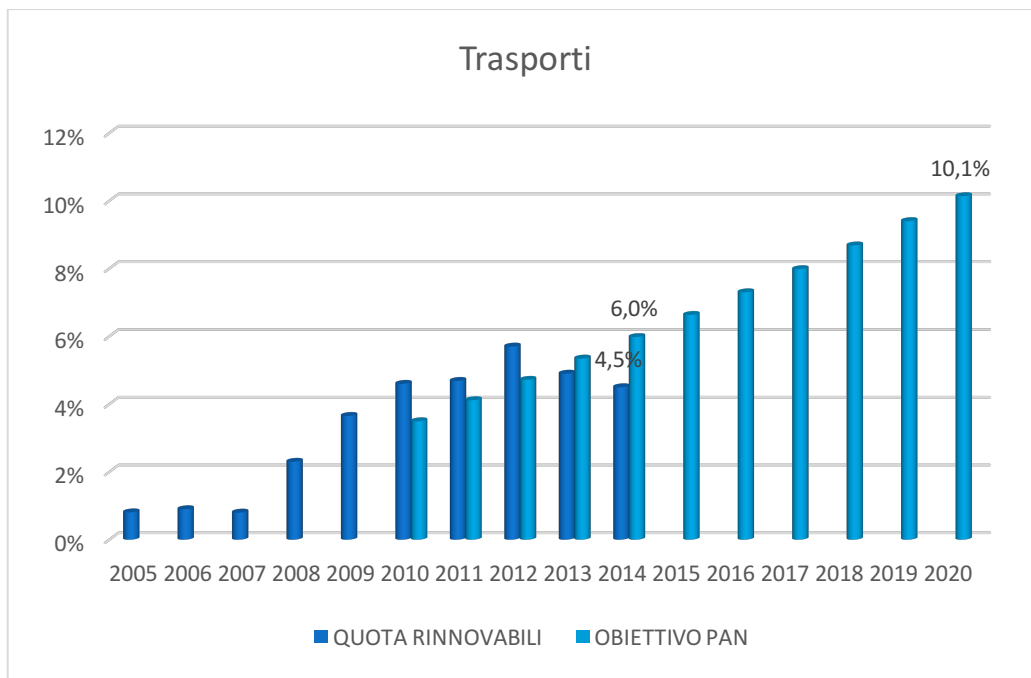
<sup>27</sup> Il 28 gennaio 2016 il GSE ha pubblicato il TERZO progress Report che non è stato inserito in questa parte del documento, chiusa nel dicembre 2015.

### Energia elettrica



### Riscaldamento e Raffreddamento





Fonte: GSE, Rapporto Statistico. Energia da fonti rinnovabili. Anno 2014

Nell'ambito della definizione degli obiettivi nel PAN, si segnala, peraltro, il processo di consultazione tra Regioni e Ministero dello Sviluppo Economico con cui si è voluto ripartire "lo sforzo" per il raggiungimento degli obiettivi nazionali sulle FER tra le 20 amministrazioni regionali del paese.

## LE PROPOSTE PER IL SISTEMA ENERGETICO ITALIANO

### LA POLITICA ENERGETICA M5S

#### OBIETTIVI GENERALI

Il gruppo di lavoro congiunto dei cittadini eletti alla Camera e al Senato nel Movimento 5 Stelle, sulla base delle analisi sintetizzate nella prima parte di questo documento, delle attività parlamentari svolte dal 2013 e degli incontri di approfondimento tenuti, ha elaborato una serie di Proposte per un **Programma Energia del Movimento 5 Stelle (PEM5S)** che, nel rispetto delle realtà locali, siano in grado di accompagnare il nostro Paese nel concreto raggiungimento della **sostenibilità** e dell'**indipendenza** del sistema energetico, all'interno di un sistema energetico unico europeo, in tappe successive dal 2020 al 2050.

#### SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA ENERGETICO NAZIONALE

All'interno delle politiche mondiali di tutela ambientale, il sistema energetico italiano, compatibilmente con il budget di emissioni a sua disposizione, dovrà assicurare il suo contributo a mantenere le emissioni entro il limite di un incremento di temperatura non superiore a 1,5°.

#### INDIPENDENZA ENERGETICA

Per *indipendenza energetica* s'intende la situazione in cui un sistema energetico è in grado di soddisfare la domanda con risorse, infrastrutture e tecnologie interne.

Applicato a livello nazionale, il concetto implica la disponibilità di lungo termine di fonti di energia e la dotazione di mezzi per il loro sfruttamento senza il ricorso ad apporti netti da paesi esteri.

#### Gli attori del cambiamento e il nuovo sistema energetico

Nella visione del M5S, la produzione e il consumo di energia dovranno essere progressivamente spostate in capo alle singole comunità, che saranno quindi responsabilizzate e dovranno autonomamente provvedere ai bisogni energetici dei propri cittadini e delle attività produttive ricadenti sul proprio territorio. Al Governo centrale sarà attribuito il compito di preparare, gestire e aggiornare un Piano Energetico, in accordo con le indicazioni di direttive e regolamenti europei<sup>28</sup> e integrato con i diversi

<sup>28</sup> <http://leg16.camera.it/465?area=17&tema=151&Strategia+energetica+nazionale> e successivi aggiornamenti

strumenti di pianificazione/indirizzo in materia energetica e non solo<sup>29</sup>. Il piano disciplina anche i livelli di perequazione energetica tra le aree assegnando i vari target. Questo strumento avrà il compito di indirizzare il cambiamento e dovrà comunque vedere l'accordo degli Enti Territoriali. In ogni fase i cittadini dovranno essere coinvolti tramite dibattito pubblico.

**Il sistema energetico, comprensivo delle infrastrutture, le reti, l'organizzazione e i mercati, dovrà affrontare cambiamenti anche molto profondi:** dall'attuale modello "centralizzato" si dovrà compiere il passaggio alla *generazione distribuita*, in cui non solo i sistemi di trasformazione, ma anche le stesse fonti di energia si troveranno il più vicino possibile al punto di consumo.

Se il modello "distribuito" è il più indicato per garantire la sostenibilità e l'indipendenza del sistema, sono le **fonti rinnovabili di energia** (FER), all'attuale livello di conoscenze scientifiche, le uniche in grado di renderlo realizzabile.

Le FER, infatti, sono in grado di assicurare un approvvigionamento energetico di lungo periodo<sup>30</sup> ed il loro sfruttamento ha un impatto sull'ambiente nettamente inferiore rispetto alle fonti fossili, sia in termini di inquinamento su scala globale (emissioni di gas serra), sia di inquinamento locale<sup>31</sup> (emissioni di sostanze tossiche). Per altri effetti, come l'occupazione di suolo e l'impatto sul paesaggio, il M5S crede fermamente nell'attribuzione della gestione del settore all'**autonomia delle comunità locali**, cosciente del fatto che il ricorso alle FER possa in qualche modo comportare anche delle perdite per la collettività. Per questo, sarà importante stabilire da subito il ruolo dei *costi esterni* (i costi legati all'inquinamento) nelle decisioni pubbliche di pianificazione e gestione del sistema energetico, che non dovranno essere considerati esclusivamente un parametro per riconoscere eventuali indennizzi alle popolazioni locali ma la base sulla quale fondare la fiscalità energetica<sup>32</sup>.

Inoltre, la scarsità di fonti di energia nazionali alternative alle FER rispetto al fabbisogno attuale e futuro e i rischi legati ai cambiamenti climatici in atto<sup>33</sup> rende inutile ogni discussione sulla sostituibilità tra le due categorie, a meno di nuove scoperte o nuove tecnologie.

È il caso di evidenziare, infatti, che secondo quanto riportato dall'IPCC "*per rimanere sotto ai 2 °C, abbiamo a disposizione un budget mondiale di 1000 GtCO2 dal 2011, mentre solo 400 GtCO2 per rimanere sotto 1,5 °C*" e che una parte di questo budget ancora a

---

<sup>29</sup> Si pensi, ad esempio, alla necessità di programmare il sistema dei trasporti e di individuare le priorità in campo industriale.

<sup>30</sup> Se non nel caso di sovra-sfruttamento, ovvero nella condizione in cui il tasso di utilizzo supera il tasso di rigenerazione della risorsa.

<sup>31</sup> Con alcune eccezioni, quali ad esempio le bioenergie.

<sup>32</sup> Un primo esempio di calcolo dei costi associati alle esternalità è presente nella monografia "Energia elettrica, anatomia dei costi" pubblicata nel 2014 da RSE. Questi sono stati calcolati con la metodologia definita e consolidata dalla EEA (European Environment Agency) e dai due progetti europei ExternE e NEEDS.

<sup>33</sup> Su questo punto si segnala la mozione 1-00951 presentata da Mirko Busto sui cambiamenti climatici.

nostra disposizione dovrà necessariamente essere destinato alla costruzione degli impianti e delle infrastrutture di un sistema decarbonizzato<sup>34</sup>.

Le proposte riportate in questo documento, nella sua prima stesura, si fondano principalmente sull'utilizzo di tecnologie in grado di sfruttare le risorse rinnovabili disponibili sul territorio nazionale<sup>35</sup>. Tali risorse sono: energia solare, energia idraulica, energia eolica, bioenergie e geotermia. La quota del fabbisogno coperta da ciascuna fonte è commisurata al potenziale di sfruttamento della fonte stessa, potenziale che è stato misurato dal Gruppo PEM5S sulla base di studi e valutazioni proprie, in linea con la letteratura scientifica ed i risultati d'analisi dei principali enti di ricerca in materia.

In un'ottica di minimizzazione dei costi di transizione al nuovo sistema, dovrà essere data priorità assoluta alle misure di **efficientamento** e **razionalizzazione** degli **usi intermedi** e **finali di energia** in tutti i settori. Il contenimento della domanda di energia servirà in primo luogo a **evitare** di dover prevedere nuovi investimenti in **infrastrutture non necessarie** per coprire incrementi di domanda da inefficienza, con un atteggiamento tipico del sistema energetico a base fossile.

Come evidenziato più volte nella prima parte del lavoro, la fase di transizione verso un differente sistema energetico è già in atto e il Gruppo PEM5S propone solamente di facilitare tale processo, per passare immediatamente all'ordinata e progressiva sostituzione delle componenti del sistema esistente, in via di obsolescenza tecnica ed economica, con apparati il più possibile aderenti ai principi di sostenibilità e indipendenza, evitando costose transizioni.

È essenziale, a nostro giudizio, stabilire un percorso di massima efficienza e tempi certi di realizzazione. Solo in questo modo il Paese potrà realmente godere dei benefici legati al cambiamento. Al contrario, l'assenza di una pianificazione energetica chiara e unitaria ha portato, e continuerebbe certamente a portare, allo spreco di ingenti risorse pubbliche e private, talvolta reclamate con interventi correttivi a posteriori dagli esiti scarsi e incerti<sup>36</sup>.

### I 3 OBIETTIVI DI 2° LIVELLO

Subito a valle degli obiettivi generali di politica energetica, ovvero sostenibilità e indipendenza del sistema energetico nazionale, sono stati identificati **3 obiettivi di 2° livello**, il cui raggiungimento, per quanto detto, costituisce un passo necessario alla realizzazione degli obiettivi generali.

---

<sup>34</sup> La sostenibilità del percorso delineato in questo documento è una dei principali aspetti che dovranno essere considerati in fase di redazione del futuro Piano Energetico.

<sup>36</sup> Il Piano Energetico sarà necessariamente aggiornato sulla base dell'evoluzione tecnologica e del rispetto degli obiettivi prefissati per la decarbonizzazione del sistema. Il principio di precauzione e la concertazione tra i diversi attori eviterà l'uso di interventi correttivi con azione retroattiva, vedi, ad esempio, la pregiudiziale di costituzionalità presentata dai senatori del Movimento 5 Stelle sullo spalma incentivi al fotovoltaico presente all'articolo 26, comma 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, accolta dal TAR del Lazio nel luglio 2015.



## 1 Efficienza e uso razionale dell'energia

Il Gruppo PEM5S propone, come primo punto dell'agenda, una importante riduzione dei **consumi finali di energia** del Paese. A parità di servizi erogati, una **maggiore efficienza** ed un **uso più razionale dell'energia** dovranno essere i punti cardine su cui impernare ogni decisione, sia pubblica che privata, al fine di ridurre quanto più possibile gli sprechi di energia. La riduzione dell'energia consumata riguarderà tutti i settori di consumo finale, indipendentemente dal tipo di sviluppo e struttura economica che l'Italia potrà assumere nel futuro. Ciò è un chiaro segnale per gli investitori privati e decisori pubblici: non vi sarà necessità di finanziarie nuove opere per l'espansione del sistema, se non per ciò che riguarda la trasformazione del settore elettrico<sup>37</sup> (vedi obiettivi nn. 2 e 3). Si impiegheranno nuove risorse pubbliche e private solo per interventi di efficientamento e per l'adeguamento delle infrastrutture al sistema energetico previsto dagli obiettivi generali.

La loro realizzazione, dal lato domanda di energia, si fonderà:

- sullo sviluppo tecnologico;
- sulla disincentivazione degli usi e dei comportamenti non efficienti;
- sull'azzeramento degli sprechi;
- sulla parziale sostituzione delle fonti di energia termica con la fonte elettrica.

## 2 Fonti rinnovabili

Come secondo punto, il Gruppo PEM5S propone un graduale ma deciso passaggio alle **sole fonti rinnovabili** per alimentare il sistema. Questa trasformazione, che dovrà riguardare tanto il settore termico quanto quello elettrico, porterà a soddisfare la totalità dei consumi finali di energia termica da fonti quali quella solare, le bioenergie e la geotermia, mentre la produzione di energia elettrica dovrà avvenire tramite un utilizzo massivo della fonte solare, a una marcata crescita di eolico e idroelettrico e a un consolidamento nell'uso delle bioenergie e del geotermico realmente sostenibili.

Per arrivare a realizzare quest'obiettivo occorrerà indirizzare da subito le scelte di imprese e famiglie, attraverso la definizione e l'attribuzione al prezzo finale dei costi esterni provocati dall'utilizzo di qualunque forma di energia.

Di contro, saranno introdotte regole certe per garantire l'autoproduzione e l'autoconsumo di energia rinnovabile, così come sarà favorita la creazione di strumenti finanziari utili a garantire a tutti la possibilità di utilizzarle<sup>38</sup>. Il passaggio verso questo sistema, fondato esclusivamente sulle FER, richiederà un notevole sforzo per **orientare il mercato verso le tecnologie alternative**. Tuttavia, se pianificato con largo anticipo, questo processo potrà avvenire a costi ragionevoli, sfruttando, per quanto possibile, l'occasione presentata dall'obsolescenza tecnica degli apparati esistenti e i grandi cambiamenti in corso in tutti i settori produttivi dell'economia.

---

<sup>37</sup> Al netto degli ammagliamenti per la perequazione e di quelli per le FER.

<sup>38</sup> È noto, infatti, che una delle principali barriere alla diffusione delle fonti rinnovabili e di soluzioni di efficienza energetica riguarda il costo iniziale dell'investimento, più alto rispetto a una soluzione standard.

In questo documento si è scelto di proporre e indagare soltanto le fonti e le tecnologie già presenti sul mercato o con un alto livello di maturità tecnologica (TLR), ma va comunque ribadito che possibili soluzioni, per tradurre in pratica quanto previsto, dovranno necessariamente fondarsi su una continua valutazione delle tecnologie di successiva introduzione, le quali potranno rivelarsi maggiormente efficaci rispetto a quelle oggi delineate, anche in un'ottica di rilancio economico delle produzioni nazionali. Questo punto riguarda il **lato dell'offerta di energia**.

### **3 Aumento della penetrazione del vettore elettrico**

Come terzo punto dell'agenda di politica energetica, il Gruppo PEM5S propone di incrementare fortemente **la penetrazione dell'energia elettrica** per soddisfare i consumi finali, anche tramite disincentivi imposti sull'utilizzo dei combustibili fossili, sempre calcolati sulla base dei costi esterni prodotti. L'incremento della penetrazione elettrica è funzionale al raggiungimento dei precedenti due punti. L'utilizzo di questo vettore anche per usi termici, con le attuali tecnologie, permette di ridurre i consumi finali di energia. D'altra parte, solo un'elevata penetrazione elettrica in tutti i settori potrà consentire alle fonti rinnovabili di cui dispone il Paese di soddisfare l'intero fabbisogno energetico<sup>39</sup>.

La riduzione dei consumi finali di energia è legata a doppio filo con la penetrazione elettrica. Da una parte, infatti, gli interventi di efficientamento riguardano in maggior misura gli usi termici, facendo aumentare di fatto la quota di energia elettrica sui consumi totali, dall'altra, come detto, le tecnologie più efficienti attualmente presenti sul mercato si basano sul vettore elettrico. Anche la disincentivazione delle fonti fossili avrà un risvolto positivo sulla penetrazione elettrica, poiché, tramite disincentivi imposti sui combustibili fossili sulla base dei costi esterni, essa stimolerà la sostituzione delle tecnologie basate sugli usi termici con le nuove tecnologie elettriche.

Questo punto riguarda il **lato della domanda di energia**.

---

<sup>39</sup> Va ribadito che l'incremento della penetrazione elettrica dovrà essere realizzato senza ricorrere a un incremento nella potenza installata in impianti alimentati a fonti fossili e/o assimilate alle fossili.

**Tabella 8 – Sintesi degli obiettivi generali di politica energetica**

PROGRAMMA ENERGIA DEL MOVIMENTO 5 STELLE		
SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA ENERGETICO		INDIPENDENZA DEL SISTEMA ENERGETICO
1	<i>Efficienza energetica</i>	Riduzione dei consumi finali di energia* del 37% rispetto al livello 2014
2	<i>Fonti rinnovabili</i>	FER uniche fonti per la generazione termica ed elettrica
3	<i>Energia elettrica</i>	Consumi elettrici al 65% dei consumi finali di energia*
* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi		

**Tabella 9 – Principali scadenze e tappe per la realizzazione delle proposte contenute**

PROGRAMMA ENERGIA DEL MOVIMENTO 5 STELLE			
1	2015-2017	Il M5S propone il <b>PEM5S</b>	Nessuno o marginali effetti sul sistema energetico, che segue il <i>trend</i> fondato sulle attuali politiche energetiche
	2018-2020	<i>Elezioni – Legislatura a maggioranza M5S</i> Viene approvato il nuovo <b>Piano Energetico Nazionale</b>	Primi effetti sul sistema energetico, che in parte prosegue gli effetti tendenziali delle politiche implementate dai governi precedenti
	2021-2050	Il <b>Piano Energetico Nazionale</b> e i suoi aggiornamenti sono in vigore	Le azioni previste dal <b>Piano Energetico Nazionale</b> hanno effetto sul sistema energetico

## LE LINEE DI AZIONE AL 2050

### L'OBIETTIVO SUI CONSUMI FINALI DI ENERGIA

Il M5S propone di intraprendere azioni finalizzate alla **riduzione dei consumi finali di energia** al netto degli usi non energetici e dei bunkeraggi<sup>40</sup> **del 37% rispetto al livello raggiunto nel 2014 entro il 2050**. L'obiettivo numerico è di abbassare il fabbisogno annuo di energia da parte dei settori finali fino a **71 Mtep**, rispetto ai 112 dell'ultimo consuntivo (2014).

Tra il 1990 ed il 2005, anno di picco, i consumi finali di energia<sup>41</sup> sono cresciuti del 25%, cioè ad un ritmo medio dell'1,5% annuo. Dal 2005 al 2014 sono invece diminuiti del 17%, ad un ritmo medio del 2,1%.

La previsione del M5S al 2020, fondata sui *trend* delle intensità energetiche settoriali, è di lieve risalita a 116 Mtep, per effetto di una ripresa economica più forte della riduzione dell'intensità energetica totale.

A partire dal 2021, con l'implementazione delle Programma Energia del Movimento 5 Stelle, la domanda di energia per consumi finali è destinata a scendere secondo un *trend* lineare verso i 71 Mtep, con un risparmio di 45 Mtep rispetto al livello 2020 ed una riduzione del 35% rispetto ai livelli del 1990. Per raggiungere tale obiettivo **la discesa nel consumo di energia dovrà avvenire ad un ritmo dell'1,6% l'anno per il periodo 2021-2050**.

Il tasso di riduzione ipotizzato, dunque, sarebbe inferiore rispetto a quello registrato nel periodo 2005-2014, ma il Paese potrebbe espandersi economicamente, al contrario di quanto verificatosi dal 2008 al 2009 e dal 2012 al 2014, anche grazie alle azioni previste.

Il Gruppo PEM5S ha ritenuto giusto porre tra gli obiettivi un tetto massimo ai consumi finali di energia al 2050, in coerenza con i due obiettivi generali di politica energetica prima richiamati.

Come più volte ripetuto, infatti, il fabbisogno energetico è legato all'economia, sia in senso quantitativo (volumi di attività, misurabili con il valore aggiunto), sia in senso qualitativo (struttura economica, rappresentata dalle quote di valore aggiunto settoriale sul totale).

La forza di questo legame è misurata dalla costanza dell'intensità energetica. Maggiore è la riduzione dell'intensità energetica nel tempo e più deciso è il cosiddetto fenomeno del "disaccoppiamento" economia-energia.

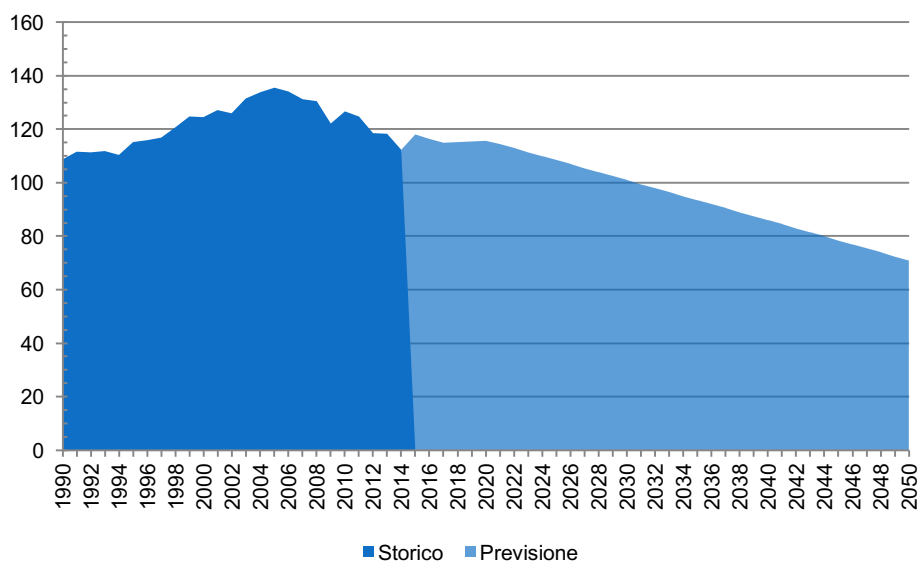
Dal momento che in Italia come in tutta Europa e in tanti altri paesi del mondo, comprese le grandi economie emergenti, le intensità energetiche sono da tempo in discesa; è pensabile che questa tendenza continui anche in futuro, rafforzando il processo di disaccoppiamento con il PIL.

<sup>40</sup> di consumi di energia per Usi non energetici e Bunkeraggi dovranno essere oggetto di linee di indirizzo per la politica industriale e per quella dei trasporti.

<sup>41</sup> Da ora in poi considerati sempre al netto di Usi non energetici e Bunkeraggi.

L'obiettivo di riduzione dei consumi energetici, dunque, è mirato ad accelerare tale processo, in modo da raggiungere quanto prima la situazione in cui il tasso di crescita del fabbisogno di energia non sia in alcun modo associato al tasso di crescita dell'economia.

**Figura 46 - Consumo Interno Lordo\* di energia in Italia 1990-2050 (Mtep)**



\* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi

Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014, Previsioni Gruppo PEM5S

***Perché è previsto un livello di consumi finali di 71 Mtep al 2050?***

L'obiettivo di ridurre i consumi finali di energia del 37% **rispetto al livello raggiunto nel 2014** è il frutto della composizione di due esigenze contrapposte. La prima è costituita dalla compressione della domanda di energia per agevolare la transizione verso un sistema totalmente rinnovabile; la seconda dal rispetto dei vincoli tecnologici.

Nello specifico, la percentuale di riduzione dei consumi nazionali di energia individuata come obiettivo è conseguenza di obiettivi imposti su ciascun settore di consumo. I settori produttivi Agricoltura, Industria, Servizi, nonché il settore Residenziale saranno chiamati a tagliare i propri consumi del 30% rispetto al livello del 2014. Il settore Trasporti, invece, dovrà essere capace di ridurre i propri consumi del 50%, in virtù del maggiore potenziale di efficientamento.

L'analisi fin qui svolta dimostra che è possibile pensare che il rapporto tra produzione (in quantità o in valore) ed energia (in quantità) continui ad essere crescente in futuro. Tuttavia, la velocità di crescita è determinata dalla frontiera tecnologica e dai costi delle tecnologie. Entrambi questi fattori sono limitanti rispetto alla necessità di efficientamento energetico. Infatti, non si ritiene opportuno, e per questo non viene considerato nella redazione del Piano, l'investimento in efficienza energetica che non si ripaghi in tempi ragionevoli.

Il tasso di riduzione annuo dell'1,6% prospettato per i consumi finali di energia a livello globale tra il 2021 ed il 2050 viene ritenuto compatibile con gli attuali livelli di progresso tecnologico, anche in presenza di sostenuta crescita

### ***Perché porre un obiettivo sui consumi finali e non sui consumi di energia primaria?***

Il **Gruppo PEM5S** ha attribuito alla qualità delle fonti (obiettivo 2) e alle forme di energia utilizzate (obiettivo 3) due dei tre obiettivi specifici su cui fondare la propria politica energetica.

Dal momento che i consumi primari di energia dipendono anche dal tipo di fonti di energia consumate e dalla quota posseduta da ciascuna fonte sul totale (mix energetico) per via delle perdite di trasformazione e delle perdite di trasporto e distribuzione, risulta coerente con l'impostazione generale imporre un obiettivo di riduzione sui consumi finali, perché, riguardando esclusivamente la domanda per usi finali di energia, è più selettivo.

Inoltre, il taglio sui consumi finali di energia è funzionale al raggiungimento degli obiettivi specifici proposti con il **PEM5S** sull'uso esclusivo di fonti rinnovabili e sulla penetrazione elettrica, poiché garantisce che la base di misurazione sia ridotta (in breve: una torta più piccola).

Da ultimo, permette virtuosamente di conseguire anche gli importanti risultati qui riportati:

- *Benefici ambientali*, dovuti alla riduzione delle emissioni inquinanti per la produzione di energia e alla mancata costruzione di nuove infrastrutture, riassumibili in:
  - Miglioramento della qualità delle matrici ambientali (aria, acqua, suolo);
  - Risparmio di risorse naturali (tra cui acqua);
  - Riduzione del consumo di suolo;
  - Riduzione degli impatti sul paesaggio;
- *Benefici economici* per famiglie e imprese, dovuti al minore fabbisogno energetico e alla mancata costruzione di nuove infrastrutture, riassumibili in:
  - Riduzione della bolletta energetica a parità di servizi resi;
  - Maggiore competitività sui mercati internazionali;
  - Risparmio di risorse pubbliche e private per gli investimenti evitati.

## GLI OBIETTIVI SULLE FONTI DI ENERGIA

**Il M5S vuole contribuire a costruire un sistema energetico alimentato esclusivamente da fonti rinnovabili entro il 2050.**

Da questo obiettivo derivano la necessità di rendere completamente indipendente dall'estero il settore termico, che sarà dunque alimentato **da fonti rinnovabili prodotte nel territorio nazionale**.

Al settore elettrico, invece, sarà riservata la possibilità di interscambio all'interno del Mercato Unico Europeo, principalmente al fine di ovviare al problema della stagionalità delle fonti rinnovabili elettriche.

In linea generale, la penetrazione delle fonti rinnovabili nel sistema avverrà per gradi, in accordo con il programma di uscita delle altre fonti dal sistema che si prevede così articolato:

### **Combustibili solidi**

**Entro la fine del 2020** il sistema energetico nazionale dovrà abbandonare i **combustibili solidi**, principalmente il carbone, ed entro la fine della legislatura 2023 i rifiuti (entrambe le frazioni dei RSU). Questo intervento, di più immediata applicazione, è motivato dagli elevati impatti e costi ambientali e sanitari legati all'utilizzo di tali fonti ed interessa in modo particolare il settore elettrico<sup>42</sup>. non appare percorribile la cattura e il sequestro della CO<sub>2</sub>.

### **Petrolio e derivati**

**Entro la fine del 2030** dovranno essere sostituiti **petrolio e derivati** da tutti i settori, ad esclusione del settore agricolo e dei trasporti. Tali esclusioni sono dovute all'assenza di fonti sostitutive in grado di far fronte al fabbisogno per quanto riguarda l'Agricoltura e alla fortissima dipendenza del settore Trasporti dai prodotti petroliferi (93% nel 2014). La data utile per l'uscita da queste fonti sarà fissata al 2040 per i Trasporti, ad esclusione degli usi per l'aviazione, ed al 2050 per l'Agricoltura.

### **Gas naturale**

**Entro il 2050** anche il **gas naturale**<sup>43</sup>, che avrà avuto un ruolo importante nella transizione verso il nuovo sistema energetico sarà abbandonato sui due fronti della generazione, elettrica e termica.

Alla scadenza naturale del Piano Energetico 2020-2050, dunque, il sistema avrà compiuto la trasformazione immaginata dal Gruppo PEM5S, diventando più efficiente sul lato domanda e totalmente rinnovabile dal lato offerta (nazionale). Sarà inoltre un sistema per lo più decentralizzato, ovvero i luoghi di generazione e consumo

---

<sup>42</sup> Le trasformazioni in energia elettrica dei combustibili solidi rappresentano il 76% del Consumo Interno Lordo di questa fonte nel 2014. Fonte: elaborazioni su MiSE, Bilancio Energetico Nazionale, 2014.

<sup>43</sup> La voce comprende anche i gas derivati.



coincideranno per quanto possibile, rendendo il sistema più efficiente anche sul lato offerta.

Tutto ciò implicherà una serie di **cambiamenti, quattro dei quali** dall'impatto più rilevante:

#### **Principali interventi per favorire la transizione energetica verso le rinnovabili**

- Adeguamento del sistema elettrico alla generazione distribuita e all'impiego massiccio di fonti rinnovabili non programmabili;
- Rinnovo o riconversione dei mezzi di trasporto e del sistema dei trasporti sia pubblico che privato<sup>44</sup> (auto e veicoli commerciali, mezzi per il trasporto ferroviario);
- Rinnovo dei sistemi tecnologici utilizzati per la copertura del fabbisogno termico del settore civile;
- Introduzione di nuovi sistemi in sostituzione delle attuali tecnologie termiche nel settore industriale.

L'utilizzo del gas naturale sarà modulato in modo da alleviare i costi necessari alla sostituzione delle tecnologie esistenti. L'infrastruttura gas sarà quindi mantenuta, anche in vista di un suo possibile utilizzo per il trasporto e la distribuzione di altri vettori energetici (es. biometano).

---

<sup>44</sup> Il settore dei trasporti rientra solo incidentalmente tra gli obiettivi le attività inserite in questo documento perché ad esso sarà dedicata la redazione di un documento di programmazione che, in armonia con le scelte energetiche qui delineate, provvederà ad identificare le soluzioni proposte per il 2050.

**Figura 47 – Il percorso di uscita delle fonti non rinnovabili dal sistema energetico**

		<b>Modalità di uscita e consumi</b>	<b>Fonti sostitutive</b>
<b>Combustibili solidi fossili</b>			
Entro il 2020	<i>Settore termico</i>	Chiusura o riconversione delle centrali termiche  Consumi finali 2014: Industria: 2,8 Mtep Servizi+Residenziale: < 0,1 Mtep	Rinnovabili, Gas naturale, Energia elettrica
	<i>Settore elettrico</i>	Obbligo di chiusura o riconversione delle centrali termoelettriche alimentate da:  <u>Combustibili solidi fossili</u> Consumi per produzione en. elettrica 2014: 10,6 Mtep Produzione netta en. elettrica 2014: 3,7 Mtep (40 TWh) <u>Rifiuti (2023)</u> Consumi per produzione en. elettrica 2014: 1,5 Mtep Produzione netta en. elettrica da rifiuti escl. FORSU 2014: 0,2 Mtep (2 TWh)	Rinnovabili, Gas naturale
<b>Petrolio e prodotti petroliferi</b>			
Entro il 2030	<i>Settore elettrico e tutti i settori finali escl. Agricoltura e Trasporti</i>	Disincentivi, obbligo di chiusura o riconversione delle centrali termoelettriche	Energia elettrica, Rinnovabili, Gas naturale

		<p>Consumi finali 2014:          Trasporti: 36,2 Mtep (di cui ca. 3,8 aerei)          Industria: 4,0 Mtep          Residenziale: 2,4 Mtep          Agricoltura: 2,1 Mtep          Servizi: 0,6 Mtep          Consumi per produzione en. elettrica 2014: 2,3 Mtep          Produzione netta en. elettrica 2014:          0,4 Mtep (5 TWh)</p>	
Entro il 2040	<i>Settore Trasporti escl. Trasporti aerei</i>	Disincentivi	Energia elettrica, Rinnovabili, Gas naturale
		<p>Consumi finali previsti al 2040:          Trasporti aerei: 3,7 Mtep</p>	
Entro il 2050	<i>Tutti i settori</i>	Disincentivi	Energia elettrica, Rinnovabili
<b>Gas naturale e gas derivati</b>			
Entro il 2050	<i>Settore termico</i>	Disincentivi	Energia elettrica, Rinnovabili
		<p>Consumi finali 2014:          Industria: 11,9 Mtep          Residenziale: 11,4 Mtep          Servizi: 9,6 Mtep</p>	

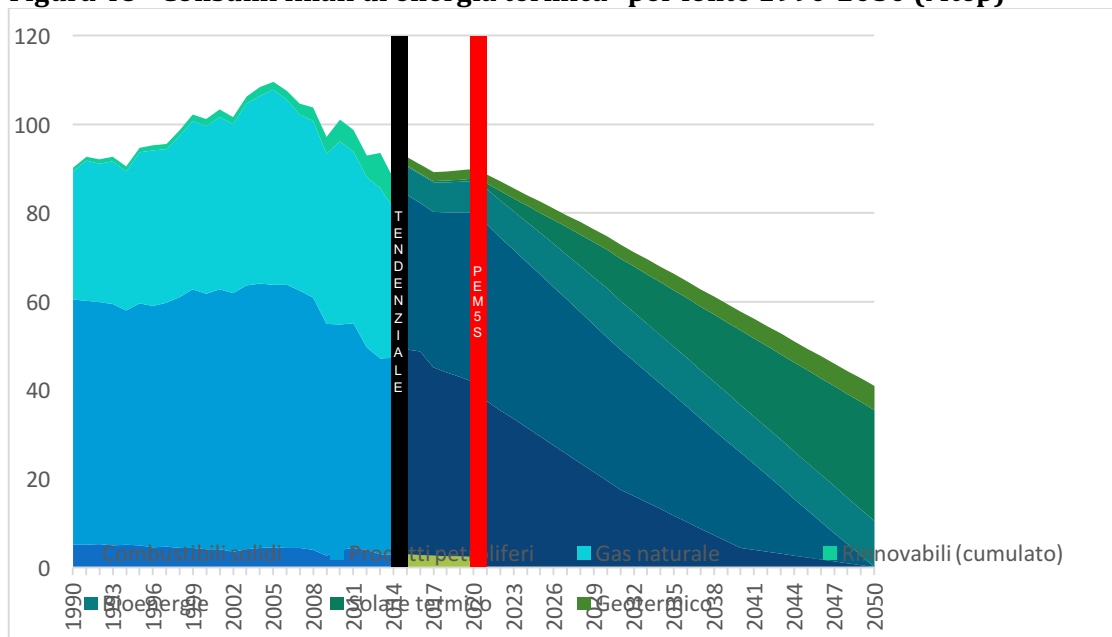
		Trasporti: 0,9 Mtep Agricoltura: 0,1 Mtep	
	Settore elettrico	Disincentivi	Rinnovabili
		Consumi per produzione en. elettrica 2014: 14,6 Mtep Produzione netta en. elettrica 2014: 8,3 Mtep (97 TWh)	
<i>Fonte dei dati: Confindustria Energia, Terna, stime Servizi/Terziario e Residenziale</i>			

## SETTORE TERMICO

Secondo il modello utilizzato per questo documento, fondato sulle intensità energetiche settoriali, i consumi finali di energia termica sono destinati a crescere leggermente dagli 88 Mtep del 2014 fino a 90 Mtep del 2020, per poi contrarsi fino alla soglia dei 25 Mtep entro il 2050. Una riduzione del 72% conseguenza delle azioni di miglioramento dell'efficienza energetica negli impieghi finali e della sostituzione degli usi termici con quelli elettrici come previsto dagli obiettivi specifici 1 e 3 del **PEM5S**. Più specificamente, il contributo alla riduzione dei consumi termici di 65 Mtep sarà dato per il 52% dagli interventi mirati al contenimento della domanda e per il 48% dal passaggio alla fonte elettrica.

Nel periodo 2021-2050 il tasso medio annuo di variazione dei consumi termici è atteso al -4,2%. Un tasso molto elevato, rappresentativo di un cambiamento di vasta portata, che va confrontato con il +1,3% del periodo dal 1990 al 2005, anno di picco a 110 Mtep, ma anche con il -2,4% del periodo 2005-2014. Il crollo dell'ultimo decennio dimostra che l'obiettivo è ambizioso ma realizzabile, soprattutto perché sarà possibile agire sui due fronti.

**Figura 48 - Consumi finali di energia termica\* per fonte 1990-2050 (Mtep)**



\* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi

Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014, Previsioni M5S

### Combustibili solidi e settore termico

A livello di singola fonte, si avrà l'affrancamento dai **combustibili solidi fossili** a partire dall'anno 2021. L'impatto maggiore dell'azione prevista dal Piano riguarderà l'industria, i cui consumi nel 2014, sono ammontati a 2,8 Mtep, pari al 10% dei consumi totali, mentre marginale sarà l'impatto sul settore civile. La soluzione proposta sarà la conversione dei

generatori termici ad altra fonte di alimentazione, gas naturale o rinnovabili, oppure la sostituzione degli stessi con apparecchi elettrici ad elevata efficienza.

### **Prodotti petroliferi e settore termico**

Il consumo di **prodotti petroliferi** dovrà essere escluso da tutti i settori che non siano Agricoltura e Trasporti entro il 2030. Visto il *trend* calante in atto già dal 2004, ci si attende un consumo totale di queste fonti al 2020 di circa 39 Mtep, rispetto ai 44 del 2014. Già nei venti anni successivi occorrerà, comunque, imporre interventi decisi, al fine di abbassare fino a soli 4 Mtep il consumo, ad un ritmo, quindi, del -10% all'anno.

### **Settore trasporti**

Il taglio dei consumi fossili e, di conseguenza, le azioni di trasformazione interesseranno soprattutto il settore Trasporti, ad oggi la voce del bilancio energetico settoriale più importante e quasi interamente basato sulla fonte petrolifera. Il rinnovo del parco circolante dovrà essere veloce e indirizzato verso combustibili alternativi, quali il gas naturale ed i biocombustibili, anche se la parte preponderante sarà svolta dalla **conversione alla mobilità elettrica**. Nello specifico, la sostituzione dei motori termici con quelli elettrici, da perseguire attraverso politiche di disincentivazione sui combustibili tradizionali, dovrà portare all'incremento dei consumi elettrici per trasporto privato e pubblico dal Mtep previsto per il 2020 ai 12 Mtep nel 2040. D'altra parte, le politiche per la mobilità e la maggiore efficienza del parco elettrico, dovranno portare ad un risparmio di energia di 11 Mtep già al 2040 (-31% sul 2020) e di ulteriori 5 Mtep al 2050 (-46% sul 2020). La fonte elettrica, così, raggiungerà la quota del 50% ca. dei consumi totali nei Trasporti nel 2040 e del 90% nel 2050, con un aumento dei consumi elettrici limitato ai 5 Mtep nell'ultimo decennio.

Per i trasporti navali sarà possibile impiegare il gas naturale liquefatto (GNL) e il gas naturale compresso (GNC), così come per i trasporti ferroviari lungo le linee non elettrificate. Una buona dose di investimenti infrastrutturali dovrà essere usata per assicurare la penetrazione elettrica nel trasporto su strada e l'approvvigionamento del gas naturale nelle forme liquida e compressa nei porti e nelle stazioni, intervenendo in senso migliorativo sulla pianificazione in corso<sup>45</sup>.

### **I prodotti petroliferi e il settore industriale**

L'industria, con i suoi 4 Mtep consumati nel 2014, dipende per il 14% dai prodotti petroliferi (27,9 Mtep la domanda complessiva). Assieme al settore Residenziale (2,4 Mtep, 9%) e il settore Terziario (0,6 Mtep, 3%) dovrà intraprendere la strada verso l'azzeramento dei consumi petroliferi entro il 2030, in parte attraverso la sostituzione con il gas naturale o con fonti rinnovabili termiche, e in parte attraverso l'elettificazione degli usi finali.

### **Il ruolo del gas naturale nella transizione energetica del settore termico**

Il **gas naturale** dovrà sopperire alla sostituzione dei combustibili solidi e liquidi tradizionali previsto nel periodo 2021-2040, in modo da non generare una corsa alle installazioni alternative, che implicherebbe dei sovra-investimenti in nuovi impianti

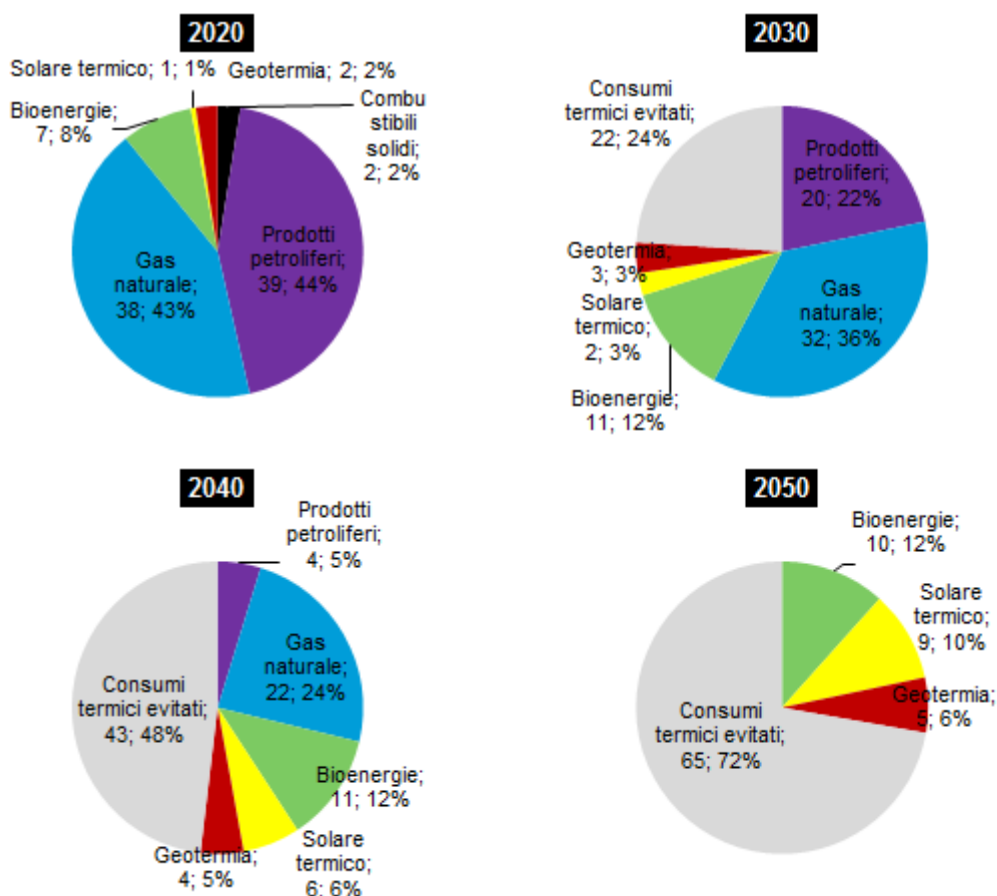
---

<sup>45</sup> Cfr. [http://www.mit.gov.it/mit/mop\\_all.php?p\\_id=23923](http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=23923) e <http://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/comunicati-stampa/2032940-gnl-al-via-consultazione-pubblica-per-un-mese-poi-strategia-nazionale>.

destinati ad essere abbandonati prima della fine della vita utile, e garantendo una crescita lineare degli apporti da fonti rinnovabili. Nel 2020 si prevede un consumo di gas di 38 Mtep, rispetto ai 34 del 2014. Nel 2030 è previsto un consumo di 32 Mtep, inferiore del 25% ca. al valore registrato nel 2005, pari a 44 Mtep, mentre 22 Mtep sono i consumi previsti per il 2040. Ciò significa che si potranno comunque sfruttare le infrastrutture gas esistenti, senza il bisogno di alcuna nuova opera, al netto dei riaggiustamenti. Nell'ultima decade si assisterà all'ulteriore progressivo calo, che si concluderà con la completa sostituzione anche di questo combustibile fossile.

Grande attenzione dovrà essere posta sugli impatti ambientali e sulla sicurezza degli impianti di stoccaggio sotterraneo, in particolare per quelli stagionali, che dovranno comunque evitare rischi per il sottosuolo.

**Figura 49 - Consumi finali di fonti di energia termica\* 2020-30-40-50 (Mtep e quota su totale)**



NOTA: per Consumi termici evitati si intende la riduzione dei consumi termici rispetto al livello 2020

\* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi

Fonte: Previsioni Gruppo PEM5S

### Il ruolo delle fonti rinnovabili nel settore termico

Nel settore termico, le fonti rinnovabili che sostituiranno le altre fonti termiche, sulla base delle attuali tecnologie, saranno tre: le bioenergie in regime controllato e limitato, il solare e la geotermia. I consumi termici di **bioenergie**, comprensive di biomasse solide, biogas/biometano e bioliquidi, cresceranno nel decennio 2021-2030 da 7 a 11 Mtep, per

poi rimanere pressoché stabili nel successivo ventennio. In questo modo, tali fonti arriverebbero a rappresentare una quota del 42% dei consumi termici totali al 2050.

### **Bioenergie e sostenibilità ambientale**

La biomassa legnosa da colture locali a raggio ridotto (manutenzione boschi) anche per la creazione di piccole reti di teleriscaldamento per autoconsumo e la fermentazione anaerobica + post aerobica da frazione organica da raccolta differenziata (RSU in caso di grandi centri urbani critici) sono esempi di un utilizzo sostenibile delle bioenergie.

### **Le bioenergie**

In accordo con quanto proposto dal Movimento 5 Stelle nel programma per le elezioni politiche del 2013, la preferenza sarà data alla possibilità di realizzare produzioni di *“energia termica con fonti rinnovabili, in particolare le biomasse vergini, in piccoli impianti finalizzati all’autoconsumo, con un controllo rigoroso del legno proveniente da raccolte differenziate escludendo la distribuzione a distanza del calore per la sua inefficienza e il suo impatto ambientale<sup>46</sup>”*.

L'utilizzo del biogas e del biometano dovrà essere legato alle reali necessità di consumo energetico del produttore dei rifiuti e nella fase di produzione dovrà essere comunque rispettato l'equilibrio naturale di suoli e falde ed evitati meccanismi di incentivazione volti alla generazione di energia per soli fini commerciali.

Per quanto riguarda il rifiuto umido è preferibile il compostaggio aerobico di prossimità, diffuso e di piccola scala; solo per alcune realtà (es. grandi centri urbani) la gestione del rifiuto umido potrà prevedere anche i processi anaerobici.

Dovrà essere favorita la ricerca in ambito nazionale sul biochar.

### **La fonte solare**

I consumi da **fonte solare** saranno soddisfatti con le tecnologie del solare termico e solare a concentrazione. La crescita sarà molto veloce nel decennio 2021-2030, visto anche il livello di partenza di poco inferiore al Mtep previsto al 2020, e pari al 16% all'anno. Essa si abbasserà al 7% annuo nel periodo 2031-2050, facendo toccare ai consumi il livello di 9 Mtep. Con il sole si riuscirà così a soddisfare il 36% dei consumi termici previsti per l'anno 2050.

Il **solare termico** dovrà riuscire ad esprimere il suo potenziale, anche in un contesto di forte crescita delle installazioni fotovoltaiche. In generale, non dovrà essere preferito a priori una soluzione tecnologica ma sarà l'efficacia con cui le diverse tecnologie saranno in grado di soddisfare le necessità termiche dei differenti settori a guidare il percorso di decarbonizzazione.

---

<sup>46</sup> <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf>



Per quanto riguarda il **solare a concentrazione**, considerando le sue potenzialità nella produzione di calore a fini industriali e nella possibilità di accumulare energia termica, sarà sicuramente utile testarne le caratteristiche in impianti dimostrativi sperimentali. Tali impianti, però, dovranno **da subito rispondere alle condizioni reali di utilizzazione futura**, vale a dire dovranno essere collocate in aree industriali dismesse o in situazioni in cui non vi sia nuovo consumo di suolo ma, al contrario, una valorizzazione delle aree abbandonate e/o da riqualificare.

### **La geotermia**

Con la **geotermia**, fondamentalmente quella a bassa entalpia e solo in piccola parte a media ed alta entalpia, è prevista la copertura del 22% dei consumi termici al 2050. Rispetto al livello previsto al 2020, ciò significa un incremento medio del 3,2% all'anno, da circa 2 a circa 5 Mtep, nel rispetto delle condizioni richieste<sup>47</sup>:

- Definire dei i parametri ambientali di riferimento e delle soglie di tolleranza e attivazione dei dispositivi necessari per il controllo e la prevenzione dei potenziali impatti, in particolare sismicità, falde acquifere, paesaggio e salute pubblica;
- Predisporre un piano di tutela a copertura di eventuali danni territoriali, anche attraverso una polizza fideiussoria;
- Predisporre una «zonazione» del territorio su basi geologiche, sismo-tettoniche e idrogeologiche per identificare le aree che, già individuate dagli strumenti urbanistici come idonee per insediamenti industriali, siano adatte ad ospitare insediamenti geotermici e le aree in cui vietare il rilascio di concessioni di ricerca e la realizzazione di impianti geotermici, al fine di evitare potenziali fonti di inquinamento ambientale e pericoli per la salute dei cittadini residenti in tali aree;
- Introdurre dei vincoli alle concessioni di ricerca e alla realizzazione di impianti geotermici in base alla vicinanza di aree di produzioni agricole di qualità e per subordinare il rilascio di concessioni ad una valutazione di impatto economico sulle attività produttive locali e alla stesura del bilancio idrico; ree di produzioni agricole di qualità;
- Sviluppare e diffondere la geotermia a bassa entalpia, ossia di impianti che sfruttano il calore a piccole profondità;

---

<sup>47</sup> *“Le opportunità a lungo termine dischiuse dall'impiego dell'energia geotermica, se da un lato offrono un forte stimolo alla ricerca, dall'altro pongono alcune problematiche che richiedono risposte allo scopo di far progredire la tecnologia. Ad esempio: in che misura è utilizzabile la risorsa geotermica e quali costi economici comporta; quali azioni dovranno essere sostenute per ottenere da parte delle comunità un clima di consenso sufficiente a consentire il sostegno in termini di ecologia e rischi legati allo sfruttamento della risorsa geotermica per la produzione di elettricità; come si relaziona nel complesso, la geotermia rispetto alle altre fonti energetiche concorrenti; se sarà possibile elaborare in breve termine un quadro normativo che faciliti lo sviluppo della geotermia intesa sia per la produzione di elettricità che per gli usi diretti (pompe di calore, raffrescamento- riscaldamento);*

*L'approccio valutativo suggerito dovrebbe essere di tipo interdisciplinare con un confronto con altre tecnologie. Inoltre, una dialettica con i vari gruppi d'interesse nel processo decisionale dovrebbe essere presa in considerazione. È necessario confrontare i punti di forza e di debolezza della geotermia, in tutte le sue diverse applicazioni, al fine di ottenere indicazioni sul ruolo che essa potrà svolgere all'interno del futuro mix energetico nazionale”,*

RISOLUZIONE IN COMMISSIONE N° 7/00648 - presentata il 01/04/2015 - proposta da VALLASCAS ANDREA

- Rivedere i meccanismi incentivanti garantiti al geotermico, in quanto fonte rinnovabile, al fine di confermare detti incentivi solo qualora la produzione di energia non comporti consumo di acqua proveniente dagli acquiferi superficiali oltre che da quelli termali e dal geotermico;
- Armonizzare i diversi regimi di incentivazione attualmente vigenti per gli impianti geotermici pilota e quelli ad autorizzazione regionale utilizzando le stesse tecnologie;
- Includere le previsioni della «direttiva Seveso» nelle operazioni di trivellazione ed esercizio degli impianti geotermici pilota, con particolare riferimento alla prevenzione di incidenti rilevanti ed all'assenza ex lege dei requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riguardo alla destinazione e all'utilizzazione dei suoli che tengano conto della necessità di mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali o frequentate dal pubblico;
- Inserire l'obbligo della sigillatura del pozzo atta ad evitare la possibilità di scambio tra falde idriche diverse e l'obbligo di evitare il depauperamento della risorsa idrica di falda e di superficie sia in termini quantitativi che qualitativi;
- Qualificare come impianti pilota solo quelle soluzioni tecnologiche per cui il contributo di innovazione e sperimentazione sia attestato da specifico brevetto nazionale per il quale venga dimostrato, sulla base di documentate evidenze tecnico-scientifiche, l'impiego di tecniche di coltivazione, di uso diretto del calore o di trasformazione del calore endogeno in energia elettrica migliori in termini ambientali rispetto alle tecniche standard;
- Istituire un sistema di controlli ambientali effettuati dalla ISPRA e dalla competente agenzia regionale per la protezione ambientale, a spese del concessionario, volti a verificare (pena la sospensione della concessione) che le acque destinate al consumo umano soddisfino i requisiti del decreto legislativo n. 31 del 2001, che le altre matrici ambientali non risultino contaminate e che la sismicità non aumenti significativamente.

## IL SETTORE ELETTRICO

Secondo le previsioni del Gruppo PEM5S, il settore elettrico è destinato a espandersi, in coerenza con l'obiettivo di aumentare la penetrazione dell'energia elettrica nei consumi finali di energia. La richiesta sulla rete è attesa risollevarsi dal valore di 311 TWh registrato nel 2014 fino ai 320 TWh del 2020 per effetto della ripresa economica e della variazione tendenziale delle intensità elettriche settoriali.

A partire dal 2021, la richiesta inizierà un nuovo percorso, che la porterà fino a circa 400 TWh del 2030 e a quasi 560 TWh nel 2050 (+76% rispetto al livello 2020). La crescita sarà lineare, ad un tasso medio annuo dell'1,9%.

Il sistema elettrico sarà sottoposto ad una forte pressione, poiché si supererà ben presto il livello record del 2007 (340 TWh). Tuttavia, l'adeguamento avrà uno specifico carattere, dettato dal nuovo tipo di impianti che verranno installati. Si prevede, infatti, che **la maggior parte della nuova capacità di generazione sia di tipo distribuito**, in modo da

**privilegiare l'autoconsumo**, e che essa non solo sopperisca al continuo aumento del fabbisogno elettrico, ma anche vada a sostituire gli impianti termoelettrici di tipo tradizionale che saranno chiusi per scelte normative o per obsolescenza tecnico/economica. Per questo, gli investimenti dovranno concentrarsi, più che sullo sviluppo delle reti di trasmissione, sulle reti di distribuzione e sulla sicurezza del sistema, al fine di garantire la continuità della fornitura e l'utilizzo razionale delle risorse, attraverso la realizzazione di reti intelligenti, inclusive di sistemi di stoccaggio, in grado di fronteggiare i problemi legati alla non programmabilità delle fonti che si intendono utilizzare.

### **Lo stoccaggio dell'energia elettrica**

Tra le tecnologie previste per l'immagazzinamento dell'energia elettrica utile per superare gli squilibri domanda/offerta giornalieri vi sono i pompaggi idroelettrici e gli stoccaggi elettrochimici compresi quelli dei veicoli elettrici, che rappresenteranno via via una percentuale sempre più elevata dei mezzi in circolazione.

### **Il ruolo dell'idrogeno**

Considerando il potenziale di questo vettore sarà necessario rilanciare la ricerca italiana per la produzione di idrogeno da fonti rinnovabili quale vettore nei trasporti e per lo stoccaggio dell'energia prodotta da rinnovabili in ambito residenziale". Dovranno essere necessariamente approfonditi gli aspetti legati al ciclo dell'acqua e la convenienza a un suo utilizzo come stoccaggio dell'eccesso di produzione da fonte rinnovabile.

### **Altre tecnologie per lo stoccaggio dell'energia**

Nel campo della ricerca, sarà necessario approfondire le possibilità e le tecnologie per lo stoccaggio. Tra i settori promettenti, l'accumulo dell'aria compressa e del calore.

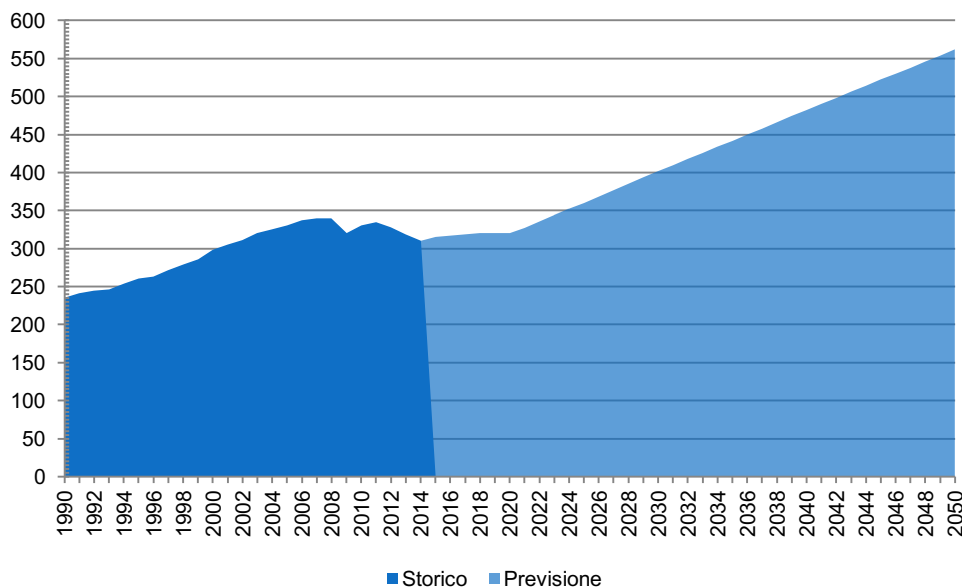
### **La trasformazione del settore elettrico**

Ad oggi, le principali trasformazioni richieste al settore energetico, la diffusione di reti intelligenti di distribuzione, la partecipazione degli impianti alimentati da fonte rinnovabile al mercato dei servizi necessari a garantire la stabilità e il funzionamento delle reti e l'incremento delle misure sul lato della domanda (es. strumenti di demand side management) non hanno ancora ricevuto l'attenzione necessaria all'interno dei processi di pianificazione del sistema energetico.

Con le attuali tecnologie, gli squilibri stagionali potranno essere gestiti ricorrendo agli scambi **con l'estero, anche ricorrendo a nuovi elettrodotti, se necessario. A parità di obiettivi sulle fonti rinnovabili**, il mercato elettrico sarà perciò pienamente integrato nel Mercato Unico Europeo, il che renderà possibile acquistare da altri paesi l'energia elettrica in difetto durante la parte dell'anno in cui è previsto che la potenza installata sul territorio sarà insufficiente a coprire il fabbisogno nazionale e, di converso, vendere l'energia elettrica in eccesso durante la restante parte dell'anno, in cui si prevede che la potenza installata sarà superiore al fabbisogno nazionale.

Obiettivo proposto dal **Gruppo PEM5S** è, tuttavia, di perseguire la parità del saldo con l'estero **a parità di composizione del mix energetico in termini di incidenza delle fonti rinnovabili**.

**Figura 50 - Richiesta di energia elettrica sulla rete 1990-2050 (TWh)**



Fonte: Terna – Previsioni M5S

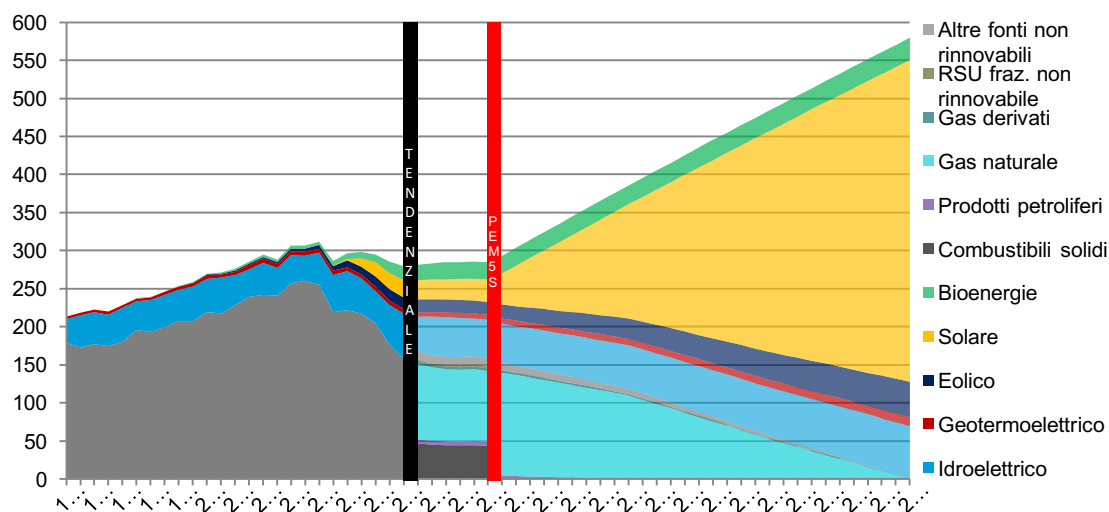
Per quantificare la produzione di energia elettrica necessaria a soddisfare il fabbisogno nazionale occorre specificare il valore delle importazioni e delle esportazioni, l'utilizzo degli impianti di pompaggio, nonché i consumi ausiliari e le perdite di rete.

Sulla base degli obiettivi sulle fonti di generazione al 2050, sono state effettuate le seguenti ipotesi:

- l'export e l'import debbano essere commisurati agli sbilanciamenti stagionali;
- la produzione destinata ai pompaggi possa raggiungere il 2% della produzione;
- i consumi ausiliari possano seguire un *trend* di discesa rispetto all'attuale 4% della produzione elettrica lorda fino all'1% nel 2050, in funzione dello sviluppo tecnologico e dello spostamento verso tecnologie più efficienti;
- le perdite di rete possano essere ridotte dall'attuale 6,5% della richiesta sulla rete fino al 5% nel 2050, per effetto dello sviluppo tecnologico e dell'incremento della generazione distribuita.

In definitiva, si può concludere che, per raggiungere gli obiettivi proposti, la produzione nazionale lorda, partendo da un valore al 2020 di ca. 285 TWh, dovrà toccare i 385 TWh al 2030 (+36% su 2020), i 485 TWh al 2040 (+70% su 2020) ed i 580 TWh al 2050, con un incremento finale di 295 TWh rispetto al 2020, pari ad un +104%.

**Figura 51 - Produzione lorda di energia elettrica per fonte 1990-2050 (TWh)**



Fonte: Terna – Previsioni M5S

Le fonti chiamate ad incrementare la produzione di energia elettrica saranno esclusivamente fonti rinnovabili, per la maggior parte basate su tecnologie prive di processi di combustione.

#### **La produzione elettrica da fonte solare**

La produzione da **fonte solare**, in ridotta espansione nel periodo immediatamente precedente l'implementazione del **PEM5S**, dovrà essere fortemente incrementata tornando ai livelli di crescita osservati durante gli anni del "conto energia" anche se con caratteristiche legate alla necessità di garantire, accanto alla produzione rinnovabile, l'assenza di comportamenti speculativi da parte degli operatori. Il tasso di crescita medio annuo nel periodo 2021-2050 dovrà essere pari al 9,3%<sup>48</sup>. Nel 2050 il solare costituirà necessariamente la più importante fonte del mix elettrico nazionale, con una quota del 73%. La parte maggiore della produzione, prevista in ca. 420 TWh nell'anno finale dell'orizzonte temporale esaminato, sarà garantita dalla tecnologia fotovoltaica, installata su coperture, tetti, facciate e più in generale sul "costruito", evitando l'utilizzo di terreni sfruttabili per produzioni agricole (e il relativo rischio speculativo). Un ruolo minore, invece, potrà essere svolto dalle centrali solari termodinamiche.

#### **La produzione elettrica da fonte eolica**

La **fonte eolica**, che, al 2020, dovrebbe risultare in leggera crescita dai 15 TWh del 2014 a 17 TWh, vedrà tassi di incremento della propria produzione di molto inferiori a quelli previsti per la fonte solare. Al tasso medio del 3,4% tra il 2021 ed il 2050, sarà possibile superare i 45 TWh di produzione, a copertura di una quota della produzione lorda totale solo marginalmente superiore a quella attuale e pari all'8%. A tal fine potranno essere previste sia centrali eoliche on-shore che off-shore, argomentando meglio i vincoli

<sup>48</sup> Il massimo incremento annuale previsto, in TWh, sarà di 14, contro i 9 TWh di incremento registrati nel 2011.

paesaggistici, ma è al mercato delle piccole e micro installazioni che si richiede una fortissima accelerazione.

La tecnologia eolica permette la produzione distribuita e potrebbe risultare una soluzione efficace per incrementare l'autoconsumo di energia, compatibilmente con la necessità di non aggravare ulteriormente il consumo di suolo nel nostro Paese, ad esempio potrà rappresentare un valore aggiunto per le aree destinate alle attività commerciali e produttive.

### **L'idroelettrico**

La **fonte idroelettrica** continuerà ad espandersi, ma a ritmi nettamente più lenti rispetto alle due fonti precedenti, fino a toccare i 70 TWh nel 2050 (+1% l'anno nell'arco dell'intero periodo 2021-2050). Il contributo alla crescita del settore elettrico sarà più contenuto rispetto alle altre fonti rinnovabili dal momento che i bacini idrici sono già ampiamente sfruttati e che la nuova potenza necessaria potrà arrivare esclusivamente dalle piccole installazioni, che non dovranno comunque avere ricadute ambientali negative per il territorio che le ospita. Anche in questo caso, eventuali incentivi concessi dovranno essere tarati per riflettere la convenienza di questa tecnologia nell'assicurare il carico di base del sistema e a garantire la continuità nella produzione.

A tal fine, sarà necessario mappare le strutture esistenti, con l'obiettivo di determinare la potenzialità delle strutture non utilizzate e in grado di essere recuperate e, in generale, stabilire un potenziale di produzione in grado di coniugare l'esigenza di assicurare un deflusso minimo vitale ed evitare importanti fenomeni di antropizzazione dell'asta fluviale.

Nelle intenzioni di questo Gruppo di lavoro, la fetta di produzione coperta corrisponderà, comunque, ad un significativo 12%.

### **Le bioenergie**

Per le **bioenergie** si prevede un'iniziale limitato incremento della produzione dai 19 TWh del 2014 fino ai 23 TWh del 2020. A partire dal 2021, verrà richiesta da queste fonti una contenuta espansione, fino a ca. 30 TWh nel 2050, pari al 5% del totale, un valore inferiore rispetto all'attuale. Il tasso di crescita medio annuo per l'intero periodo corrisponde ad uno 0,8%<sup>49</sup>.

Al 2050, le biomasse utilizzate in tutti gli impianti (dovranno avere) avranno un'origine nazionale e per il loro sfruttamento dovrà essere garantita la minimizzazione del consumo di suolo agricolo e salvaguardata la produzione alimentare.

### **Evoluzione delle fonti termoelettriche non rinnovabili**

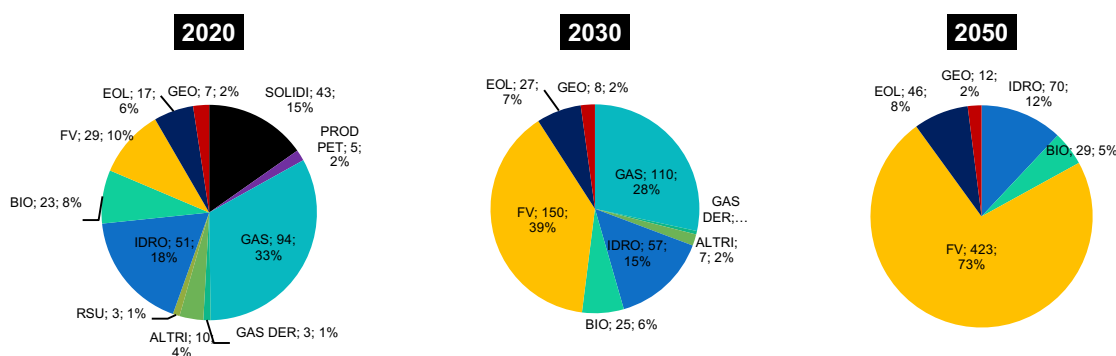
Da ultimo, gli impianti alimentati da **fonti termoelettriche non rinnovabili**, quali i combustibili solidi, liquidi ed il gas naturale, dovranno essere progressivamente abbandonati, o riconvertiti in impianti a fonti rinnovabili nel caso degli impianti più vicini al concetto di generazione distribuita. Nel percorso di transizione proposto dal Gruppo

---

<sup>49</sup> È previsto un incremento medio di 0,2 TWh all'anno, nettamente inferiore all'aumento che si è registrato nel 2013, pari a 4,6 TWh.

PEM5S alle fonti elettriche non rinnovabili non sarà richiesto alcun aumento di produzione. Si prevede, infatti, che l'aggregato di queste fonti parta da un livello vicino ai 160 TWh nel 2020, da confrontare comunque con il massimo assoluto, toccato nel 2007, di 260 TWh. A partire dal 1° anno di implementazione, il 2021, la produzione da fonti non rinnovabili dovrà, quindi, calare, con gli impianti a gas naturale attualmente sotto-utilizzati che potranno sopperire all'arresto degli impianti a combustibili solidi, compresi i rifiuti, e successivamente all'uscita dal sistema degli impianti alimentati a combustibili liquidi, programmata per il 2030. Per i primi la produzione elettrica lorda è stata di 43 TWh nel 2014, pari al 15% del totale, mentre i secondi hanno prodotto solo 5 TWh. Nonostante ciò, gli impianti a gas naturale non arriveranno a superare la produzione massima storica, registrata nel 2008 a 173 TWh, fermandosi a 135 TWh nel 2021, per poi calare progressivamente. Entro il 2050 tutti gli impianti termici tradizionali saranno smantellati o riconvertiti.

**Figura 52 - Produzione lorda di energia elettrica per fonte 2020-30-50 (TWh e quota su totale)**

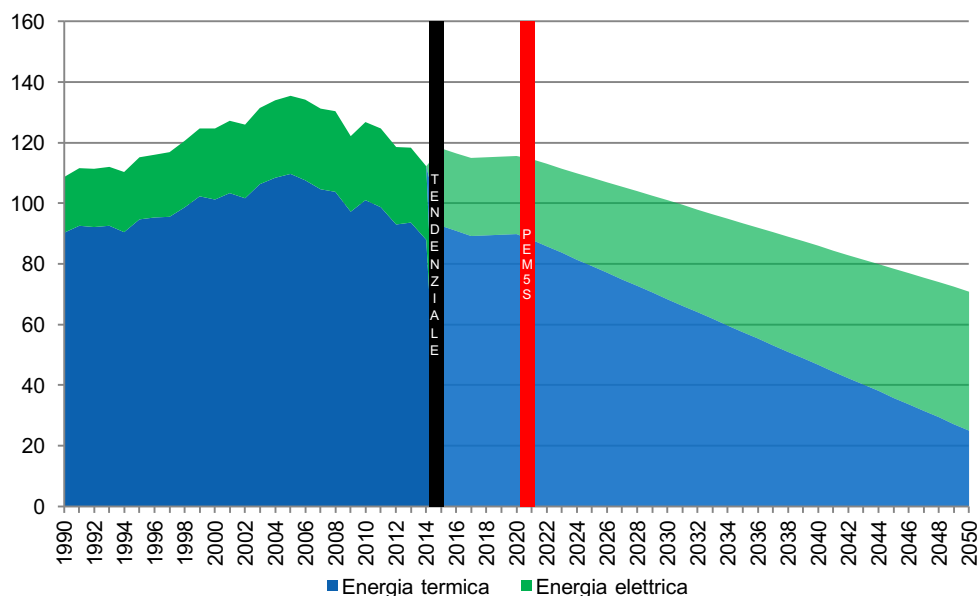


Fonte: Previsioni M5S

## LO SPOSTAMENTO DEI CONSUMI VERSO IL VETTORE ELETTRICO

Il M5S ritiene necessario innalzare l'indice di penetrazione elettrica dall'attuale 22% al 65% entro il 2050. Solo spostando massicciamente i consumi verso l'elettrico sarà possibile raggiungere gli obiettivi generali posti dal PEM5S entro la sua scadenza. In accordo con quanto illustrato finora, infatti, più alta sarà la quota dell'energia elettrica sui consumi totali di energia, maggiore sarà il contributo che l'innovazione tecnologica potrà dare in termini di efficienza negli usi finali, con conseguente riduzione della domanda stessa. Inoltre, con una quota elettrica più elevata, sarà a nostro avviso più facile la transizione verso un sistema decarbonizzato, poiché maggiore spazio potranno avere le fonti rinnovabili.

**Figura 53 - Consumi finali di energia\* 1990-2050 (Mtep)**



\* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi

Fonte: Confindustria Energia, MiSE - Bilancio Energetico Nazionale – 2014, Previsioni M5S

I consumi finali di energia elettrica passeranno dai 26 Mtep previsti per il 2020, fino a 33 Mtep nel 2030 e 46 Mtep nel 2050. Per ottenere tale risultato saranno attribuiti degli obiettivi per ciascun settore di consumo, in conformità al valore iniziale dell'indice di penetrazione elettrica ed alle potenzialità di sostituzione delle fonti termiche con il vettore elettrico. L'assunto di base è che la *trend* ascendente dell'indice generale di penetrazione elettrica registrato nel periodo 1990-2014, in assenza di manovre, rimanga costante anche per il periodo successivo. Ciò porterebbe ad avere consumi elettrici pari solo al 28% dei consumi totali nel 2050 e ciò non garantirebbe il raggiungimento degli obiettivi generali che si è posto il **PEM5S**. La penetrazione elettrica dovrà invece aumentare a un ritmo nettamente superiore, **ovvero dall'1% al 3,6% l'anno**, per raggiungere quota 65% nell'anno finale.

### La penetrazione elettrica nel settore dei trasporti

Sarà il settore **Trasporti** a conoscere la trasformazione più radicale, in linea con quanto previsto nel documento contenente il "Programma per una Mobilità a 5 Stelle". In questo documento si fa riferimento a un obiettivo di penetrazione elettrica dall'attuale 2% al 90% nel 2050 ma il percorso di transizione, necessariamente frutto di una pianificazione partecipata, dovrà sfruttare tutte le migliori tecnologie ad oggi disponibili, immateriali (es. sharing mobility) e materiali quali ad esempio quelle basate sull'utilizzo del Gas Naturale Liquefatto (GNL) e compresso (CNG).

### La penetrazione elettrica nel settore industriale

All'**industria** si richiede un notevole sforzo addizionale rispetto al *trend* storico, in modo da raggiungere quota 60%, rispetto al 33% del 2014. Profonde saranno, dunque, le trasformazioni che dovranno riguardare questo settore. Per questo dovranno essere previste misure *ad hoc* per accelerare la sostituzione delle tecnologie tradizionali fondate



sulle fonti di energia termica con quelle che utilizzano il vettore elettrico, soprattutto nei processi in cui si necessitano le alte temperature.

#### **La penetrazione elettrica nel settore Servizi/Terziario**

Il settore **Servizi/Terziario**, partendo dalla quota settoriale più alta, 40%, dovrà continuare sul percorso storico e raggiungere il 60%. In questo caso, dovranno essere adottate le necessarie misure per la sostituzione dei sistemi di riscaldamento, raffrescamento, refrigerazione con nuovi sistemi che privilegino la fonte elettrica.

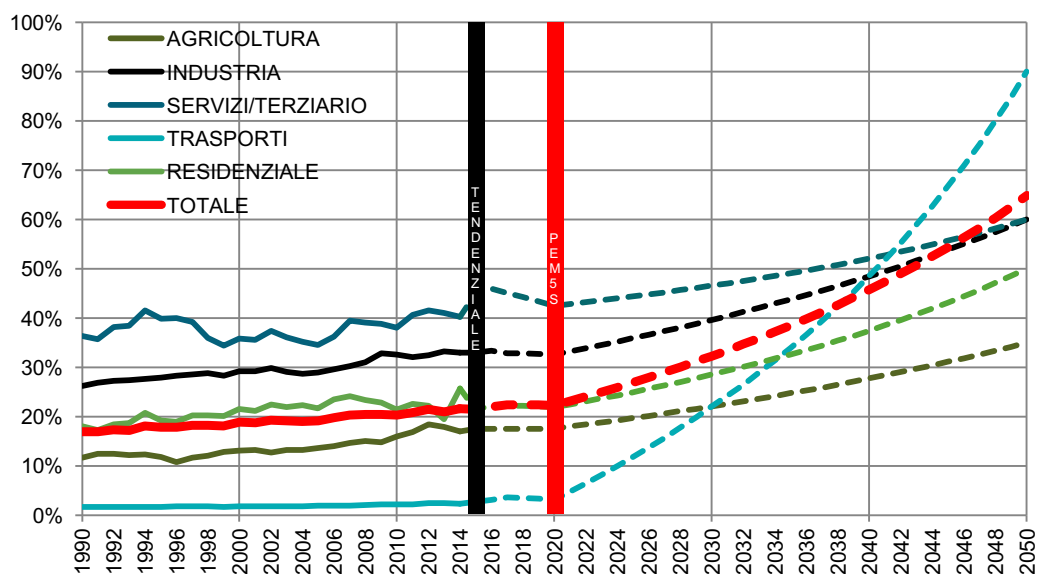
#### **La penetrazione elettrica nel settore Residenziale**

Per il settore **Residenziale**, sembrerebbe terminato il periodo di incremento dei consumi elettrici dovuto all'introduzione di nuove apparecchiature. Di conseguenza, l'Indice di penetrazione elettrica è risultato in calo negli ultimi anni. Per incrementare la quota elettrica, che nelle previsioni di questo documento dovrà passare dal 26% al 50% dei consumi settoriali, sarà necessario indurre, attraverso politiche mirate, l'adozione di sistemi di riscaldamento/raffrescamento basati su questa fonte, ad esempio le pompe di calore, che rendono possibile un notevole risparmio di energia e favoriscono anche l'utilizzo delle risorse geotermiche a bassa entalpia. L'insieme delle politiche di sostituzione per il settore residenziale dovrà necessariamente essere coordinato con importanti iniziative per la "riqualificazione energetica degli edifici" volte a garantire una nuova e superiore qualità prestazionale alle costruzioni esistenti, sia in termini energetici che di salvaguardia dell'ambiente tutela della salute e del benessere dell'uomo.

#### **La penetrazione elettrica in Agricoltura**

L'**Agricoltura** ha fatto segnalare grandi progressi negli ultimi 20 anni sul fronte della penetrazione elettrica. Dovrà, quindi, continuare a progredire, stabilendosi a quota 35%, che, comporta un raddoppio dell'indice di penetrazione elettrica rispetto al valore registrato nel 2014, anche attraverso misure di sostegno in grado di favorire l'ingresso di nuove tecnologie.

**Figura 54 - Indice di penetrazione elettrica nei Consumi finali di energia\* per settore 1990-2050 (%)**



\* Esclusi Usi non energetici e Bunkeraggi

Fonte: elaborazioni su dati MiSE e Enea, stime Servizi/Terziario e Residenziale 2011-2014, Previsioni M5S

## **LA TRANSIZIONE ED IL NUOVO SISTEMA ENERGETICO**

Dietro al **PEM5S** c'è una visione ed un'elaborazione comune, frutto del lavoro di confronto dei cittadini eletti al Parlamento nazionale. La strada, comunque, è tracciata dall'esigenza di dover arrestare gli squilibri ambientali iniziati con la rivoluzione industriale. In questo, le nuove tecnologie rendono possibile un'inversione di rotta: un percorso che appare oggi inevitabile da affrontare e che il Gruppo PEM5S vuole affrontare in modo trasparente e duraturo.

Questo documento, infatti, è stato preparato con la funzione di supportare il dibattito necessario a tracciare il percorso di transizione verso una nuova economia, veramente pulita, efficiente e indipendente, dettandone i tempi e le modalità di cambiamento che, investendo in modo pervasivo ogni aspetto del sistema energetico, avrà ricadute non indifferenti sull'intero sistema socio-economico-ambientale.

Per il Movimento 5 Stelle i cittadini devono poter essere preparati al futuro, partecipando attivamente alla sua costruzione.

## **LE CONSEGUENZE DELLA TRASFORMAZIONE**

Gli impatti diretti della transizione dal "vecchio sistema" al "nuovo sistema" sono molteplici. Ad essi si aggiungono gli effetti indiretti, che sono innumerevoli e non sempre definibili. Di seguito si è cercato di elencarne alcuni, classificandoli per settore/aspetto/sistema investito.

### **Indipendenza energetica**

L'indipendenza energetica, possibile attraverso la riduzione delle quantità di energia importate, consentirà, progressivamente, di creare un sistema di prezzi energetici interno, stabile e non soggetto a variabili esogene, quali offerta e domanda mondiali dei beni energetici, scarsità, fattori geopolitici.

I prezzi rifletteranno i costi internazionali delle tecnologie per lo sfruttamento di risorse energetiche prodotte internamente e seguiranno esclusivamente le dinamiche del mercato interno.

L'energia elettrica che, in assenza di scoperte tecnologiche in grado di rendere conveniente l'immagazzinamento stagionale, continuerà ad essere importata anche al 2050 non potrà influenzare se non in senso positivo il sistema, poiché l'acquisto da fornitori esteri avverrà sulla base del merito economico.

Al di là dei mercati, la raggiunta indipendenza energetica permetterà al Paese di godere di una migliore posizione nello scacchiere internazionale, grazie a una più elevata sicurezza degli approvvigionamenti.

### **Le famiglie**

Le famiglie saranno interessate da profondi cambiamenti nelle tecnologie di generazione, divenendo esse stesse tra i principali attori del sistema di produzione-consumo. Saranno chiamate a promuovere importanti interventi di riqualificazione energetica e a installare

impianti per la produzione di energia elettrica e termica per autoconsumo o, in alternativa, a partecipare a progetti di produzione-consumo a livello locale.

In ogni caso, gli investimenti effettuati dovranno risultare convenienti, prevedendo tempi di ritorno ragionevoli che, di fatto, potranno ridurre il peso della componente energia sul reddito. A tal fine, comunque, dovranno essere studiate e applicate soluzioni in grado di supportare la transizione energetica anche in assenza di capacità finanziarie, evitando l'acuirsi delle problematiche legate alla povertà energetica.

Lo sviluppo di un sistema di generazione distribuita, come evidenziato da numerosi studi internazionali, porterà a un incremento dell'occupazione nel settore rinnovabili/efficienza con ulteriori benefici che ricadranno sulle famiglie.

### **Le imprese**

Le imprese, come le famiglie, dovranno essere protagoniste nello spostamento dei propri consumi verso le nuove tecnologie. Anche i grandi stabilimenti industriali dovranno essere energeticamente autonomi e allo stesso tempo compatibili con le esigenze della comunità che li ospita. Le produzioni più efficienti dal punto di vista ambientale dovranno essere facilmente riconoscibili e per questo un ruolo fondamentale sarà svolto dall'informazione rivolta ai consumatori e agli utilizzatori, pubblici e privati.

È una delle principali sfide lanciate da questo documento, ma il M5S è fermamente convinto che proprio dalla **corretta attribuzione dei costi** (su tutte l'attribuzione del costo legato all'inquinamento prodotto e l'eliminazione dei sussidi ancora concessi alle produzioni inquinanti) e dalla collaborazione tra la cittadinanza e le imprese, l'intero sistema economico nazionale possa trarre beneficio e nuovi spunti di miglioramento.

Riguardo alla competitività internazionale, una parte dei benefici che si otterranno dall'implementazione delle proposte per un piano energetico potrà arrivare dalla promozione degli interventi di efficienza energetica e dalla stabilizzazione dei prezzi energetici nel medio lungo periodo. La partita della competitività, tuttavia, dipenderà anche da fattori esogeni quali ad esempio gli accordi internazionali sui cambiamenti climatici e l'introduzione di standard ambientali comuni, anche al di fuori dell'Unione Europea

L'industria nazionale darà il suo contributo alla transizione attraverso la produzione di macchinari/materiali/tecnologie italiane al fine di limitare fortemente trasferimenti monetari massicci verso l'estero<sup>50</sup> (saldo bilancia commerciale).

### **Il territorio**

Il territorio italiano, inteso anche come ambiente e paesaggio, potrà ottenere importanti benefici legati all'introduzione di piccoli sistemi di generazione diffusa pulita e rinnovabile in sostituzione dei grandi sistemi di generazione centralizzata.

L'obiettivo da raggiungere è la massima tutela del territorio, con un consumo netto di suolo pari a zero. Per alimentare i consumi energetici delle città e delle grandi aree metropolitane, con le attuali tecnologie, sarà comunque necessario mantenere almeno in

---

<sup>50</sup> Un esempio negativo è stata la gestione delle risorse del Conto Energia per il Fotovoltaico con acquisto di tecnologie e impianti all'estero e l'incapacità di creare un'industria nazionale.

parte un assetto di tipo centralizzato, ovvero quello che prevede grandi impianti lontani dai centri di consumo.

La capacità di tutelare il territorio e il paesaggio, oltre che l'ambiente, dovrà essere una delle principali linee di indirizzo dell'attività di ricerca nel campo delle tecnologie energetiche.

Il Gruppo PEM5S è convinto che con una corretta pianificazione e grazie alla partecipazione di tutti gli attori della filiera sin dalla fase di pianificazione, anche al netto delle eventuali perdite dovute all'occupazione di suolo, all'impatto paesaggistico e all'impatto delle tecnologie a inquinamento locale il bilancio per il territorio può essere comunque positivo.

### **Le infrastrutture nazionali e le interconnessioni con l'estero**

Le infrastrutture energetiche di nuova costruzione si sposteranno verso il settore della generazione distribuita, il che implicherà un fortissimo aumento nel numero degli interventi e una corrispondente riduzione della loro entità economica.

Gli apparati dell'attuale sistema dovranno essere in larga parte smantellati o riconvertiti. Parliamo, ad esempio, dei grandi impianti termoelettrici, ma anche delle centrali termiche condominiali di tipo tradizionale (non cogenerative).

L'orizzonte temporale molto ampio di questo documento permette comunque di sfruttare le macchine e le strutture esistenti fino alla fine della loro vita utile, escludendo le tecnologie e gli impianti ad altro rischio sanitario ed ambientale. Le scelte individuate nel futuro Piano Energetico dovranno indirizzare da subito e quanto più possibile il mercato verso le tecnologie in linea con gli obiettivi di medio e lungo periodo, escludendo costose "fasi di transizione".

Il sistema elettrico rimarrà unico a livello nazionale e tutti i punti di prelievo e immissione vi saranno collegati.

Le attuali interconnessioni con l'estero saranno, lo stesso, conservate ma, in assenza di pari interventi di trasformazione dei sistemi energetici a livello europeo, si valuterà la convenienza o meno di ampliare la rete attuale.

La rete gas verrà mantenuta fino al 2050 dopodiché, se necessario, potrà essere utilizzata per il trasporto, la distribuzione e l'accumulo del biometano e dei gas di sintesi.

### **Coltivazione di idrocarburi**

Secondo il M5S l'Italia non avrà più bisogno di idrocarburi per coprire il fabbisogno di energia entro il 2050. Lo sfruttamento di giacimenti carboniferi e petroliferi sul territorio italiano (compresi giacimenti marittimi) non appare necessario, vista anche la scarsa incidenza che le risorse sfruttabili hanno sulla domanda complessiva, presente e futura. Per questo il M5S, anche in coerenza con l'esigenza di tutela dell'ambiente naturale, propone di cessare immediatamente le nuove esplorazioni, migliorando al tempo stesso il processo di controllo sulle attività estrattive in corso.

## **Bibliografia**

*AEEGSI, Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta - 31 marzo 2015*

*GSE, Rapporto Statistico. Energia da fonti rinnovabili. Anno 2014, 2015*

*IEA, Energy policy of IEA Countries. Italy 2009 review, 2009*

*MISE, Piano di Azione Nazionale per le Fonti di Energia Rinnovabile, 2010*

*MISE, Strategia Energetica Nazionale, 2013*

*TERNA, Previsioni della domanda elettrica in Italia e del fabbisogno di potenza necessari*



**PROGRAMMA ESTERI**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE 13.04.2017

---

## **Sovranità e indipendenza**

Il caos che regna in Libia dimostra, senza nessuna possibilità di smentita, che l'unilateralismo dell'intervento umanitario è definitivamente fallito. La politica internazionale degli ultimi anni è stata caratterizzata dalla teoria della "esportazione della democrazia" varata nel 1989, subito dopo il crollo del Muro di Berlino, dal presidente George Bush senior e dal suo segretario di Stato James Baker. Bill Clinton, George Bush junior e Barack Obama hanno continuato sulla stessa linea: quella dei cosiddetti "neo-con" che hanno trasformato il mondo in una polveriera. La tesi si basa sull'idea che, secondo una presunta "superiorità morale", alcuni stati hanno il diritto di intervenire rimuovendo capi di stato di Paesi stranieri. È sotto gli occhi di tutti che, al contrario, la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale di ogni singolo Paese - così come sanciti da una lettura rigorosa della Carta delle Nazioni Unite - siano gli elementi fondanti per un futuro di pace e multilateralismo tra le popolazioni. Riconosciamo, per questo, il diritto supremo alla sovranità territoriale, politica, alimentare, energetica, culturale e monetaria di ogni Paese; il diritto irrinunciabile alla difesa della propria indipendenza con ogni mezzo, per il raggiungimento o il mantenimento della propria sovranità. Ripudiamo ogni forma di colonialismo, neocolonialismo e/o ingerenza straniera.

### **Punto programmatico**

La politica estera del MoVimento 5 Stelle si basa sul rispetto dell'autodeterminazione dei popoli, la sovranità, l'integrità territoriale e il principio di non ingerenza negli affari interni dei singoli Paesi; sul rispetto del multilateralismo, della cooperazione e del dialogo tra le popolazioni e una rigorosa applicazione dei principi sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite. In particolare, si ripudia ogni forma di colonialismo, neocolonialismo e/o ingerenza straniera.

### **Ripudio alla guerra**

Iraq, Somalia, ex Jugoslavia, Afghanistan, Iraq bis, Libia, Ucraina, Siria. L'elenco dei Paesi distrutti dall'unilateralismo occidentale potrebbe essere molto più lungo. Le guerre di conquista dell'ultimo periodo hanno portato il mondo ad un passo dall'Apocalisse e ad oggi hanno prodotto centinaia di migliaia di morti, feriti, mutilati e sfollati. Territori devastati, smembrati,



economie fallite, destabilizzazioni estese a intere regioni e milioni di persone in marcia verso l'Europa.

Le lobby dell'industria militare e i governi collusi sono gli unici a guadagnare da tutto questo. È fondamentale applicare in modo rigoroso il dettame dell'art 11 della Costituzione italiana e riconoscere il diritto alla pace, come diritto irrinunciabile e inalienabile di tutti i popoli della Terra, considerare reato internazionale la guerra di aggressione e di conquista e riconoscere il diritto delle popolazioni aggredite ad essere risarcite dal Paese o dai Paesi aggressori.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle riconosce il diritto alla pace, inteso come diritto irrinunciabile e inalienabile di tutti i popoli della Terra e, per questo, si opporrà ad ogni intervento armato ovunque si vogliano ripercorrere gli errori (crimini) del passato fatta eccezione per le truppe di mera interposizione pacifica.

## **Disarmo e nuovi modelli di produzione come premessa alla pace**

Storicamente teatro di confronto politico-militare, il Mediterraneo deve trasformarsi in un'area di cooperazione economica internazionale per i Paesi che vi si affacciano. Un primo passo sarebbe la denuclearizzazione del Mediterraneo. Liberare il nostro territorio dalle armi nucleari è il modo attraverso cui possiamo contribuire ad azzerare il rischio nucleare e aumentare la nostra sicurezza.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile ribadisce la necessità di società pacifiche e di contrastare il finanziamento illecito e il traffico di armi. In tale direzione si afferma la necessità, insieme a tutti i popoli del Mediterraneo che hanno a cuore le medesime esigenze, di sviluppare nuove forme di relazioni internazionali che garantiscano pace e stabilità nonché nuovi modelli di produzione compatibili con la preservazione della Madre Terra e dell'eguaglianza sociale.

### **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle sosterrà un percorso di disarmo per affermare nel Mediterraneo una zona di pace libera da armi nucleari. Faremo riferimento all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

per l'affermazione di società pacifiche e la riduzione del finanziamento illecito e il traffico di armi. Il Movimento Cinque Stelle si impegnerà, inoltre, con tutti i popoli del Mediterraneo che hanno a cuore le stesse esigenze, a sviluppare nuove forme di relazioni internazionali che garantiscano pace e stabilità nonché nuovi modelli di produzione compatibili con la preservazione della Madre Terra e dell'eguaglianza sociale.

## **Riforma della NATO**

I recenti scenari bellici in Iraq, Libia e Siria nonché il rinnovarsi di un clima internazionale da II Guerra Fredda, dimostrano un chiaro cambio di finalità da parte della NATO rispetto al quadro difensivo per cui era stata ideata. Non è più mistero l'ampissima platea di Paesi che ne chiedono un adeguamento dal nuovo contesto multilaterale, sostenendo un inquadramento delle sue attività in un'ottica esclusivamente difensiva. Sempre più ampia è la fetta di italiani contrari all'impegno italiano nelle missioni militari della NATO considerate in aperto contrasto con la lettera e lo spirito dell'art.11 della Costituzione e, su tutto il nostro territorio, sono numerosissimi i comitati e le associazioni che combattono il deposito e il transito di armi nucleari, batteriologiche e chimiche nonché le installazioni e gli addestramenti militari considerati dannosi per la salute.

Il "sistema di sicurezza occidentale" non solo non ci ha reso più sicuri, ma è il primo responsabile del caos odierno. Dalla gestione drammatica dell'invasione della Libia fino alla distruzione pianificata della Siria, passando per il finanziamento, il supporto e la vendita di armi ai "bancomat del terrorismo internazionale" (Arabia Saudita su tutti), il sistema di sicurezza occidentale ha registrato una serie di fallimenti che hanno portato alle popolazioni dei Paesi membri, miliardi di euro di perdite, immigrazione fuori controllo e destabilizzazione di intere aree un tempo fondamentali per la sicurezza e l'economia dell'Europa. Gli enormi cambiamenti che si sono verificati nel corso degli ultimi cinquanta anni hanno fortemente ridimensionato la validità del modello di difesa introdotto con l'approvazione del trattato multilaterale che ha dato vita alla NATO portandoci ad una discordanza tra l'interesse della sicurezza nazionale italiana con le strategie messe in atto dalla NATO.

Vogliamo che la nostra appartenenza a trattati internazionali militari si traduca in rispetto per la Costituzione. Vogliamo che le convenzioni internazionali fondamentali che l'Italia ha sottoscritto come il TNP (Trattato di non proliferazione) e tutto ciò che riguarda basi militari, missioni e

utilizzo del nostro territorio (stoccaggio di armi atomiche e/o chimiche per esempio) abbiano una scadenza precisa e rinnovabile, siano sottoposte al voto parlamentare e, ove possibile, siano di dominio pubblico.

Chiediamo che il Parlamento abbia un ruolo di controllo costante su tutto questo e che punti alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle sosterrà un percorso di adeguamento dell'Alleanza Atlantica (NATO) al nuovo contesto multilaterale, sostenendo un inquadramento delle sue attività in un'ottica esclusivamente difensiva. Sottoporremo al Parlamento un'agenda per il disimpegno dell'Italia da tutte le missioni militari della NATO in aperto contrasto con la lettera e lo spirito dell'art. 11 della nostra Costituzione. Consideriamo, inoltre, il nostro territorio indisponibile per il deposito e il transito di armi nucleari, batteriologiche e chimiche nonché per installazioni e addestramenti che ledano la salute degli italiani.

## **Il Medio Oriente**

Iraq, Libia e Siria sono gli ultimi fallimenti di una strategia che ha favorito solo terrorismo, destabilizzazione e immigrazione incontrollata. Non sarà certamente facile prendere in eredità i disastri compiuti in questi anni. L'atto più responsabile dell'Occidente, oggi, sarebbe quello di chiedere scusa.

I nostri governi hanno distrutto intere popolazioni, come quella siriana, seguendo l'interventismo occidentale della NATO, cui l'Italia ha colpevolmente prestato il fianco rompendo le relazioni diplomatiche con Damasco, sostenendo i sedicenti "Amici della Siria" che, sul campo, sono quei "ribelli moderati" alleati di Al-Nusra (Al-Qaeda) e finanziando e supportando quei mercenari provenienti da 89 paesi che hanno, insieme al terrorismo, spolpato, distrutto, devastato un Paese che offriva il Welfare più sviluppato della regione.

I nostri governi hanno armato, finanziato e supportato i principali "bancomat del terrorismo" come Arabia Saudita, Qatar, Turchia e Paesi del Golfo permettendo così all'Isis

di occupare ampie zone della Siria e dell'Iraq. Le nostre armi, attraverso loro, sono finite in mano terrorista (<http://goo.gl/t8908n>). I nostri governi hanno permesso che si usurpasse, per

interessi economici, il diritto umano e internazionale a discapito di popoli, come quello palestinese, lacerati dalla segregazione. È tempo di impostare, con le popolazioni mediorientali, un nuovo corso di politica estera basato su due principi che non sono neanche del Movimento 5 Stelle, bensì quelli cardine delle Nazioni Unite: il rispetto della sovranità e la non ingerenza negli affari interni di altri Paesi.

Una vera rivoluzione, oggi, consiste semplicemente nell'applicare la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale.

## **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle promuove la cessazione immediata dell'interventismo militare camuffato da "umanitario" che è la principale causa del disastro attuale. Nel rispetto della non ingerenza degli affari interni dei singoli Paesi e della cooperazione tra i popoli, lavorerà prioritariamente: - alla cessazione di tutti gli embarghi economici che colpiscono quasi esclusivamente le popolazioni civili - all'embargo totale di armi verso tutti quei Paesi sospettati di finanziare direttamente o indirettamente i terroristi internazionali; - al pieno riconoscimento dello Stato di Palestina nei confini stabiliti dalle Nazioni Unite nel 1967 e al rispetto dei diritti e delle prerogative sociali dei palestinesi; - al sostegno diplomatico dei diritti e delle prerogative sociali di tutte le minoranze etniche, culturali e religiose.

## **Europa senza austerità**

La situazione italiana, e in generale di tutti i Paesi dell'Europa del sud all'interno della zona euro, è sicuramente insostenibile. Siamo succubi di una moneta unica che rappresenta solamente un vincolo di cambi fissi tra economie troppo diverse.

Dopo quasi un ventennio di euro, siamo molto lontani dal rappresentare un'area valutaria ottimale ([https://it.wikipedia.org/wiki/Area\\_valutaria\\_ottimale](https://it.wikipedia.org/wiki/Area_valutaria_ottimale)). Alcuni Paesi, come la Germania e l'Olanda, godono di una moneta sottovalutata per la loro economia e accumulano surplus insostenibili mentre altri Paesi, come l'Italia, la Spagna, la Grecia, la Francia e il Portogallo, soffrono una moneta sopravvalutata per la loro economia e accumulano deficit insostenibili.

Gli stati in deficit, non potendo far fluttuare il cambio svalutando naturalmente la propria moneta, sono costretti a ridurre i salari e i diritti sociali attraverso le famose riforme e a svendere, privatizzare e tartassare i loro cittadini per reperire risorse. La storia delle unioni monetarie imposte dal "centro" alla "periferia" (es. Germania Ovest con l'Est) ci mostrano lo scenario italiano per i prossimi anni: un'Italia produttrice di manodopera a basso costo per i paesi del Nord Europa, un "parco giochi" turistico per i ricchi Paesi del nord.

Il sacrificio d'interesse generazioni dei paesi del sud Europa, per salvare l'euro.

Sarebbe quindi più sostenibile, per il bene dei popoli aderenti, pensare ad una revisione radicale dei trattati, concordando soluzioni alternative all'euro, piuttosto che continuare in un progetto insostenibile ed iniquo. Viviamo nel rischio che uno o più Paesi periferici eccessivamente stressati e penalizzati dagli squilibri economici decidano di staccare la spina unilateralmente e senza preavviso. Abbiamo già sulla coscienza la vergognosa gestione della Grecia dove, nel nome del salvataggio dell'euro, abbiamo umiliato un popolo.

Non vorremmo che altri Paesi, in primis l'Italia, debbano finire ingiustamente svenduti, per salvare l'idea folle di un solo e inarrivabile Sistema Economico Monetario. La Grecia è la prova ultima di quanto sia difficile, o estremamente complesso, per il livello predatorio della globalizzazione attuale, riuscire ad uscire da questa "gabbia" da soli.

## **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle si farà promotore di una possibile alternativa, ovvero un'alleanza con i Paesi dell'Europa del sud in grado di dialogare con tutto il cosiddetto "Mediterraneo allargato" per superare definitivamente le politiche di austerità e rigore legate alla moneta unica, facendo fronte comune, in ambito negoziale, per ottenere una profonda riforma anche dell'Unione Europea.

## **Multilateralismo: un nuovo mondo possibile**

Nella prima legislatura della storia del Movimento 5 Stelle abbiamo gettato le basi per una politica estera che segua direttive e coordinate precise: la ricerca del multilateralismo, della cooperazione e del dialogo tra le popolazioni, il rispetto dell'autodeterminazione dei popoli, della sovranità e della non ingerenza negli affari interni dei Paesi terzi. L'affermazione in tutto il

mondo di nuove leadership disancorate dai vecchi schemi di potere, in ultimo quella di Donald Trump, è stata, con ogni probabilità, il colpo mortale ad una serie di strategie applicate in politica estera che hanno compromesso la leadership globale statunitense. Ultimo esempio, in ordine temporale, il cessate il fuoco in Siria raggiunto grazie ad un'intesa tra Iran, Turchia e Russia. Niente Stati Uniti. In due convegni abbiamo presentato alla Camera dei Deputati il modello dell'Alba Bolivariana e quello dei BRICS come possibili alternative per i Paesi dell'Europa del sud rispetto all'austerità, alla disoccupazione e alla crisi economica prodotte dall'unione economica monetaria e dal Washington consensus.

L'obiettivo è quello di trovare nuove forme di cooperazione e multilateralismo anche per l'Italia. Fino a oggi, l'Italia ha sempre sostenuto l'idea di dover parlare solamente con l'Occidente, gli Stati Uniti e l'UE. Un concetto superato a causa degli scenari internazionali che intanto cambiano e si rinnovano, in essi nascono nuove forze politiche e bisogna essere in grado di parlare a tutti. È tempo di lanciare un canale prioritario di dialogo tra i Paesi dell'Europa del Sud, Italia, Grecia e Spagna, anche al fine di avviare un'economia più vicina alle esigenze del Mediterraneo. L'Italia come ponte quindi. L'Italia come Paese destinato a vivere a cavallo di una frontiera che non sarà più tra due blocchi ideologici ma il nuovo mondo multipolare.

## **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle riconosce nel multilateralismo il nuovo paradigma guida delle relazioni internazionali e si impegna, da un lato a sostenere una riforma degli organi decisionali delle Nazioni Unite imperniata su tale principio, dall'altro ad allargare i rapporti economici e diplomatici a nuove alleanze strategiche come quelle dei BRICS, delle organizzazioni regionali presenti in America Latina e ad altre che potranno nascere in futuro, al fine di promuovere una crescita politica, economica e sociale dell'Italia.

## **Russia: un dialogo da rilanciare con un partner strategico**

Le sanzioni e le conseguenti contromisure volute da Mosca hanno pesato sull'export italiano per 3.7 miliardi di euro nell'ultimo anno complicando, inoltre, ogni possibile forma di collaborazione in tema di lotta al terrorismo. Dal marzo 2014 l'UE, adeguandosi agli USA, ha gradualmente imposto misure restrittive nei confronti della Federazione Russa in risposta all'annessione della Crimea e alla crisi in Ucraina. La miopia della politica estera italiana, dell'UE e

dell'Amministrazione Obama non ha permesso di cogliere i timori della Russia e interpretare le azioni di Mosca come volte al mantenimento della sua sfera d'influenza nello spazio ex sovietico a fronte del progressivo allargamento della NATO. L'attuale guerra di sanzioni va contro gli interessi del nostro Paese. La Russia, un paese con 142 milioni di abitanti, è un mercato strategico non solo per il Made in Italy ma per l'intera economia europea: da quella agroalimentare a quella meccanica, passando per il manifatturiero.

L'Italia è un partner della Russia di primo piano a livello europeo e mondiale. Infine, con l'insediamento di Donald Trump, che ha più volte ricordato che il mondo deve necessariamente dialogare con la Russia per sconfiggere il terrorismo internazionale, l'Italia potrebbe porsi come promotrice di un rinnovato dialogo UE – USA - RUSSIA come possibile canale per una svolta nelle relazioni multilaterali. Noi del Movimento 5 Stelle consideriamo la Russia un partner commerciale, economico, culturale e storico imprescindibile per il futuro dell'Europa e dell'Italia. Un interlocutore fondamentale per la risoluzione delle gravi crisi internazionali di Iraq, Siria, Libia e Yemen.

Un Paese amico per la costruzione di un nuovo mondo multipolare da costruire attraverso i principi del rispetto della sovranità, dell'autodeterminazione dei popoli e di un modello di globalizzazione giusto e bilanciato.

## **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle lavorerà per il ritiro immediato delle sanzioni imposte alla Russia e per il rilancio della cooperazione in chiave risolutiva di crisi internazionali quali Iraq, Siria, Libia e Yemen nonché del terrorismo internazionale.

## **Finanza internazionale**

In un momento di crisi finanziaria, economica e sociale come quella attuale, gli interventi imposti di "salvataggio" sono all'ordine del giorno e nessun Paese si può dire totalmente al riparo. Nel momento in cui si affida a stati economicamente più forti la possibilità di poter dettare delle "misure rigorose" – oltre che dell'agenda economica anche di quella politica – il MES (Meccanismo europeo di stabilità) si sostituisce di fatto alle istituzioni nazionali.

La democrazia è divenuta oggetto di trattazione delle organizzazioni finanziarie. Se prendiamo consapevolezza del fatto che la partita non è giocata tra Stati membri e istituzioni europee, ma tra Stati e organizzazioni finanziarie internazionali – MES e FMI – è chiaro che l'impostazione di una politica alternativa dal punto di vista tecnico deve partire da una maggiore consapevolezza della sovranità dello Stato. Si tratta di una questione essenzialmente politica.

Essendo il MES nato al fine di correggere i "malfunzionamenti" dell'euro, è chiaro che entrambi gli strumenti siano intimamente collegati. La finalità del MES non consiste nel "salvataggio" degli Stati, ma nella creazione di una governance politica intergovernativa attraverso la quale poter intervenire tutte le volte che l'instabilità – generata a monte da una crisi della "bilancia dei pagamenti" – mette in discussione la sopravvivenza della moneta unica.

Si tratta di un ricatto per imporre politiche economiche fallite e fallimentari che arricchiscono lobby e corporazioni finanziarie a danno di diritti e Costituzioni nazionali.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle si opporrà in ogni modo a tutti quei ricatti dei mercati e della finanza internazionale travestiti da "riforme". In particolare, ci impegneremo allo smantellamento del MES (Fondo "Salva Stati") e della cosiddetta "Troika". Combatteremo in ogni sede possibile le pratiche oggi utilizzate dalle multinazionali per eludere il fisco mediante "triangolazioni internazionali". Lavoreremo, infine, per la riforma dell'architettura finanziaria internazionale e a, tal fine, aumenteremo la cooperazione con tutti quegli organismi, come il G77 più Cina, che si impegnano in questa direzione.

## **Ambiente e lavoro: le due priorità del commercio internazionale**

La globalizzazione intesa come "un insieme assai ampio di fenomeni, connessi con la crescita dell'integrazione economica, sociale e culturale tra le diverse aree del mondo" (cit. Treccani) non è in discussione. Quello che sta tramontando è la globalizzazione "neoliberale", che ha come unico fine quello di aumentare il profitto di pochissime multinazionali e che porta con sé miseria, fame, guerre, migrazioni forzate e distruzione di intere culture. Quella che va costruita è un'integrazione economica, sociale e culturale, tra le diverse aree del mondo, basata sulla



reale cooperazione tra popoli. Un'integrazione che valorizzi le differenze e porti i popoli alla cooperazione. I diritti dei lavoratori, i diritti sociali, la preservazione dell'ambiente e delle risorse territoriali devono essere sempre considerati sovraordinati ad ogni forma di commercio. L'integrazione economica non deve essere basata sulle leggi della finanza speculativa. Devono essere differenziati i trattamenti in base al diverso livello di sviluppo delle varie economie dei Paesi.

Si deve riconoscere come sovraordinato ad ogni forma di commercio il diritto sovrano dei Paesi al controllo dei servizi essenziali, dell'acqua, dell'alimentazione, dell'educazione, della salute, del trasporto, delle comunicazioni e dell'energia.

### **Punto programmatico**

Il Movimento 5 Stelle contrasterà tutti quei trattati che l'Unione Europea sta negoziando nel mondo (come il TTIP e il CETA) che mettono a rischio i diritti dei lavoratori, i diritti sociali, la preservazione dell'ambiente, della biodiversità e delle risorse territoriali. Riteniamo, infatti, questi ultimi, sovraordinati rispetto alle relazioni commerciali e finanziarie. L'accesso alle risorse essenziali e la difesa dei beni comuni vengono considerati parte integrante della tutela dei diritti umani.



**PROGRAMMA FISCO**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE 19.07.17



## **Tassazione equa e sostenibile**

Il livello di pressione fiscale in Italia - pari al 43,6 per cento nel 2015 per le famiglie e 65,4% per le imprese - è ancora oggi elevato, soprattutto rispetto alla media degli altri paesi europei, con pesanti ricadute sia in termini di consumi delle famiglie (di cui solo il 10 per cento percepisce più di 55.000 euro annui ) che di investimenti per le imprese.

Dal lato delle imprese, la situazione è aggravata dalla complessità degli oneri burocratici in relazione ai quali le aziende italiane impiegano in media 269 ore all'anno, che si traducono in rilevanti costi a carico dell'impresa.

Un tale contesto, richiede misure di politica fiscale molto più incisive di quelle messe in pratica nel corso degli ultimi anni, evidenziando la necessità di una riforma strutturale dell'attuale sistema fiscale, non più idoneo a rappresentare la complessa realtà economica del nostro Paese ed i disagi quotidiani di famiglie e imprese.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle s'impegnerà per una riduzione della pressione fiscale sul reddito delle persone fisiche attraverso la revisione degli scaglioni IRPEF privilegiando, nell'ottica di redistribuzione della ricchezza, le fasce di contribuenti medio-basse, i nuclei familiari monoreddito e con più componenti e le diversità territoriali del Paese.

## **Agenzia in rete**

È ormai un dato acquisito che l'iper-burocratica normativa fiscale italiana, oltre che ad essere un danno per le imprese, non apporta alcun concreto beneficio in termini di gettito statale e di contrasto all'evasione fiscale.

Le 269 ore all'anno, contro le 261 ore l'anno della media mondiale e le 173 ore nella media europea, che le imprese e i cittadini sopportano per gli adempimenti fiscali si traducono, in termini di lotta all'evasione fiscale, in un tax gap relativo a IVA, IRES, IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo e IRAP, i circa 91,4 miliardi di euro nella media degli anni 2007-2013 (solo negli ultimi quattro anni l'Italia avrebbe perso 184,772 miliardi di euro di gettito Iva). Un risultato a dir poco insoddisfacente tenuto conto del peso sopportate dalle aziende in termini di produzione e concorrenza. È necessario un radicale cambio di rotta.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle punterà all'introduzione di un sistema telematico per lo scambio di dati e informazioni tra amministrazione finanziaria e contribuenti e s'impegnerà per incentivare l'utilizzo della fattura elettronica. Il tutto sorretto da un intervento (senza costi per i contribuenti) di rinnovamento e adeguamento tecnologico e digitale dei sistemi gestionali di contabilità in uso alle imprese e professionisti del settore e con la soppressione di tutti gli adempimenti contabili strettamente connessi ai dati di fatturazione, ivi compresi quelli dichiarativi.

## **Agenzia partecipata**

L'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e delle politiche di indirizzo del Governo, si misurano soprattutto in funzione del rapporto di fiducia reciproca tra istituzioni e collettività. Per la compiuta realizzazione di tale obiettivo, occorre da un lato rivedere il ruolo dell'Agenzia delle entrate, al fine di ottimizzare i controlli fiscali abbandonando le strategie operative degli ultimi anni, finalizzate al perseguimento di un mero budget quantitativo che ha svilito il principio della

«giusta imposizione fiscale» dettato dall'articolo 53 della Costituzione.

Dall'altro, è necessario garantire la piena partecipazione del contribuente ad ogni fase del procedimento di verifica e di accertamento nonché escludere il ricorso a strumenti standardizzati di accertamento, che hanno svilito il rapporto con il contribuente, favorendo viceversa sistemi di controllo e confronto preventivo tra contribuenti ed amministrazione finanziaria.

Sul versante delle azioni di contrasto, va migliorata e intensificata la lotta all'evasione internazionale mediante il rafforzamento degli strumenti di cooperazione internazionale, con particolare riguardo all'invio di richieste di assistenza amministrativa e di scambi informativi spontanei, nonché all'attivazione dei controlli multilaterali; nonché potenziata anche con l'introduzione di innovativi strumenti di emersione di base imponibile, tra cui ad esempio le lotterie fiscali, già adottate in molti stati europei con significativi effetti positivi in da molteplici meccanismi anche in conseguenza delle molteplici convenzioni stipulati termini di maggior gettito.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole introdurre il principio generale del contraddittorio nell'ambito delle attività di verifica e di accertamento, per obbligare l'amministrazione finanziaria ad "ascoltare" sempre le ragioni del contribuente prima dell'adozione di accertamenti o atti impositivi nei suoi confronti.

## **Riscossione giusta**

L'attività di riscossione per essere considerata giusta deve necessariamente contemperare l'interesse del cittadino al pagamento di quanto dovuto con il minor aggravio possibile, sia in termini di oneri finanziari sia sotto il profilo psicologico, evitando ogni forma di pressione tale da ingenerare uno "stato di paura" nei confronti delle istituzioni e dei soggetti preposti alla riscossione.

Dai dati pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze nel Rapporto sull'evasione fiscale allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2015, emerge che il 5,1% delle entrate complessivamente rimosse deriva da ruoli, di cui oltre il 60% derivante da rateazioni in corso. I dati riportati sono significativi dell'efficacia degli strumenti agevolativi del pagamento rispetto alle procedure di esecuzione forzata.

Il che si traduce nella necessità di riformare l'attuale sistema di riscossione mediante ruolo, locale e nazionale, sia sul piano delle procedure finalizzate al recupero del credito, con riduzione dei costi a carico dei contribuenti, sia degli strumenti posti a tutela del cittadino di fronte ad illegittimità e irregolarità commesse nella gestione della riscossione, che spesso si traducono in danni patrimoniali non più recuperabili.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle punterà all'internalizzazione del servizio di riscossione da parte degli enti impositori con esclusione del ricorso agli agenti della riscossione, riducendo così l'aggravio di costi (aggi e mora) a carico dei contribuenti.

## **Tutela autonoma (prima) e processo efficiente (dopo)**

Le commissioni tributarie hanno un ruolo fondamentale nella composizione di rilevanti interessi contrapposti, entrambi meritevoli di adeguata tutela: il recupero di base imponibile evasa e la percezione di gettito da parte dello Stato (da un lato); la correttezza, sostanziale e procedurale, del prelievo da parte del contribuente (dall'altro). Solo nel 2015 sono pervenuti innanzi alle Commissioni tributarie ben 256.901 ricorsi per un valore complessivo di circa 33,5 miliardi di euro. In un tal contesto, un giudice tributario professionale, oltre che professionista, a tempo pieno e adeguatamente retribuito, costituisce oggi una garanzia irrinunciabile. Tuttavia, il miglioramento delle condizioni della giustizia tributaria, passa anche attraverso il potenziamento degli istituti deflattivi del contenzioso. Tra questi, l'istituto della mediazione tributaria e, soprattutto, delle procedure di autotutela da parte del contribuente, sia in fase di accertamento che nella successiva fase di riscossione.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole potenziare l'autotutela amministrativa al fine di ridurre il contenzioso ed agevolare la difesa preventiva nei confronti degli atti illegittimi dell'amministrazione finanziaria.

## **Fisco A++**

La tutela dell'ambiente, in quanto bene comune e patrimonio dell'intera collettività, rappresenta un obiettivo irrinunciabile. A tal fine, il sistema fiscale può costituire un valido strumento per incentivare o disincentivare determinati comportamenti non sostenibili per l'ambiente.

Il nostro ordinamento, contiene poche e confusionarie misure fiscali a favore dell'ambiente, in conseguenza della resistenza che il legislatore ha sempre mostrato verso l'introduzione di green taxes.

La strada da percorrere passa necessariamente dall'introduzione di un tributo unico ambientale, che unifichi in un unico presupposto le diverse basi imponibili, tenuto conto dell'indice di impatto ambientale dei singoli beni immessi in consumo, delle attività produttive e dei servizi erogati nei diversi settori merceologici e professionali, in modo tale da indirizzare l'intero comparto produttivo e professionale, verso forme di produzione ecosostenibili.

Nel lungo periodo, la tassazione dei consumi e della produzione in base all'indice di impatto ambientale potrebbe anche essere una valida alternativa agli attuali sistemi di imposizione basati principalmente sulla tassazione della ricchezza prodotta, attribuendo al sistema impositivo una marcata impronta ambientale in attuazione del principio "chi (meno) inquina (meno) paga".

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle propone l'introduzione d'incentivi fiscali alle attività a minor impatto ambientale. Ovvero a quelle che apportano benefici in termini di tutela dell'ambiente e riduzione degli agenti inquinanti; tra cui la promozione del riciclo e riutilizzo di beni usati, delle fonti rinnovabili, delle produzioni a km zero, delle fonti alternative alle fonti fossili per l'autotrasporto.





**PROGRAMMA**

**GIUSTIZIA**

**MOVIMENTO 5 STELLE**

**PROGRAMMA PARZIALE 28.07.2017**

---

## **Introduzione**

Nel programma del MoVimento 5 Stelle la giustizia è al servizio dei cittadini e tutti gli interventi in questa importantissima materia non saranno più finalizzati a tagliare e spuntare le armi, ma a migliorare l'efficienza e la qualità della giustizia. Più risorse, personale e strumenti per fare in modo che i processi siano più veloci, le indagini più efficaci, la pena certa e tendente alla rieducazione. Riforme semplici e chiare per far funzionare finalmente la giustizia e dare certezze ai cittadini onesti.

## **Il programma votato in rete**

Oggi la giustizia in Italia ha costi e tempi che la rendono inaccessibile ai cittadini. I partiti non hanno mai fatto niente per farla funzionare, perché gli faceva comodo una giustizia debole con i forti e forte con i deboli. Con questo scopo hanno spesso prodotto leggi incomprensibili, inutili e dannose: semplici spot frutto di compromessi politici al ribasso. Il vero e proprio caos in cui versa il nostro sistema giudiziario fa sì però che i colletti bianchi la facciano sempre franca, gli imprenditori non investano più nel nostro paese, le carceri scoppino e le vittime siano continuamente svilite. In questo caos è praticamente impossibile per i cittadini onesti ottenere giustizia.

Vi presentiamo una parte del Programma Giustizia del MoVimento 5 Stelle che contiene dei punti per noi molto importanti per riformare veramente la giustizia in questo Paese, oltre al lavoro che abbiamo portato avanti in questi anni, e alle altre proposte che abbiamo presentato. Si è parlato con gli esperti e si è votato in rete su quesiti che riguardavano la riforma della prescrizione, l'utilizzo e l'estensione delle intercettazioni, e dei lavori di pubblica utilità. Abbiamo affrontato anche il rapporto tra magistratura e politica, e la proposta del whistleblowing. Il ricorso in appello e la riformulazione della pena, laddove oggi vige il principio della reformatio in peius e infine la proposta di svolgere processi di mafia nelle sedi delle Corti di Appello con giudici specializzati e strutture idonee.

## **La riforma della prescrizione**

Ogni anno in Italia la prescrizione falciava oltre 100.000 procedimenti penali (nel 2014 ben 130.000). Milioni e milioni di soldi pubblici dei cittadini spesi per personale, strutture, interpreti, cancellieri, ecc. buttati al vento dalla fine anticipata dei processi senza che i responsabili siano stati puniti. L'attuale legge poi aiuta delinquenti e corrotti che riescono quasi sempre a sfuggire alle pene (i detenuti per reati di corruzione sono, nel 2015, solo 299 a fronte di una popolazione carceraria di oltre 54.000 persone).

Il MoVimento 5 Stelle, per ovviare a questa situazione che non garantisce in alcun modo la certezza della giustizia, propone la sospensione della prescrizione dal momento dell'inizio del processo (ovvero con l'assunzione della qualità di imputato).

## **Le intercettazioni come mezzo di ricerca della prova**

Le intercettazioni sono uno straordinario mezzo di ricerca della prova indispensabile per le indagini, in particolare per quelle relative a reati di criminalità organizzata e corruzione.

Riteniamo che possa essere potenziato e possa quindi dare uno strumento in più a chi indaga. Le principali inchieste che hanno coinvolto la politica, l'imprenditoria e la criminalità organizzata di stampo mafioso sono state rese possibili grazie alle intercettazioni. È importante allargare questo strumento ad una platea più vasta di reati, ed in particolare a quelli contro la pubblica amministrazione. Inoltre riteniamo che sia indispensabile in questo momento introdurre nella normativa attuale sulle intercettazioni lo strumento delle videoriprese, visto che al momento c'è un vuoto normativo che viene riempito in modo assolutamente limitativo delle esigenze investigative.

## **Condanna a lavori di pubblica utilità**

È importante potenziare e rendere realmente applicabile l'istituto della condanna a lavoro di pubblica utilità, che riguarda chi viene condannato a pene brevi, che spesso si trasformano in un nulla di fatto o che comunque non sono adeguate a quanto commesso da chi ha sbagliato, svilendo il principio di certezza della pena e la giustizia di fronte agli occhi delle vittime e dell'intera società. Con la condanna al lavoro di pubblica utilità, chi ha commesso un reato dovrà intraprendere un percorso per risarcire la collettività attraverso lavori che possano migliorare, ad esempio, le situazioni di degrado o di cura delle nostre città o in alternativa direttamente al servizio della vittima quando lo consentirà. La proposta tende a superare l'attuale pantano che di fatto rende quasi impraticabile l'utilizzo di questo istituto, perché previsto solo per alcune misure e senza una reale organizzazione e adeguate risorse che possano renderlo attuabile. In questo modo ci sarà una pena reale e concreta che avrà il fine di risarcire la società e non far gravare i costi sullo Stato.

## **Magistratura e politica separazione dei poteri**

Tra giustizia e politica non ci deve essere alcun tipo di contaminazione. Si tratta di ruoli differenti che esercitano poteri autonomi dello Stato: ogni tipo di sovrapposizione produce effetti che si riflettono inevitabilmente sul "funzionamento" della nostra democrazia. La giustizia non può, e non deve, avere colore politico: la giustizia è, per definizione, politicamente incolore. Un magistrato che, legittimamente, viene eletto all'interno delle istituzioni, si schiera necessariamente con una parte politica; egli non è più arbitro ma giocatore in campo. Se un magistrato decide di abbandonare la propria toga per entrare in politica, deve essere consapevole del fatto che non potrà mai più tornare a vestire quella toga; egli, infatti, non sarebbe più imparziale agli occhi del cittadino (le sue funzioni potranno quindi essere soltanto amministrative). Questa regola garantisce anche la certezza che, all'interno della magistratura, non ci siano esitazioni nell'affrontare (indagando o giudicando) reati che coinvolgono politici. Ad esempio, la battaglia sulla corruzione (che spesso coinvolge politici) è fondamentale: un magistrato che si trova a giudicare politici che hanno militato con lui o contro di lui, non sarebbe mai percepito come "giudice terzo".

## **Whistleblowing un premio a chi collabora contro la corruzione**

Il whistleblowing, termine inglese che possiamo tradurre con l'espressione "soffiare il fischiotto", è uno strumento molto importante nella lotta alla corruzione: segnalare illeciti commessi all'interno dell'ente pubblico o dell'azienda per cui si lavora è un grande contributo che ognuno di noi può dare, portando allo scoperto reati che sfuggono ai mezzi più tradizionali, reati che hanno effetti gravi che si ripercuotono sulla vita di tutti. In particolare il whistleblowing è stato introdotto dalla legge Severino che però non ha adottato le tutele necessarie per difendere i segnalanti, il legislatore ha lasciato ancora completamente scoperto il settore privato. In questo modo la legge non ha avuto un grande successo. I segnalatori, forse, hanno paura di venire scoperti, di non riuscire a mantenere l'anonimato della segnalazione e quindi di subire ritorsioni; oppure non avendo nessun incentivo economico si chiedono perché dovrebbero correre il rischio; o potrebbe essere solamente una questione di sfiducia sulle conseguenze positive della segnalazione. Per incoraggiare gli italiani a cambiare e iniziare a denunciare senza più avere paura delle conseguenze, il MoVimento 5 Stelle vuole prevedere un premio per chi denuncia fatti illeciti. Un premio che permetta di pagare le spese legali, le spese mediche e di sopravvivere nel momento in cui vi sia un licenziamento (ancorché illegittimo) o un demansionamento da parte di un ente o un'azienda o per sopportare azioni di mobbing di superiori o colleghi. Altrimenti molte persone continueranno a non denunciare per paura di non farcela economicamente a resistere a tutto quello che potrebbe succedere dopo la denuncia.

## **Ricorso in appello e riformulazione del principio della reformatio in peius**

Il diritto di impugnare una sentenza penale di condanna, ritenuta ingiusta, non può significare automaticamente che dall'appello della stessa ne possa conseguire solo un possibile beneficio per l'imputato senza che questi rischi, quando ne sussistono le condizioni, una rivalutazione complessiva dell'entità della pena anche in senso peggiorativo. Troppo spesso le Corti d'Appello

sono occupate da migliaia di ricorsi in cui gli imputati, ed i loro difensori, chiedono la riforma di una sentenza di condanna sapendo che quelle Corti non possono riformare in senso peggiorativo la pena irrogata e che quindi, processualmente, non rischiano nulla. Anzi tali impugnazioni, pure confermando completamente la condanna di primo grado, sono comunque utili per guadagnare tempo ai fini del decorso della prescrizione che, se matura, azzerava completamente il processo e l'eventuale condanna che è "non definitiva" proprio a causa l'impugnazione. Il sacrosanto diritto a difendersi da imputazioni o pene ritenute ingiuste, in altre parole, non deve più essere un escamotage per ottenere (senza possibili "sanzioni" processuali come una pena che può anche essere più pesante) il maturarsi della prescrizione del reato. Con l'abolizione del "divieto di reformatio in peius" verrebbero scoraggiati appelli strumentali e si consentirebbe ai giudici delle Corti di dedicarsi solo alle impugnazioni meritevoli di adeguata attenzione e valutazione, alleggerendo il contenzioso penale e migliorando la qualità della Giustizia resa "nel nome del Popolo italiano".

## **I processi di mafia nelle sedi delle Corti d'Appello**

La lotta alle mafie e ad ogni forma di corruzione è una delle colonne portanti del programma di governo del movimento 5 stelle. Per rendere più efficiente il nostro ordinamento giudiziario nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso e al terrorismo, vogliamo prevedere che i processi legati ai reati di competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia, si celebrino tutti nelle 26 sedi di Corte d'Appello. Questa scelta comporterà sicuramente spostamenti e conseguenti ampliamenti dell'organico della magistratura giudicante in dette sedi per far fronte all'aumento dei processi, i quali verrebbero celebrati automaticamente, già dalla fase dell'udienza preliminare, nella sede di Corte d'Appello della DDA che ha istruito l'indagine principale. Non vogliamo creare ulteriori sezioni specializzate, l'esigenza è piuttosto quella di avere giudici con esperienza e sedi idonee a sostenere procedimenti penali che spesso hanno una lunga serie di imputati. I cosiddetti "maxiprocessi" che comportano spesso risorse e competenze maggiori, rispetto a quelle che abbiamo ad oggi nei singoli capoluoghi di provincia sprovvisti di una sede di Corte d'Appello.



**PROGRAMMA  
IMMIGRAZIONE  
MOVIMENTO 5 STELLE  
PROGRAMMA PARZIALE 27.07.2017**

---

## Introduzione

Nel 2016 i migranti sbarcati in Italia sono stati 181.436, un record assoluto nella storia del nostro Paese. Nel 2017 questo trend è addirittura in aumento. Nel 2016 i morti annegati sono stati oltre 5.000. Più di un terzo dei minori sbarcati scompare senza lasciare traccia. Bisogna intervenire con politiche strutturali e combattere efficacemente quello che ormai è diventato un business. "Coi profughi guadagno più che con la droga", affermava Buzzi in una **intercettazione condotta durante l'operazione Mafia Capitale.**

**L'Italia deve lavorare per rimuovere le cause che costringono migliaia di essere umani a** lasciare i propri Paesi di origine. Ecco perché serve un embargo alla vendita di armi ai Paesi in guerra civile, la fine dello sfruttamento dei Paesi terzi, una vera cooperazione internazionale e di sviluppo dei Paesi di origine. Con vie legali e sicure di accesso all'Unione europea diminuirebbero le traversate in mare, la pressione dei flussi sulle frontiere esterne e si contrasterebbe il traffico di esseri umani.

Chiediamo il ricollocamento obbligatorio e automatico dei richiedenti asilo arrivati in Italia e la revisione del **Regolamento di Dublino III che assegna gli oneri maggiori relativi all'esame** delle domande di asilo e alle misure di accoglienza al primo Paese **d'ingresso dell'Unione** Europea.

**L'asilo è un diritto fondamentale concesso a coloro che fuggono dal proprio Paese per** evitare persecuzioni o gravi pericoli e che quindi necessitano di protezione internazionale. Ci deve essere certezza e velocità nelle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Le Commissioni territoriali che verificano le domande devono essere messe nella condizione di lavorare al meglio. I rimpatri devono avvenire nel più breve tempo possibile: occorrono accordi bilaterali stipulati con i Paesi terzi e il rafforzamento dei programmi di rimpatrio volontario assistito per i migranti che provengono dai quei Paesi in cui non sono stati ancora siglati accordi bilaterali.

È indispensabile che la gestione dei fondi destinati al sistema di accoglienza sia assolutamente trasparente, prevedendo anche l'eventuale pubblicazione dei bilanci analitici delle cooperative interessate nell'albo pretorio del comune di presenza della struttura. Mai più Mafia Capitale e via la criminalità organizzate dalle strutture che accolgono i migranti.



## **Le vie legali di accesso**

I partiti sono politicamente responsabili del disastro immigrazione. Il Partito Democratico ha voluto l'operazione Triton che prevede l'apertura dei soli porti italiani a tutti i barconi. Forza Italia e Lega, quando erano al governo, hanno firmato il Regolamento di Dublino che costringe i richiedenti asilo giunti in Italia a rimanervi anche se vorrebbero andare in altri Stati europei. I risultati delle loro politiche sono evidenti a tutti gli italiani. Chi ha sbagliato deve andare a casa.

L'immigrazione deve essere gestita e le leggi rispettate. Per arrivare allo storico obiettivo di scardinare il business degli scafisti e azzerare sbarchi e morti nel Mar Mediterraneo, bisogna rafforzare lo strumento delle vie legali e sicure di accesso per raggiungere l'Europa. Nel quesito che oggi discutiamo, chiediamo la valutazione dell'ammissibilità delle domande di protezione internazionale nelle ambasciate e nei consolati nei Paesi di origine o di transito o nelle delegazioni dell'Unione europea presso i Paesi terzi, con il supporto delle Agenzie europee. Con questa proposta si otterrebbero il coinvolgimento dell'Europa nella gestione dei flussi e la riduzione dei centri di accoglienza dove troppo spesso si nascondono oscuri interessi. Inoltre, ne beneficerebbero anche i profughi stessi che, una volta riconosciuto il diritto alla protezione, avrebbero un modo sicuro e legale per scappare da guerre e persecuzioni.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle s'impegnerà per affermare vie legali e sicure di accesso all'Europa. Chiediamo che la valutazione dell'ammissibilità delle domande di protezione internazionale nelle ambasciate e nei consolati nei Paesi di origine o di transito o nelle delegazioni dell'Unione europea presso i Paesi terzi, con il supporto delle Agenzie europee preposte.

## **Il ricollocamento dei richiedenti asilo**

L'Italia non è il campo profughi d'Europa. Il nostro Paese è diventato una trappola per tutti i migranti che cercano di raggiungere i parenti sparsi per l'Europa: sbarcano in Italia e nel nostro Paese restano. I partiti non sono più credibili e la risposta europea ci penalizza: egoismo, mancanza di solidarietà, ricollocamenti che non decollano. Dobbiamo pretendere rispetto! Ancora una volta questa Europa si dimostra debole perché non riesce a far rispettare le proprie decisioni e, ancora una volta, il governo italiano si dimostra inconsistente perché non riesce a farsi valere in Europa. Il MoVimento 5 Stelle propone da sempre il superamento del regolamento di Dublino, firmato dal governo Lega-Berlusconi, che significa non caricare il primo Paese di approdo delle responsabilità legate all'accoglienza. Se un migrante ha dei parenti in Austria o Germania e lì vuole ricominciare una vita perché deve essere intrappolato in Italia? Inoltre, il meccanismo di redistribuzione dei migranti deve essere obbligatorio e permanente. Ci deve essere una equa corresponsabilità in casi di massicci flussi migratori.

La gestione dei flussi, l'accoglienza, le responsabilità e gli oneri devono essere condivisi equamente tra tutti gli Stati Membri in base a parametri oggettivi e quantificabili, come popolazione, PIL e tasso di disoccupazione. Il meccanismo deve tenere conto inoltre dei bisogni, della situazione familiare, delle competenze dei richiedenti asilo e di tutti gli elementi che agevolino l'inclusione sociale, in modo da evitare movimenti secondari tra i diversi Stati europei. Il MoVimento 5 Stelle chiede se siete a favore dell'introduzione di un meccanismo automatico ed obbligatorio di distribuzione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati Membri. Questo meccanismo deve prevedere sanzioni per i Paesi che non rispettano gli accordi.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle si batterà in Europa per l'introduzione di un meccanismo automatico ed obbligatorio di distribuzione dei richiedenti asilo tra tutti gli Stati Membri. Per chi si rifiuta vanno applicate delle sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi presi.

## **Le Commissioni territoriali**

Più caos c'è, più la mafia prospera. Per il MoVimento 5 Stelle è fondamentale rendere certe e veloci le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Dobbiamo rimediare alla situazione caotica che i partiti hanno creato per ingrassare le cooperative amiche. Il Ministero dell'Interno è l'autorità responsabile per l'esame del merito delle domande di protezione internazionale e le analizza per il tramite delle Commissioni Territoriali. Le Commissioni territoriali devono essere potenziate e messe nella condizione di lavorare al meglio. In Italia una procedura per il riconoscimento della protezione internazionale dura mediamente 18 mesi. Nel resto d'Europa 6 mesi. La permanenza di un singolo richiedente asilo per 18 mesi costa circa 19.000 euro. I "famosi" 35 euro al giorno non vanno al richiedente asilo bensì alle cooperative e alle associazioni che gestiscono i centri di accoglienza, per l'erogazione di beni e servizi. I richiedenti asilo ricevono invece un pocket money giornaliero pari a circa 2,50 euro. I consistenti flussi di denaro che riguardano il sistema di accoglienza costituiscono un elemento di attrazione per la criminalità organizzata che, come dimostrato dal caso Mafia Capitale ma non solo, ha individuato nella gestione dei flussi un redditivo business.

Le recenti disposizioni del Decreto Minniti non incidono in maniera sostanziale sui tempi delle procedure. Poiché nessun verbale o trascrizione potrà mai essere più veritiero delle parole stesse della persona, chiediamo la videoregistrazione dei colloqui con i richiedenti asilo. La tecnologia odierna permette un esame veloce ed efficiente della registrazione di cui la trascrizione sarebbe solo un inutile duplicato. Questo renderebbe possibile una velocizzazione dei tempi della procedura e ne ridurrebbe notevolmente i costi senza nulla togliere alle garanzie procedurali dei richiedenti asilo.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole velocizzare le procedure per il riconoscimento o meno dello status di rifugiato. Per questa ragione, si chiede di potenziare le Commissioni territoriali aumentandone il numero fino alla copertura territoriale necessaria a soddisfare, in tempi inferiori ai sei mesi, le richieste d'asilo ricevute.

## **La cooperazione internazionale**

La cooperazione internazionale allo sviluppo è una forma di collaborazione che avviene tra Stati con l'obiettivo di sostenere le aree più deboli del pianeta. In questi ultimi anni, la cooperazione italiana si è spesso concentrata sul finanziamento di mega infrastrutture, accessibili solo a grandi società. Queste operazioni hanno causato ricollocamenti forzati di intere comunità locali (basti pensare alle mega dighe costruite in paesi poveri che hanno provocato allagamenti di territori fertili, deviazioni di fiumi e prosciugamenti di laghi che sostenevano intere popolazioni). L'Italia è ancora lontana dagli impegni presi in sede internazionale come quota di aiuto ufficiale allo sviluppo (0,7% del PIL) ed è considerata un Paese con un bassissimo livello di trasparenza sull'uso dei fondi per lo sviluppo. Il MoVimento 5 Stelle chiede di dare una priorità al finanziamento trasparente dei fondi alla cooperazione internazionale.

### **Punto programmatico**

Per il MoVimento 5 Stelle bisogna dare priorità al finanziamento trasparente di tanti piccoli programmi di sostegno allo sviluppo rurale, all'agricoltura sostenibile e alla sicurezza alimentare, all'istruzione e alla formazione professionale per attività artigianali, di contrasto alle emergenze sanitarie. I fondi destinati alla cooperazione internazionale allo sviluppo rappresentano un investimento da utilizzare al meglio al fine di eradicare le cause profonde delle migrazioni.



**PROGRAMMA LAVORO**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE 20.04.17

---

## **Libera rappresentanza sindacale**

Sul fronte della rappresentanza nei luoghi di lavoro, oggi non è possibile per una lista sindacale nuova presentarsi alle elezioni delle Rsa (Rappresentanze sindacali aziendali) in seno alle aziende sopra i 15 dipendenti, pubbliche e private. Le Rsa possono essere nominate soltanto dalle organizzazioni precedenti, magari nemmeno elette. Oppure, se elette, solo tra liste di chi era presente già prima, cioè sindacati e organizzazioni già firmatari di contratti.

Questo sistema, frutto dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, come modificato in modo inappropriato da un referendum nel 1995, blocca qualunque rinnovamento sindacale e soprattutto conferisce alle aziende il potere di decidere quali sono i sindacati "buoni" e i "cattivi", in relazione al rapporto che mantengono con la parte datoriale. Ricordate lo scontro Fiom-Fiat di qualche anno fa?

C'è stata poi una sentenza della Corte Costituzionale, nel luglio del 2013, che ha cambiato il quadro. Ma come tante altre volte, la Consulta non è stata minimamente tenuta in considerazione né dalle forze politiche né dai grandi sindacati confederali.

I lavoratori, tutti i lavoratori, devono poter eleggere le loro rappresentanze, in piena libertà e senza vincoli. Tutti devono essere elettori ed eleggibili. Proprio come previsto dalla nostra Carta costituzionale.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole garantire a tutti i lavoratori il diritto di poter scegliere le proprie rappresentanze sindacali e di essere eletti, con una competizione aperta tra tutte le sigle, indipendentemente dall'aver firmato gli accordi con le controparti. Si tratta di applicare, finalmente, in modo compiuto l'articolo 39 della Costituzione sulla libera iniziativa sindacale.

## **Sindacati senza privilegi**

Quote di servizio, enti bilaterali, finanziamenti indiretti da parte delle imprese, persino sponsorizzazioni. Oggi le maggiori organizzazioni sindacali si tengono in piedi attraverso una

molteplicità di strumenti che spesso genera opacità e toglie libertà d'azione alle sigle dei lavoratori, allontanandole dalle esigenze autentiche degli iscritti.

Le risorse devono giungere al sindacato esclusivamente mediante le quote degli iscritti, perché l'attività sindacale deve fondarsi soltanto sul loro consenso e sulla difesa degli interessi dei lavoratori.

Inoltre, il dipendente e il pensionato devono essere liberi di disdire una tessera sindacale che sia davvero rinnovabile: non devono più esistere adesioni che si perpetuano in eterno soltanto in base al principio del silenzio-assenso. Dopo un certo numero di anni, l'iscrizione a un dato sindacato deve essere oggetto di assenso esplicito.

Anche Caf e Patronati vanno riportati sotto un reale controllo pubblico, in relazione all'efficienza e alla qualità del servizio erogato. Mentre i permessi e i distacchi sindacali devono essere utilizzati per l'effettiva presenza e attività nei posti di lavoro da cui si proviene e non per rivestire altri ruoli in altri settori.

Infine, fin troppi ex sindacalisti hanno fatto carriera in Parlamento, nei partiti, al governo o grazie a posti di potere nella gestione di grandi aziende: una commistione cui bisogna mettere fine.

Il grande sindacato va insomma aiutato a sburocrattizzarsi, sfrondando inutili privilegi per riportarlo alla sua funzione essenziale: la difesa del lavoro.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole tagliare gli anacronistici privilegi che, all'interno del sistema sindacale, hanno contribuito a creare situazioni da "casta", completamente scollata dalla realtà del lavoro che cambia.

## **Più democrazia sul posto di lavoro**

La "cogestione alla tedesca" (Mit-Bestimmung) di cui molto si parla è il sistema che, soprattutto in Germania, regola le relazioni industriali e prevede la partecipazione diretta dei dipendenti ai processi decisionali dell'impresa su temi come l'organizzazione, la qualità del lavoro o altre scelte strategiche.

Più in generale, per la verità, possono essere diversi gli strumenti di consultazione, co-decisione o comunque di disintermediazione e coinvolgimento dei lavoratori nella vita dell'azienda. Si può chiedere il loro parere diretto attraverso proposte e suggerimenti in qualche modo vincolanti per il management. Oppure si possono prevedere "gruppi di miglioramento" su temi prettamente organizzativi o legati all'orario di lavoro. O ancora, in maniera più organica, si possono mettere in campo rappresentanze che entrano direttamente nel funzionamento dei consigli di amministrazione, di gestione o comunque di sorveglianza dell'impresa, eventualmente anche prevedendo forme di partecipazione agli utili per i lavoratori, un istituto che si potrebbe quasi definire di carattere contrattuale.

L'obiettivo è quello di accrescere le sinergie tra le parti produttive, nell'ottica di un rafforzamento complessivo dell'azienda e del perseguimento di obiettivi sempre più condivisi.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle favorirà il coinvolgimento dei lavoratori nell'elaborazione delle strategie, nell'organizzazione produttiva e, in generale, nei processi decisionali della loro impresa.

## **Riduzione dell'orario di lavoro**

Bisogna uscire da un equivoco: lavorare più ore non significa necessariamente essere più produttivi. Anzi. E' la qualità del lavoro (da migliorare attraverso investimenti in ricerca, sviluppo e formazione) a far crescere la competitività e il valore aggiunto, ingredienti fondamentali per un'economia come quella italiana.

Piuttosto, a fronte di una prossima probabile riduzione complessiva dello stock di ore lavorate in ragione degli impatti sui processi produttivi dell'avanzamento tecnologico, della robotica, dell'informatizzazione e della globalizzazione, andrebbe incentivata una diversa distribuzione, più inclusiva, di questo stesso stock, anche incoraggiando i rapporti in part-time lungo e disincentivando, al contrario, gli straordinari.

I Paesi europei in cui si lavora meno sono quelli ricchi del Nord Europa, mentre quelli in cui si



lavora di più sono i Paesi dell'Est e del Sud. Un greco lavora il 50% in più di un tedesco, tanto per fare un esempio.

I costi per lo Stato, per avviare la riduzione

degli orari di lavoro, sono in genere molto limitati. In Francia le 35 ore sono costate circa un miliardo l'anno, mentre in Italia stiamo spendendo, per la decontribuzione dei neoassunti col "Jobs act", almeno 18 miliardi in tre anni, con ricadute occupazionali tra le peggiori in tutta Europa.

Le tecnologie migliorano la produttività e i margini di bilancio delle imprese che dovranno ripensare la loro organizzazione produttiva. Altrimenti la crisi di domanda e da sovrapproduzione sarà destinata inevitabilmente ad aggravarsi.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle favorirà processi di riorganizzazione produttiva, riducendo l'orario di lavoro al di sotto delle 40 ore settimanali. Incentiveremo il part-time, faciliteremo anche i contratti di solidarietà difensivi ed espansivi, rafforzando infine il sistema dei congedi.

## **Accesso più flessibile alla pensione**

La riforma previdenziale "Fornero" ha repentinamente alzato le soglie di accesso alla pensione di vecchiaia, scaraventando centinaia di migliaia di lavoratori "anziani" in un limbo di disperazione e generando la surreale (e vergognosa) categoria degli "esodati". Al tempo stesso, intere generazioni di giovani continuano a restare tagliate fuori per molti anni dal mondo del lavoro, con ricadute negative per imprese private e pubbliche amministrazioni.

E' evidente l'errore tecnico e culturale in cui incorrono i governi che insistono nell'alzare l'asticella dell'età anagrafica da raggiungere per il pensionamento: si pensa di rendere in questo modo sostenibile un sistema previdenziale che, in realtà, con il meccanismo cosiddetto "a ripartizione", si regge in piedi soltanto se c'è lavoro di qualità per la popolazione attiva e congrui versamenti contributivi che servono a pagare le pensioni odierne (un sistema che costa circa 270 miliardi). Se i giovani non lavorano oggi, non possono mantenere i pensionati di oggi. Bisogna quindi consentire ai lavoratori di scegliere con più libertà, entro certi limiti, la soglia

anagrafica e di anzianità professionale da conseguire prima di accedere alla quiescenza. Magari, incentivando la staffetta generazionale come strumento di riduzione dell'orario del lavoratore vicino alla pensione, a fronte dell'assunzione di giovani, al fine di favorire l'occupazione giovanile e accompagnare i lavoratori anziani verso l'addio alla professione, garantendo un passaggio di conoscenze ed esperienze tra generazioni.

Bisogna infine estendere le tutele previdenziali dei cosiddetti "usuranti" ad altri mestieri gravosi e garantire un accesso alla pensione agevolato ai cosiddetti "precoci".

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle aumenterà la libertà dei lavoratori di decidere, entro certe soglie e limiti, il livello di contribuzione (anzianità) e l'età anagrafica di uscita dal lavoro, anche mediante il meccanismo di "staffetta generazionale". Estenderemo le tutele previdenziali dei cosiddetti lavori "usuranti" a categorie oggi non incluse e terremo conto delle esigenze dei cosiddetti "precoci".



**PROGRAMMA SALUTE**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE

La salvaguardia del Servizio Sanitario Nazionale è parte centrale del Programma Salute del MoVimento 5 Stelle e tutelare il SNN significa salvaguardare lo stato di salute del Paese, garantire equità alle cure, uniformità dei livelli essenziali di assistenza.

Il MoVimento 5 Stelle vuole rivoluzionare il paradigma che lega la tutela della salute alla sostenibilità economica del nostro sistema sanitario e ritiene che la chiave di volta sia da un lato un'efficace lotta alla corruzione, agli sprechi, alle inefficienze e dall'altro eliminare tutte quelle storture legislative e gestionali che alimentano tale spreco di risorse senza in realtà rispondere ai bisogni di salute dei cittadini. Incidere sulla corruzione significa promuovere l'esatto contrario: investimenti in salute e di civiltà.

È compito del legislatore, quindi di noi cittadini che sediamo nelle istituzioni, creare un contesto favorevole dove i diritti dei cittadini siano pienamente tutelati, primo fra tutti il diritto alla salute; è compito del legislatore creare nel contempo un contesto sfavorevole alla corruzione e liberare le enormi risorse da reinvestire in salute per i cittadini.

Quali sono le scelte coraggiose per combattere la corruzione in sanità? Quali sono le scelte per salvaguardare il nostro Servizio sanitario nazionale? Orbene, diversi studi e ricerche confermano che sono cinque i punti ove si concentra il fenomeno corruttivo, quelli che possiamo definire, in un certo senso, i "determinanti della corruzione in sanità" o i contesti specifici in cui è necessario incidere per prevenire la corruzione: nomine, farmaceutica, appalti, negligenza e sanità privata.

È necessario incidere su questi determinanti, è necessario fare scelte coraggiose sulle nomine dei direttori generali della sanità italiana, uomini soli al comando che non hanno uguali nel sistema pubblico ed istituzionale, italiano ed europeo, uomini giusti al posto giusto, scelti dalla vecchia e perdurante logica della lottizzazione politica in spregio a qualsiasi criterio di competenza e accountability. Il sistema della nomina genera inefficienza e corruzione, corrompe il sistema delle gare pubbliche in sanità, determina il costo inappropriato della farmaceutica, il dirottamento nella sanità privata e il contestuale mancato scorrimento delle liste d'attesa. L'incompetente o il disonesto (che usa malamente una presunta competenza) messo lì dalla politica, appare ovvio, sarà totalmente incapace o volutamente reticente (cosa ben più probabile) nell'adottare modelli gestionali efficaci ed efficienti, tanto dal punto di vista organizzativo-gestionale che di quello economico-finanziario. Si deve intervenire sulla filiera corruttiva che lega il consenso politico

elettorale all'affarismo in sanità, perché è questa filiera che genera meno salute per i cittadini!

È proprio in nome dell'affarismo in sanità, sostenuto dal più rilevante sistema lobbistico mondiale, che si negano risorse necessarie per la cronicità e disabilità, per la prevenzione, la riabilitazione, il territorio e l'assistenza domiciliare integrata e si preferisce riversare ogni costo sulla famiglia e sulle donne in particolare (le prime vittime di questo sistema iniquo e ingiusto) che figlie, mamme e lavoratrici si industriano a svolgere, alla bisogna e nell'abbandono totale, anche il lavoro di assistente domiciliare, infermiere, psicologo ecc. E' in nome dell'affarismo in sanità che si negano medicinali ai malati di epatite C o ai soggetti affetti da malattie rare e per contro si foraggia un uso indiscriminato di antibiotici e vaccini.

Intervenire sulla corruzione in sanità significa adottare semplici e concrete misure e conseguentemente, recuperare i miliardi dispersi in corruzione e reinvestirli immediatamente nella salute dei cittadini, di tutti i cittadini.

## **Queste le misure prioritarie:**

- 1. Rescindere il rapporto, dannoso e arcaico, fra politica e sanità, eliminando il criterio della fiduciarità negli incarichi dei direttori generali da parte del presidente di regione e redistribuire il potere decisionale dei direttori generali** (un consiglio o comitato in cui intervengano anche membri esterni e indipendenti ecc) e prevedere nuovi e diversi criteri di nomina sia dei medesimi direttori generali e sia dei direttori sanitari e amministrativi così anche dei dirigenti di strutture complesse, che siano basati su procedure ad evidenza pubblica, su commissioni di valutazione indipendenti, sulla base di competenze ed esperienze certificate, previa verifica di assenza di qualsiasi conflitto d'interesse, di casi di inconferibilità ed incompatibilità;
- 2. Intervenire sul conflitto d'interesse** prevedendo regole rigide etiche e di comportamento sull'informazione scientifica nonché severe misure disciplinari per chiunque nell'ambito della sanità interferisca illegittimamente nel mercato della farmaceutica e delle prestazioni sanitarie, influenzando sia la domanda che l'offerta o

costituendo accordi occulti per vantaggi privati, pubblicando sui siti delle aziende sanitarie pubbliche e private i finanziamenti ricevuti dagli stakeholder sia alla struttura che ai professionisti che vi operano. E' necessario intervenire sulla trasparenza nei rapporti tra l'industria e i fornitori di servizi sanitari ed in tal senso introdurre una legislazione ispirata alla **Sunshine Act** statunitense.

- 3. Intervenire su formazione e ricerca scientifica** per garantire indipendenza e qualità, con una particolare attenzione anche alla complessa filiera della Educazione Continua in Medicina che ormai si appalesa sempre di più come il terreno fertile della corruzione in sanità. Il sistema ECM merita un'inchiesta specifica per l'indotto che ne deriva (la cui stima è nell'ordine di miliardi di euro) fatto di sponsorizzazioni, enti formatori sia pubblici che privati, ricerca, docenti e relatori, eventi formativi e convegni, con inevitabile commistione tra affarismo sanitario e sistema salute, spesso a discapito della qualità della formazione. È fondato il timore che il meccanismo della corruzione in sanità si stia spostando proprio dagli appalti alla formazione, un ambito che appare poco trasparente;
- 4. Incidere ulteriormente sulla trasparenza in sanità**, con particolare evidenza nelle **liste di attesa**, dando concreta attuazione alle normative già esistenti in favore della trasparenza, in particolare al d. lgs. 33/2013, che si focalizza sulla pubblicazione online delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni ma che spesso sconta l'inefficienza di alcuni processi ancora non adeguatamente informatizzati, soprattutto in ambito sanitario.
- 5. Realizzare l'informatizzazione del Sistema Sanitario Nazionale** previsto dall'articolo 14 del Patto per la salute, entro e non oltre le scadenze programmate dall'Agenda Digitale, con particolare riferimento al **Fascicolo Sanitario Elettronico**, alle ricette digitali, alla dematerializzazione dei referti e cartelle cliniche e alle prenotazioni e pagamenti online, così da consentire una reale trasparenza ed un efficace controllo in termini di verifica immediata e pubblica dei risultati gestionali che diano evidenza del rapporto esistente tra i rimborsi a carico del SSN e il risultato clinico in termini di efficacia e appropriatezza;

6. **Incidere sulla farmaceutica** rompendo qualsiasi interazione inappropriata tra i professionisti della salute e l'industria farmaceutica, rendendo effettiva la trasparenza e la concorrenzialità dei farmaci;
7. **Incidere sul sistema degli appalti in sanità** definendo i costi standard e realizzando la centralizzazione degli acquisti, con forme di contenimento del rischio di gestione lobbistica, uniformando le spese e la variazione dei costi per l'acquisto e la fornitura di dispositivi, farmaci ospedalieri, materiali, apparecchiature e servizi in ambito sanitario;
8. Rivedere il **convenzionamento e l'accreditamento delle strutture private e l'intramoenia** prevedendo meccanismi di rigorosa verifica di assenza di conflitti d'interesse e commistioni economiche e comunque predisponendo un sistema autorizzatorio solo a fronte di un effettivo equilibrio tra liste d'attesa, efficacia ed efficienza dei servizi pubblici da un lato e richiesta d'intramoenia, convenzionamento o accreditamento dall'altro.

Quanto illustrato in questa premessa è il punto di partenza imprescindibile che consente di articolare la nostra idea proattiva di salute e di benessere dei cittadini del nostro Programma Salute e **nei focus concernenti alcune problematiche che accompagnano la formulazione di specifici quesiti che abbiamo sottoposto agli iscritti del MoVimento 5 Stelle.**

## **Analisi generale e premessa quesiti**

*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.* Così recita l'articolo 32 della nostra costituzione. Noi siamo convinti, e tutti gli indicatori di salute ci danno ragione, che un servizio sanitario pubblico sia lo strumento più efficiente per tutelare quello che è un diritto, la salute, non un bene di consumo. **Il cittadino non è un cliente né un consumatore, ma è un paziente quando si rivolge alla sanità.** Noi vogliamo investire più risorse, a differenza di quello che hanno fatto gli ultimi governi. È necessario investire in aree della politica sanitaria che finora sono state marginali. Una di queste

aree è proprio quella della prevenzione primaria, che è quell'area della politica sanitaria che serve a rimuovere le cause note di malattie. Purtroppo fino ad oggi nel settore dell'inquinamento ambientale è stato fatto veramente molto poco.

**Noi riteniamo sia fondamentale che le politiche sanitarie e le politiche ambientali siano fortemente integrate**, non solo da un punto di vista teorico, ma soprattutto integrate e potenziate da un punto di vista pratico. Un aspetto fondamentale del programma salute riguarda le risorse umane: medici e infermieri che in questi anni sono stati vittime del blocco delle assunzioni proprio come elemento di politica di austerità, che ha creato tantissimi disservizi, sacche di precariato, in alcuni casi addirittura sacche clientelari. Il Movimento 5 Stelle vuole investire risorse in questo settore preparandosi al fatto che molti medici presto andranno in pensione e avremo un fabbisogno di medici specialisti molto alto.

**Con il programma salute vogliamo affrontare anche il settore della spesa farmaceutica.** Noi riteniamo che debba essere gestita diversamente. Vogliamo liberare risorse da investite in altri settori della sanità pubblica, oppure per ridurre i costi a carico dei cittadini. Politiche prioritarie riguardano anche la libera professione medica che dovrebbe essere più virtuosa e più funzionale anche a smaltire e gestire le liste d'attesa, naturalmente, con adeguati investimenti nel settore delle piattaforme informatiche.

**Sempre più studi scientifici dimostrano che l'alimentazione è la variabile più potente per influenzare in positivo e in negativo la nostra salute.** Secondo l'American Institute for Cancer Research, le cattive abitudini alimentari sono responsabili di circa 3 tumori su 10, e per il Fondo Mondiale per la Ricerca sul Cancro, tra il 30 e il 40% dei tumori potrebbero essere evitati se solo adottassimo una dieta più sana. Per questo è fondamentale educare alla salute, anche promuovendo un'alimentazione sana ed equilibrata. Molti prodotti ampiamente consumati, in particolare dalle fasce più giovani della popolazione, contengono ingredienti potenzialmente dannosi per la salute: un eccesso di grassi, eccesso di zuccheri raffinati e additivi. Parliamo di prodotti appetibili, amati dai consumatori, come snack, prodotti da forno, bevande zuccherate e dolci. **Il programma del Movimento 5 Stelle vuole favorire un consumo più consapevole e attento** alla salute di questi prodotti, attraverso un'etichettatura più trasparente, un'adeguata educazione alimentare, e anche incentivando la produzione di cibi più salutari, per noi e per i nostri bambini.



**Non possiamo accettare uno Stato biscazziere**, che ha incaricato i monopoli di pianificare l'azzardo come un'industria di massa che coinvolge ormai 30 milioni di italiani. Uno Stato schizofrenico che spinge le persone ad azzardare, riconosce l'azzardopatia come una patologia da curare, ma nei contratti ha imposto ai concessionari non il divieto, ma l'obbligo di pubblicità. Il boom dell'azzardo è avvenuto per una serie di fattori: la selvaggia liberalizzazione, la crisi economica, che ha spinto molte persone a sfidare la sorte per cercare una soluzione alla perdita di reddito, la massiccia pressione pubblicitaria e l'omissione di basilari controlli sulle ricadute sociali, sanitarie, l'infiltrazione criminale. **Il programma del Movimento 5 Stelle vuole cambiare strada**. Vogliamo una strategia articolata per incidere sulla domanda, sull'offerta e anche sul controllo dell'illegalità.

## Salute e ambiente

Nella prospettiva di garantire un sviluppo sostenibile complessivo dove la salute e l'ambiente, strettamente correlate tra loro, siano le due facce di una stessa medaglia e al fine di rendere effettiva l'intersectorialità delle politiche di salute che necessariamente devono essere coerenti con tutte le politiche ambientali, produttive ed energetiche e al fine di superare la parcellizzazione delle competenze nonché l'inadeguatezza degli strumenti che attualmente le amministrazioni posseggono per valutare e gestire l'impatto sulla salute delle problematiche ambientali, il Movimento 5 Stelle metterà in atto strategie politiche per condividere i dati sanitari e ambientali fra le agenzie, prevedendo che le agenzie regionali di protezione ambientale e i dipartimenti di prevenzione delle strutture sanitarie lavorino in modo coordinato e con obiettivi condivisi, in un'ottica di progressiva integrazione delle agenzie stesse. Non solo, avvieremo un processo di integrazione, eventualmente anche strutturale, tra il Ministero della Salute e il Ministero dell'Ambiente.

## Attività libero professionale

Nella prospettiva di rendere efficienti le liste di attesa e riordinare l'attività libero professionale del medico nell'ambito del SSN, riteniamo necessario agire per priorità:

1. Consentire l'esercizio dell'attività libero professionale intramoenia solo per quelle aziende che abbiano adottato un sistema di gestione informatizzata dell'ALPI, dalla prenotazione alla fatturazione, e che rispettino una corretta informazione al paziente delle modalità e dei tempi di accesso alle prestazioni in regime assistenziale, non violino le modalità, le condizioni e il limite dei volumi di attività previsti nell'autorizzazione e che in ogni caso garantiscano che la prestazione sanitaria non sia più favorevole per i pazienti trattati, anche in termini di tempi di attesa, in regime di intramoenia, rispetto a quelli in regime ordinario.
2. Mettere un limite agli introiti della ALPI, così che i compensi aggiuntivi derivanti da tale attività non superino il 150% dello stipendio del singolo professionista che l'esercita.

## Politiche del farmaco

Nella prospettiva di ridurre da un lato il costo dei farmaci e dall'altro ad assicurare l'accesso ai farmaci necessari alle cure il MoVimento 5 Stelle ha stabilito un ordine di priorità per agire in precisi ambiti:

- A. Eliminare i ticket sui farmaci senza che ciò pesi sulle tasche dei cittadini italiani ma attuando delle semplici correzioni (indicate in premessa) sull'attuale politica dell'Agenzia Italiana del Farmaco.
- B. Introdurre l'obbligo di trasparenza e pubblicità nella contrattazione del prezzo dei farmaci fra l'agenzia italiana del farmaco e le case farmaceutiche.

- C. Rendere pubbliche, fruibili e quindi trasparenti le transazioni finanziarie, in denaro o in natura, e le relazioni d'interesse tra tutti gli attori della sanità e i produttori di farmaci o altri prodotti sanitari.
- D. Prevedere che le case farmaceutiche forniscano tutta la documentazione disponibile relativa alle fasi di ricerca e sviluppo di un medicinale, comprese l'analisi dettagliata dei costi sostenuti per lo sviluppo del brevetto e la completezza dei dati sui trials clinici, così da consentire un equilibrio tra il margine per la casa farmaceutica e l'esigenza di tutela della salute dei cittadini.
- E. Introdurre con legge ordinaria **la licenza obbligatoria** quando per problemi di sanità pubblica, la tutela della salute dei cittadini deve prevalere sulla tutela della proprietà intellettuale.
- F. Ridurre la durata di protezione della proprietà intellettuale dei farmaci per stimolare la ricerca e l'innovazione e nonché favorire la libera concorrenza.

## Salute e Alimentazione

Nella strategia di governo del MoVimento 5 Stelle si prevede di intervenire tramite misure che da una parte favoriscano il consumo e la produzione di cibi salutari, la loro commercializzazione e la loro introduzione nella ristorazione collettiva e dall'altra misure che disincentivino il consumo di prodotti con ingredienti ufficialmente riconosciuti come nocivi e dannosi per la salute. L'azione prevede una serie di priorità:

1. Sviluppare programmi di educazione alimentare che favoriscano una vera alimentazione mediterranea, aumentando il consumo di cereali non raffinati, legumi e un'ampia varietà di verdure e frutta;

2. Introdurre politiche di incentivo per le aziende per favorire la produzione locale, non intensiva, più attenta alla tutela degli animali e dell'ambiente;
3. Incentivare una etichettatura trasparente dei prodotti alimentari che riporti la provenienza degli ingredienti e il metodo di produzione.
4. Introdurre politiche di disincentivo per le aziende per limitare, nei loro prodotti, gli eccessi di zuccheri, grassi saturi e idrogenati;
5. Inserire una maggiore regolamentazione della pubblicità degli alimenti a favore di quelli sani, soprattutto nelle fasce di ascolto e durante i programmi destinati ai minori;
6. Introdurre politiche per disincentivare il consumo delle bevande zuccherate;

## **Formazione lavoro medici specialisti**

Nella prospettiva di ridurre il problema della carenza di medici e conseguentemente il rischio che i cittadini siano privi dell'assistenza sanitaria di base e specialistica. Il MoVimento 5 Stelle agirà secondo chiare priorità:

1. Consentire che il medico neolaureato abbia accesso nella struttura sanitaria per conseguire le abilità teoriche e tecnico-pratiche necessarie allo svolgimento della specializzazione medica prescelta, con la possibilità di continuare a svolgere la sua attività di medico specialista anche nella medesima struttura in cui si è formato.
2. Realizzare il cosiddetto "Ospedale d'insegnamento" integrato da un punto di vista didattico-formativo da parte degli Atenei, invertendo il paradigma della formazione dei medici attualmente governata dalle Università e affidando la formazione specialistica del medico alle strutture sanitarie.

3. Modificare il sistema di definizione del fabbisogno formativo prevedendo l'istituzione di un organismo indipendente che definisca il fabbisogno formativo del servizio sanitario nazionale sulla base di rilevazioni e metodologie certificate, pubbliche e trasparenti.

## Azzardo

La domanda di azzardo è stata indotta artificialmente con decenni di liberalizzazione e pubblicità; invertire la rotta richiede ora una strategia articolata che incida sulla domanda, sull'offerta, e sul controllo della illegalità. E' fondamentale stabilire delle priorità fra:

1. Divieto assoluto di pubblicità e sponsorizzazioni: così si frena l'azzardo on line, si libera la stampa e si smette di allettare nuove vittime.
2. Trasparenza finanziaria per le società dell'azzardo; contrasto all'infiltrazione malavitosa e al conflitto di interessi; divieto di finanziamento alla politica.
3. Abolizione dei concessionari, che incassano centinaia di milioni l'anno senza garantire la legalità e sono in conflitto con le finalità dello stato.
4. Eliminazione del machines gambling (Slot machines, videolottery) e forti limitazioni alle forme di azzardo con puntate ripetute
5. Obbligare all'utilizzo di una tessera personale per prevenire l'azzardo minorile, impostare limite di spesa, tracciare flussi di denaro sospetti.
6. Campagne informative nelle scuole e sui media; avvertenze (come per le sigarette) su tagliandi, schedine, schermi dei dispositivi elettronici.

7. Più risorse a Forze dell'Ordine e Magistratura e istituzione di nuclei specializzati per il contrasto dell'illegalità nell'azzardo.
8. Fissare un tetto massimo all'azzardo; maggior potere a Regioni e Comuni di ulteriori azioni a tutela dei cittadini.
9. Registrazione delle somme giocate, per ogni comune e forma di azzardo; massima pubblicità e consultabilità dei dati per i cittadini.



# **PROGRAMMA SCUOLA MOVIMENTO 5 STELLE**

---

## **INDICE:**

**Personale Scolastico .....pag. 6**

1.1 Dirigenti Scolastici

1.2 La formazione iniziale e il reclutamento dei docenti

1.3 Contrasto alla dispersione scolastica

1.4 Formazione professionale dei docenti

**Didattica e alunni .....pag. 12**

2.1 Didattica e innovazione

2.2 Contrasto della dispersione scolastica

2.3 Inclusione

**Risorse, organizzazione, edifici e strumenti .....pag. 20**

3.1 Organizzazione scolastica e risorse

3.2 Edilizia e architettura: sicurezza e innovazione

**Scuole paritarie .....pag. 23**

**Valutazione .....pag. 25**

**Alternanza scuola-lavoro .....pag. 27**



Dopo anni di battaglie oggi possiamo finalmente realizzare il nostro sogno: dare al Paese un nuovo modello di scuola. Una scuola pubblica e statale, gratuita, democratica, aperta, inclusiva e innovativa. Vogliamo edifici davvero sicuri e con spazi accoglienti e attrezzati, insegnanti motivati e valorizzati, un'offerta formativa più ampia e di qualità per gli studenti, più ricerca e maggiore innovazione didattica. Crediamo in una scuola capace di offrire le stesse opportunità a tutti i suoi alunni.

La scuola deve essere il motore per la costruzione di una società aperta e solidale, ispirata ai valori di umanità, uguaglianza, tolleranza e civiltà sui quali si fonda la nostra Costituzione. Desideriamo formare cittadini consapevoli, autonomi e responsabili, curiosi e dotati di spirito critico, in grado di affrontare le mutevoli sfide del futuro. Vogliamo che i nostri bambini e i nostri ragazzi s'innamorino della conoscenza e costruiscano il sapere in maniera autonoma, continuando a formarsi lungo tutto l'arco della vita.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario riportare la scuola statale italiana al centro del sistema Paese, portando la spesa pubblica per l'istruzione alla media europea. Il Movimento 5 Stelle intende invertire la politica dei tagli lineari, assicurando maggiori risorse alla scuola e garantendo, nel medio periodo, uno stanziamento aggiuntivo di 15 miliardi complessivi per il comparto istruzione (scuola, università e ricerca).

L'azione di continuo depauperamento del settore istruzione, portata avanti negli ultimi decenni, è culminata con i tagli epocali da oltre 8 miliardi di euro effettuati nel triennio 2008-2011 con la cosiddetta "riforma Tremonti- Gelmini", varata durante il governo Berlusconi. La conseguenza più evidente di questi tagli è stata una notevole riduzione del monte ore e delle discipline, oltre alla scomparsa di circa 90 mila cattedre in tutti i gradi e gli ordini di scuola. L'offerta formativa per gli studenti si è drammaticamente impoverita: sono state ridotte le ore di materie fondamentali quali musica, storia dell'arte, latino, storia, italiano, geografia e le ore laboratoriali degli istituti tecnici e professionali.

È stato inoltre innalzato di circa un punto il dato relativo al rapporto alunni- docente in classe, aggravando sensibilmente il problema delle cosiddette "classi pollaio". Attualmente, infatti, le classi possono arrivare a contenere fino a 30-35 alunni. In queste classi, sovraffollate e poco sicure, diventa impossibile per gli insegnanti garantire a tutti gli alunni l'attenzione che meritano e una didattica incentrata sui bisogni formativi e sulle inclinazioni di ognuno. Occorre quindi fissare il numero di alunni per classe ad un massimo di 22, numero che deve scendere a 20 in presenza di un allievo con disabilità, consentendo ai docenti di

lavorare in un contesto organizzativo e didattico completamente diverso da quello attuale e assicurando la giusta attenzione agli studenti con difficoltà.

Con classi meno numerose si può lavorare seriamente sul fronte dell'inclusione e contrastare efficacemente l'allarmante fenomeno della dispersione scolastica, che coinvolge decine di migliaia di studenti italiani ogni anno. Le cifre sono impressionanti: la dispersione scolastica arriva a costare all'Italia molti miliardi di euro ogni anno. Gli studenti che abbandonano la scuola prima del compimento dell'obbligo scolastico pesano anche in termini sociali: spesso questi ragazzi finiscono per strada o nelle mani della criminalità organizzata, che si sostituisce alla scuola nell'offrire loro una nuova "prospettiva" lavorativa.

Smantellare la riforma Gelmini significa anche ripristinare il tempo pieno e le compresenze nel primo ciclo d'istruzione: il MoVimento 5 Stelle intende lavorare affinché la scuola primaria italiana torni ad essere un'eccellenza nel mondo. Le compresenze di docenti in classe e la programmazione in team andrebbero poi estese anche agli altri gradi scolastici, in modo da ampliare le opportunità formative e applicare modalità didattiche innovative, diverse dalla lezione frontale.

Un'offerta formativa di qualità deve promuovere anche l'interdisciplinarietà e le lezioni in compresenza con più di un docente in classe, potenziando le esperienze nel reale da svolgere fuori la scuola, con progetti annuali e pluriennali di ricerca-azione che mirino a realizzare un miglioramento della realtà circostante. In questo modo, l'apprendimento sarà sempre più cooperativo e sinergico. Le risorse umane della scuola sono preziose e il MoVimento 5 Stelle intende valorizzarle per progetti realmente innovativi, per ripristinare gli insegnamenti scomparsi e per inserirne di nuovi. Riteniamo fondamentale potenziare, ad esempio, l'educazione motoria, assumendo personale specializzato anche all'interno della scuola primaria: combattere i disturbi alimentari, come l'obesità e l'anoressia infantile comporterà vantaggi immensi in termini di salute dei cittadini e di diminuzione della spesa sanitaria. Riteniamo altresì importante per la formazione armonica della personalità degli alunni potenziare la conoscenza dei linguaggi espressivi (musicale, della danza, teatrale, artistico) attraverso la realizzazione di percorsi scolastici con la collaborazione di personale esperto. Immaginiamo una società in cui la violenza e l'odio siano contrastati principalmente attraverso l'educazione a scuola, fin dai primi anni di vita. L'ambizione più grande è proprio questa: formare cittadini consapevoli del proprio valore e delle proprie risorse capaci di superare i conflitti, che rispettino e valorizzino le diversità, che includano le minoranze, che promuovano la cultura della tolleranza, contrastando il bullismo e il cyberbullismo, la violenza di

genere ed ogni forma di discriminazione. Per questo motivo è importante investire su nuovi percorsi interdisciplinari di educazione alle emozioni, all'affettività e alla parità di genere. Tutto ciò, unito ad un potenziamento dello studio della nostra Costituzione, sarà imprescindibile per formare cittadini del futuro critici e consapevoli.

Tutte le finalità citate comportano un ampliamento delle risorse umane a disposizione delle scuole e una valorizzazione del personale docente ed educativo già presente negli istituti, oltre all'istituzione di un piano formazione di qualità rivolta a tutti gli operatori del mondo della scuola.

## **1. Personale Scolastico**

Il personale scolastico rappresenta, senza alcun dubbio, uno dei pilastri fondamentali su cui regge oggi l'intero sistema di istruzione italiano. Grazie alla qualità e alla professionalità dei nostri docenti e di tutti i soggetti che a vario titolo prestano servizio presso le nostre scuole, il sistema scolastico ha retto all'approvazione di una serie di riforme dannose e calate dall'alto, culminate con l'approvazione della c.d. "Buona scuola".

La nuova riforma rappresenta senza alcun dubbio uno dei punti più bassi mai raggiunti dal nostro legislatore in materia d'istruzione: a farne le spese è stato, ancora una volta, il personale scolastico. La "Buona Scuola" rappresenta l'ennesima occasione mancata dalla politica per intervenire seriamente su aspetti di fondamentale importanza, quali, ad esempio, il funzionamento degli istituti, la composizione degli organici e il sottodimensionamento degli stessi, l'eccessiva burocrazia a cui sono sottoposti dirigenti, docenti e personale delle segreterie, gli stipendi più bassi d'Europa e i contratti bloccati dal lontano 2007.

### **1.1 Dirigenti Scolastici**

Il funzionamento della scuola è fortemente compromesso a causa della mancanza di un numero sufficiente di dirigenti scolastici. Oggi un dirigente scolastico è obbligato a gestire numerosi istituti contemporaneamente, con notevoli disagi per l'intera comunità scolastica. Il M5S vuole colmare questa lacuna assumendo i dirigenti scolastici necessari a garantire il funzionamento dei singoli istituti.

Per il M5S è importante mettere i dirigenti scolastici nelle condizioni di avere strumenti e risorse adeguate al quotidiano funzionamento dell'istituzione scolastica e alla realizzazione del Piano dell'Offerta Formativa: sarà quindi necessario aumentare il budget finanziario a disposizione dei dirigenti e semplificare l'accesso ai fondi europei, in modo che siano garantiti uniformemente a tutte le scuole.

Oggi il dirigente scolastico è responsabile della sicurezza del personale e dell'utenza pur non avendo possibilità di spesa per la messa in sicurezza degli edifici. Vogliamo rimettere tale responsabilità all'ente proprietario qualora il dirigente abbia fatto tutte le opportune segnalazioni atte a garantire l'incolumità della comunità scolastica.

Il M5S intende allargare i processi decisionali, affiancando al Dirigente scolastico figure intermedie competenti e periodicamente elette dal collegio docenti, potenziando il lavoro di équipe necessario per il buon andamento del clima scolastico, alleggerendo l'eccessivo carico di responsabilità e lavoro.

In ragione di ciò, il MoVimento 5 Stelle intende perseguire i seguenti obiettivi:

- Assunzione del numero di dirigenti scolastici necessario per eliminare le reggenze;
- Ampliamento delle risorse per la gestione degli istituti scolastici;
- Semplificazione delle procedure per l'accesso ai fondi europei, con maggiore attenzione alle aree disagiate del territorio italiano;
- Rimodulazione delle responsabilità relative alla sicurezza;
- Estensione dei processi decisionali a strutture intermedie competenti periodicamente elette dal collegio docenti;
- Incremento stipendiale di tutto il personale scolastico (dirigenti, docenti e personale ATA)

## **1.2 La formazione iniziale e il reclutamento dei docenti**

Il sistema di reclutamento dei docenti rappresenta senz'altro uno degli aspetti più critici e complessi dell'attuale modello scolastico. La scuola italiana, infatti, da tempo paga lo scotto dell'attuazione di politiche che hanno condotto ad un continuo sfruttamento del personale: l'obiettivo finale delle varie riforme è stato quello di trasformare la scuola in un'azienda da cui ottenere il massimo profitto attraverso il minimo investimento. La logica del risparmio ha condotto gli ultimi governi a gestire il sistema d'istruzione come una qualsiasi pubblica amministrazione, non considerando come questa presenti caratteristiche del tutto peculiari e persegua fini che non possono sottostare alle normali logiche del mercato. La scuola rappresenta un modello unico, non replicabile, a cui è affidato il delicato compito di formare i cittadini del domani e al quale occorrerebbe assicurare tutte le risorse necessarie al miglior funzionamento possibile.

La cosiddetta "Buona scuola" ha portato a compimento un progetto ventennale di privatizzazione e di "aziendalizzazione" della scuola pubblica, attraverso l'istituzione di un nuovo modello autocratico e verticistico, con a capo la figura del dirigente scolastico. I dirigenti sono stati trasformati in veri e propri manager a cui affidare la gestione dell'azienda-scuola. A questo proposito, si è arrivati addirittura a prevedere, tra le loro prerogative, la possibilità di nominare i docenti attraverso una forma di chiamata diretta, che ha presentato enormi difficoltà di attuazione. È del tutto evidente come tale meccanismo, anziché ridurre le criticità, le ha acuite, autorizzando procedure di tipo discrezionale e minando alla base la libertà d'insegnamento. Il M5S intende eliminare la chiamata diretta.

Una delle piaghe più grandi del sistema scolastico italiano resta tuttora la precarietà del personale docente. Per ragioni di risparmio, molti docenti vengono assunti a settembre e licenziati a giugno, nonostante lavorino su posti vacanti e disponibili. Tutto ciò frustra le legittime aspettative dei lavoratori e mina i progetti educativi, incidendo in maniera estremamente negativa sulla continuità didattica. Fin dal 2014, il M5S ha proposto di censire i precari delle varie graduatorie esistenti e di mettere a punto un piano pluriennale di assunzioni di tutti gli aventi diritto, un piano basato sull'effettivo fabbisogno di docenti da parte delle scuole.

Oggi, il MoVimento 5 Stelle, pur avendo votato favorevolmente l'ultimo provvedimento varato dal Governo che ha introdotto il nuovo sistema FIT (Formazione Iniziale e Tirocinio), intende:

- Abrogare la chiamata diretta ed eliminare gli ambiti introdotti dalla Legge n.107 del 2015, c.d. "Buona Scuola";
- Monitorare il percorso FIT per un'eventuale riduzione da tre a due anni (uno formativo e uno dedicato all'esperienza sul campo) e per l'eventuale revisione dei requisiti di accesso (24 CFU);
- Censire i precari ancora presenti nelle varie graduatorie, soprattutto nelle classi di concorso in esubero (diritto, storia dell'arte, musica, ecc...), ai fini di attuare una programmazione il più possibile rispondente al fabbisogno delle scuole e inserire gli idonei nelle graduatorie di merito del concorso 2016;
- Incentrare la formazione iniziale dei docenti sugli aspetti didattici e metodologici della professione, sull'utilizzo delle nuove tecnologie e sulle importanti sfide a cui saranno chiamati i cittadini di domani e per cui saranno fondamentali l'educazione civica, ambientale, alimentare e l'educazione alle emozioni, all'affettività, alla parità di genere e alla sessualità consapevole.

### **1.3 Formazione professionale dei docenti**

Un altro tema di assoluta importanza è rappresentato dalla necessità di introdurre nuovi sistemi che assicurino la formazione continua del personale scolastico. La scuola del futuro non potrà permettersi di funzionare secondo sistemi ormai da tempo superati, ma dovrà guardare a nuovi modelli che coinvolgano tutto il personale scolastico, attraverso costanti aggiornamenti adeguatamente retribuiti che aprano alle nuove metodologie, all'interdisciplinarietà, all'inclusione e all'innovazione. Attraverso un'adeguata formazione di tutto il personale sarà possibile assicurare un continuo miglioramento dell'offerta formativa: avremo così docenti sempre aggiornati sulle nuove metodologie e sulle tecnologie didattiche a disposizione. Ma, soprattutto, avremo docenti motivati, consapevoli di essere il fulcro di un progetto fondamentale per lo sviluppo e il rilancio del nostro Paese. L'attuale modello organizzativo scolastico non tiene conto del fondamentale ruolo dell'insegnante e dei grandi vantaggi che una reale cooperazione all'interno della comunità scolastica può apportare al miglioramento della società. Sarà fondamentale prevedere il coinvolgimento di personale altamente qualificato, le cui competenze specifiche contribuiranno a supportare l'attività scolastica e ad aumentare il benessere di chi vive la scuola.

L'obiettivo più importante è quello di rilanciare con forza la qualità e l'eccellenza del nostro sistema scolastico.

Per tali motivi il M5S intende:

- Prevedere un piano di formazione professionale obbligatoria retribuita, continua e sul campo per tutto il personale scolastico, mirando all'interdisciplinarietà, all'inclusione, all'innovazione pedagogica e a quella didattica.
- Introdurre équipe formative territoriali (EFT): professionisti in ambito pedagogico e didattico a supporto delle comunità scolastiche per ciascun territorio.

## 1.4 Personale ATA

Un ingranaggio fondamentale del sistema scolastico è rappresentato dal personale ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) o non docente.

Di questa categoria fanno parte:

- gli assistenti amministrativi, o personale di segreteria
- il DSGA - Direttore dei servizi generali e amministrativi che ha funzioni principalmente di carattere amministrativo e contabile;
- gli assistenti tecnici, che si occupano della funzionalità dei laboratori;
- i collaboratori scolastici, che hanno mansioni legate alla sorveglianza e all'accoglienza degli alunni, alla pulizia dei locali e degli spazi scolastici e che prestano ausilio all'assistenza di base degli alunni con disabilità. Con la c.d. "Buona Scuola" non solo non sono state effettuate nuove assunzioni - occorrerebbe infatti almeno un collaboratore per ogni piano dell'edificio scolastico e si dovrebbero rafforzare gli organici delle segreterie, considerato il crescente carico di lavoro - ma sono state anche tagliate 2020 unità di personale.

A questo si sono aggiunte le modifiche in tema di sostituzioni che hanno aumentato i disagi per personale e utenti. C'è un'altra grave anomalia che riguarda il personale ATA e che nessun Governo ha mai voluto risolvere: si tratta del sistema degli appalti dei servizi di pulizia e manutenzione alle ditte esterne. L'attuale sistema di esternalizzazioni non ha prodotto gli effetti previsti, né per la qualità del servizio, né in relazione al contenimento della spesa pubblica. È evidente, infatti, come l'utilizzo di tale sistema abbia piuttosto determinato un abbassamento degli standard qualitativi, a fronte dell'assunzione diretta dei collaboratori scolastici che, a parità di spesa, avrebbe invece consentito l'erogazione di un servizio migliore e il rispetto dei diritti dei lavoratori. Questi lavoratori sono oggi costretti a operare in condizioni inique presso le ditte appaltatrici. Talora si trovano a non poter lavorare perché non si procede ad assumere sui posti accantonati (circa 12000) scorrendo le graduatorie. A questa anomalia si aggiunge anche quella del continuo rinnovo dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa ad alcuni lavoratori (circa 900) che svolgono le stesse mansioni del resto del personale delle segreterie. Il MoVimento 5 stelle vuole internalizzare questi servizi e porre fine allo sfruttamento dei lavoratori e allo spreco di denaro, inserendo nelle graduatorie provinciali tutti coloro che hanno svolto almeno 3 anni di servizio nel ruolo ATA e procedendo al relativo



scorrimento per la copertura dei circa 13 mila posti, così come previsto dall'attuale procedura di reclutamento del personale ATA.

Assieme alla risoluzione di queste anomalie e carenze, vogliamo prevedere regolari concorsi per i DSGA, tutelando chi ha svolto per anni questo servizio, nonché la presenza della figura dell'assistente tecnico anche nelle istituzioni scolastiche del primo ciclo, a supporto dell'attività di laboratorio e di informatizzazione.

Per questo il MoVimento 5 stelle intende:

- ripristinare i 2020 posti ATA tagliati in legge di Stabilità 2015;
- ripristinare le supplenze brevi;
- sbloccare i posti ATA accantonati, al fine di internalizzare i servizi di pulizia e fermare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nelle segreterie, attraverso una pubblica selezione (scorrimento graduatorie provinciali) che copra i circa 13 mila posti e che tuteli chi per anni ha svolto le mansioni in questi ruoli;
- prevedere regolari concorsi per l'assunzione dei DSGA, tutelando chi ha maturato l'esperienza in questo ruolo;
- ampliare l'organico ATA sulla base del fabbisogno delle scuole assicurando almeno un collaboratore scolastico per ciascun piano dell'edificio;
- prevedere la figura dell'assistente tecnico anche nelle scuole del primo ciclo.

## 2. Didattica e Alunni

### 2.1 Didattica e Innovazione

L'attuale sistema scolastico è in larga parte basato su modelli didattici e pedagogici ancorati a prassi e abitudini superate. Le riforme della scuola degli ultimi anni hanno accresciuto la frustrazione di docenti e studenti, costringendoli a lavorare e a vivere in classi sovraffollate e in ambienti obsoleti, sprovvisti degli strumenti didattici più basilari (fogli per le fotocopie e gessi per le lavagne), in una situazione di grave carenza di risorse economiche.

Le metodologie didattiche innovative, lungi dall'essere diffuse e promosse da un'azione governativa seria, lungimirante e programmatica a tutto l'intero sistema scolastico, sono sperimentate e utilizzate soltanto dal 7% degli istituti scolastici; la diffusione delle pratiche innovative dovrebbe invece essere costantemente promossa e sviluppata in collaborazione con l'ente di ricerca pubblico Indire. Le infinite potenzialità delle nuove metodologie didattiche, sostenute dalla ricerca scientifica nel campo della scienza della cognizione, non solo possono trasformare la scuola in un luogo del benessere e di vitalità, ma garantiscono anche la trasformazione del territorio in cui le scuole sono situate.

La scuola deve spostare la sua azione educativa sul territorio, con periodiche "immersioni" degli studenti nelle realtà e negli spazi esterni alla scuola: ciò consentirà di migliorare la qualità della vita del territorio, intrecciando la programmazione disciplinare a progetti annuali e pluriannuali di servizio alla comunità. Una mappatura digitale degli spazi pubblici e privati che possono diventare spazi educativi e un supporto logistico ed economico per promuovere gli spostamenti di bambini e ragazzi nel territorio permetteranno alla scuola di realizzare l'attività educativa nelle biblioteche, nei parchi, nei luoghi culturali, nelle università, all'interno di mostre, officine, botteghe di artigiani del territorio. Si può fare scuola risolvendo problemi reali della comunità in cui si vive: l'esperienza diretta della realtà è una delle chiavi più importanti per realizzare un apprendimento significativo, che motivi gli studenti facendoli diventare i veri protagonisti di questo processo, puntando sui loro talenti e sulla loro autonomia. Una competenza chiave per promuovere la cittadinanza, l'educazione civica, la cultura, la sensibilità ambientale ma anche per rispondere meglio ai cambiamenti economici e del mercato del lavoro. Il World Economic Social Forum afferma che il 65% dei bambini che oggi si iscrivono a scuola saranno impiegati, al termine del loro percorso di studi, in un lavoro che oggi non esiste.

Per il MoVimento 5 Stelle, l'avvio di un processo innovativo di tale portata necessita di una programmazione a medio e lungo termine e di un fondo strutturale su cui le scuole possano

contare, di équipe educative di supporto e di albi di professionisti che accompagnano lo sviluppo di progetti esterni alla scuola. Vogliamo rendere la scuola un luogo magnifico di crescita, di incontro, un'officina di creatività e sperimentazione, un presidio di legalità, inclusione e integrazione, una sentinella del territorio. Questo processo mira anche alla costruzione di un senso di comunità, alla riscoperta dei propri luoghi culturali, paesaggistici, della propria storia e delle proprie radici.

Se nuove possibilità sono già state introdotte grazie al lavoro svolto in questi anni dal MoVimento 5 Stelle, tutto resta ad oggi inapplicato. Aprire la scuola ai nuovi strumenti didattici e tecnologici significa investire concretamente per garantire una copertura con connessione a banda larga per ogni istituto, aiutando le strutture presenti nei territori maggiormente svantaggiati a beneficiare di strumenti utili ad avvicinarle al resto del Paese. Sarà nostro compito, rendere applicativa la legge n. 128 del 2013 per realizzare la piattaforma nazionale di libri scolastici digitali autoprodotti da docenti esperti in collaborazione con gli studenti. Una didattica innovativa, con docenti e studenti che costruiscono insieme il sapere e danno vita ad uno strumento che permette di far risparmiare alle famiglie una spesa ingente (circa 500 euro l'anno in media per ogni studente), alleggerendo gli zaini dei nostri bambini e ragazzi.

Un altro aspetto di assoluta importanza è rappresentato dall'introduzione e promozione di software e applicativi liberi, accessibili e gratuiti nelle scuole, consentendo così un facile e funzionale utilizzo degli strumenti informatici e il continuo dialogo tra strumenti informatici e libera manipolazione dei documenti digitali. L'utilizzo di software liberi favorisce, tra l'altro, un evidente risparmio di risorse, dal momento che questi non soltanto non risultano legati all'obsolescenza normalmente prevista dai più importanti produttori - che richiedono continui e necessari aggiornamenti - ma saranno anche funzionali e rispondenti alle particolari esigenze di ogni istituto. Saranno così favorite l'inclusione, l'autonomia e la partecipazione degli alunni con disabilità perché i programmi liberi sono adattabili alle loro esigenze e potenzialità. In ultimo, si educeranno da subito i ragazzi a un migliore e più completo utilizzo dei sistemi applicativi, conoscenza fondamentale anche per il loro futuro lavorativo.

Questo enorme impegno non necessiterà solo di una migliore formazione in ingresso dei docenti - tema su cui il MoVimento è riuscito in questi anni a incidere in maniera decisiva, attraverso la progettazione di un nuovo percorso di inserimento dei docenti delle scuole secondarie (accolto e ribattezzato dal Governo con la sigla FIT) - ma soprattutto con un grande investimento sulla formazione di qualità in itinere, durante tutta la carriera professionale.

Per garantire elevati standard qualitativi è necessario rivedere le regole di accredito di tutti gli enti di formazione e retribuire le ore di formazione per il personale scolastico, valorizzando coloro che decidono di investire in formazione. A medio termine, invece, una seria revisione delle classi di concorso garantirà un approccio maggiormente interdisciplinare al sapere, superando così l'attuale parcellizzazione delle discipline.

Attraverso la creazione di équipe formative territoriali, formate da esperti, si supporteranno i docenti nel loro lavoro quotidiano sul campo e nella diffusione delle buone pratiche tra docenti e scuole. In ambito pedagogico, tutti concordano sulla necessità di promuovere una didattica maggiormente esperienziale, con occasioni sempre maggiori di contatto con la realtà.

La formazione del personale su educazione alimentare, ambientale, emozionale, all'affettività e alla parità di genere consentirà ai giovani di affrontare le sfide dell'imminente futuro. Il potenziamento dell'educazione motoria - in particolar modo nella scuola primaria, attraverso l'assunzione di personale specializzato - e dello studio della lingua inglese fin dalla scuola dell'infanzia, si inseriranno in un percorso di sviluppo delle competenze di cittadinanza auspicato anche a livello europeo. Infine, la valorizzazione dell'immenso patrimonio artistico e culturale del nostro Paese non potrà che passare da un'implementazione dell'educazione musicale e artistica nella scuola primaria e da un potenziamento di tutto il sistema d'istruzione in campo artistico, musicale e teatrale. Andrà, infine, definito un maggior raccordo tra scuole medie ad indirizzo musicale, licei musicali e Alta Formazione Artistica Musicale (AFAM).

Per tali motivi il MoVimento intende:

- Introdurre équipe formative territoriali (EFT), di professionisti in ambito pedagogico e didattico a supporto delle comunità scolastiche per ciascun territorio;
- Creare una piattaforma digitale degli spazi pubblici e privati in cui svolgere le attività educative sul territorio;
- Promuovere esperienze all'esterno dell'ambiente scolastico con pieno protagonismo degli studenti, finalizzate al miglioramento della qualità della vita del territorio, intrecciando i saperi concreti con le discipline;
- Istituire un Fondo triennale per l'innovazione didattica per incentivare percorsi di apprendimento che intervengano sui tempi, sugli spazi e sulle metodologie didattiche dietro un'opportuna regia pedagogica;
- Rivedere le classi di concorso e i relativi titoli di accesso per una didattica maggiormente interdisciplinare;
- Incentivare la rete tra scuole e disincentivare la concorrenza tra istituti;

- Aumentare le ore laboratoriali negli Istituti Tecnico- Professionali
- Creare una piattaforma nazionale di libri digitali gratuiti e autoprodotti dalle istituzioni scolastiche, promuovere didattica digitale e multimediale, banda larga e software libero in tutte le istituzioni scolastiche;
- Promuovere accordi con le parti sociali per aprire gli spazi della scuola al territorio quando l'istituzione è chiusa e non viene utilizzata per l'orario scolastico curricolare;
- Implementare le educazioni musicale e artistica e gli altri linguaggi espressivi come la danza e il teatro, riformando il sistema d'istruzione in campo artistico-musicale
- Promuovere l'insegnamento della lingua inglese già dalla scuola dell'infanzia;
- Potenziare lo sport in tutti i gradi di scuola: istituire la figura dell'insegnante di educazione fisica nella scuola primaria e individuare i referenti d'ambito;
- Promuovere percorsi di educazione alimentare, alle emozioni, all'affettività, alla parità di genere, alla cittadinanza, alla legalità, all'ambiente, stradale, ecc.

## **2.2 Contrasto della dispersione scolastica**

Uno dei problemi principali della scuola italiana è senza dubbio rappresentato dall'altissimo tasso di dispersione scolastica, ovvero dall'elevato numero di alunni che abbandonano la scuola prima del compimento dell'obbligo scolastico. Attualmente la percentuale di dispersione scolastica si attesta al 14,7%, con grandi differenze tra le varie regioni d'Italia (si va dal 25% di Sicilia e Sardegna all'8% di abbandoni del Veneto secondo i dati MIUR 2013). Un dato allarmante, soprattutto in vista del raggiungimento dell'obiettivo pari al 10% fissato dalla strategia Europa 2020 entro i prossimi tre anni.

Per contrastare la dispersione scolastica, che determina per il nostro Paese costi elevatissimi in termini sia economici che sociali, è necessario attuare un vero e proprio programma di rafforzamento della presenza della scuola sui territori, soprattutto nelle zone più disagiate. Come già evidenziato, i costi economici reali sono davvero impressionanti: la dispersione arriva a costare all'Italia molti miliardi di euro ogni anno. Secondo quanto riportato da un'indagine richiamata dalla stessa Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, l'azzeramento della dispersione scolastica potrà avere un impatto talmente importante sul PIL, con una forbice che

va dall'1,4% al 6,8%, che consentirebbe al nostro Paese di recuperare dai 21 ai 106 miliardi di euro l'anno.

Un primo importante intervento per migliorare la condizione attuale riguarda le cosiddette "classi pollaio": secondo le leggi attuali è possibile arrivare a costituire classi con 30/35 alunni. Le classi sovraffollate sono in primo luogo un serio rischio per la sicurezza dei nostri studenti. In queste classi, al cui interno si inseriscono spesso anche alunni con disabilità, con DSA o con bisogni educativi speciali, diventa pressoché impossibile per i docenti fornire a tutti gli studenti l'attenzione che meritano: il risultato è l'inevitabile impoverimento dell'offerta formativa e della qualità didattica. Il Movimento intende fissare il numero massimo di alunni a 22, numero che dovrà scendere a 20 in presenza di alunno con disabilità.

A questa misura si dovrà accompagnare il ripristino del tempo pieno e delle compresenze nella scuola primaria e, progressivamente, in tutti i gradi di scuola. La presenza di più docenti nelle classi assicura un approccio maggiormente interdisciplinare e offre molteplici possibilità di attuazione di un tipo di didattica realmente innovativa e maggiormente cooperativa.

Per tali motivi il Movimento intende:

- Prevedere massimo 22 alunni per classe (20 in presenza di un alunno con disabilità);
  - Ripristinare e potenziare il tempo pieno, le compresenze e la programmazione in team;
  - Promuovere la didattica innovativa e interdisciplinare;
- 26
- Promuovere progetti educativi curricolari ed extracurricolari che valorizzano gli aspetti applicativi e le competenze pratiche, le attività espressive e sportive.

## 2.3 Inclusione

L'inclusione scolastica è uno dei temi che sta a cuore al MoVimento 5 Stelle, perché nella nostra idea di politica nessuno deve rimanere indietro. Eppure, da troppi anni, il nostro Paese ha dimenticato di aiutare chi ha più bisogno di essere sostenuto e incluso all'interno della nostra società.

La scuola, che rappresenta senza alcun dubbio il punto di partenza per la formazione dei cittadini del domani, non può in alcun modo pensare di escludere dalle sue attività chi necessita di aiuti particolari e speciali per riuscire a farne parte. Ci siamo battuti e continueremo a batterci per garantire un sistema scolastico inclusivo, garantendo l'assistenza e il supporto necessari e mirando al raggiungimento della partecipazione e dell'autonomia di tutti i nostri ragazzi. !Ecco perché la nostra priorità è la copertura di tutti i posti di sostegno con personale specializzato a tempo indeterminato, facendo coincidere l'organico di fatto e i numerosi posti in deroga con l'organico di diritto, in modo da assicurare ai nostri alunni competenza e continuità. !Sulla base della nuova delega sull'inclusione scolastica la domanda per l'accertamento della disabilità deve essere presentata dai genitori all'INPS. Riteniamo che questo accertamento debba essere redatto dall'unità di valutazione multidisciplinare che ha il compito di redigere il profilo di funzionamento propedeutico alla formulazione del progetto individuale e alla stesura del piano educativo individualizzato. A nostro avviso è opportuno modificare profondamente la funzione dei gruppi di inclusione territoriale (GIT) che, secondo la delega recentemente approvata, hanno il compito di raccogliere dai dirigenti le proposte di quantificazione delle ore di sostegno, valutarle sulla base della sola documentazione e fare a loro volta un'assegnazione all'ufficio scolastico regionale, che procede all'assegnazione definitiva. Già prima dell'entrata in vigore di questa delega le ore di sostegno molto spesso si sono rivelate insufficienti rispetto al fabbisogno, questa nuova modalità di assegnazione potrebbe peggiorare le cose. Le richieste dei dirigenti, frutto di valutazione condivisa tra operatori socio-sanitari e scuola, andranno soddisfatte. Riteniamo che le risorse per il sostegno non possano ridursi al solo inserimento di un maggior numero di ore: per questo motivo, proponiamo che in ogni ambito territoriale sia presente un'équipe formativa territoriale, formata da professionisti (psicologi, pedagogisti, mediatori linguistici e culturali, terapeuti) a disposizione delle scuole. Tali équipe avranno i seguenti compiti: offrire supporto per la programmazione e la realizzazione di attività scolastiche ed extrascolastiche, rendere più efficaci le pratiche educative e didattiche, informare sulle risorse tecnologiche a disposizione; individuare le migliori soluzioni di collaborazione con la famiglia, i

servizi sociali e sanitari e le altre realtà educative, svolgere attività di ricerca didattica e di sperimentazione, da realizzare anche mediante la collaborazione con altre scuole, EFT, università ed enti di ricerca. Per garantire un sistema scolastico inclusivo sarà necessario coinvolgere tutto il personale scolastico nelle attività di formazione in servizio del personale della scuola, estendendo la partecipazione alle attività anche al personale amministrativo, tecnico e ausiliario, ovvero al personale ATA. Questa misura è stata sì richiamata all'interno dei decreti attuativi connessi alla "Buona scuola", ma senza lo stanziamento di alcuna risorsa aggiuntiva per renderla veramente realizzabile. Riteniamo che questo rappresenti il primo fondamentale passo per migliorare l'inclusione scolastica. Il personale docente dovrà essere chiamato a partecipare a periodiche attività di formazione sulle migliori strategie didattiche ed educative, per assicurare un progressivo e continuo innalzamento del livello di inclusione all'interno dei nostri istituti.

Assicurare un adeguato livello di apprendimento per i nostri ragazzi affetti da particolari disabilità significa inserire all'interno dell'organico insegnanti di sostegno specializzati e adeguatamente formati sin dall'inizio e per l'intero anno scolastico che facilitino tutti gli studenti in difficoltà a raggiungere gli obiettivi di apprendimento e la piena partecipazione. Allo stesso tempo, sarà necessario garantire l'adeguata presenza all'interno dell'organico scolastico di educatori per la corretta gestione dei bisogni educativi speciali, assicurando agli alunni con particolari esigenze una risposta adeguata. È importante la promozione dell'utilizzo del Software libero nella didattica per favorire l'autonomia e la partecipazione degli alunni con disabilità, poichè i programmi liberi sono adattabili alle loro esigenze e potenzialità.

Inoltre sarà necessario intervenire per superare le attuali lacune determinate dalla non definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di tutti quei servizi direttamente connessi al sistema scolastico. Per far ripartire davvero la nostra scuola abbiamo estremo bisogno di rendere effettivo e omogeneo il diritto allo studio. Adottando solo criteri di calcolo del fabbisogno di servizi come gli asili nido, il tempo pieno e la mensa scolastica - benché questi siano servizi assolutamente essenziali - non possiamo oggi garantire una loro diffusione omogenea su tutto il territorio nazionale, poiché questi vengono assicurati e finanziati soltanto dove già esistono, perlopiù nelle regioni del centro-nord. Risulta così fondamentale intervenire per consentire l'allocazione delle risorse attraverso parametri oggettivi, quali la popolazione scolastica, la presenza di alunni con disabilità, il reddito medio disponibile pro capite aggiustato, il livello di dispersione scolastica, al fine di migliorare il livello di istruzione ed assicurare in



maniera ottimale il servizio scolastico a tutti i cittadini. L'autovalutazione della comunità scolastica, relativa alla didattica, all'organizzazione e alle relative caratteristiche inclusive assume un ruolo fondamentale per il clima inclusivo, in quanto consente di rilevare, leggere e comprendere in quale misura i processi educativi, organizzativi e didattici possono essere definiti inclusivi e quali scelte assumere per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione e all'apprendimento di tutti gli alunni e studenti. In tal senso, si rivelano fondamentali strumenti quali l'index e il quadis, già sperimentati da anni in diverse scuole, che prevedono il coinvolgimento dei genitori e della comunità locale e la cui analisi può essere fatta in rete con altre scuole per innescare sinergie virtuose.

Per tali motivi il MoVimento intende:

- Rivedere la valutazione della disabilità, compresi il soggetto a cui inviare la domanda (inps) e la funzione del gruppo di inclusione territoriale (git);
- Prevedere una formazione continua di tutto il personale docente su strategie educativo-didattiche inclusive;
- Prevedere una Formazione continua del personale ATA e dirigente sugli aspetti organizzativi dell'inclusione;
- Assegnare tutti i posti di sostegno a insegnanti specializzati, inserendo nell'organico di diritto sia i posti di fatto che quelli in deroga;
- Prevedere insegnanti di sostegno dall'inizio dell'anno scolastico.
- Attribuire le ore di sostegno alle scuole nel rispetto dell'entità della disabilità;
- Prevedere la disponibilità nell'organico della scuola degli educatori, utili nella gestione dei bisogni educativi speciali;
- Disciplinare lo stato professionale degli assistenti all'autonomia e alla comunicazione;
- Prevedere la disponibilità dell'assistente alla comunicazione dall'inizio dell'anno dell'anno scolastico, anche durante le uscite didattiche;
- Promuovere il software libero nella didattica;
- Definire i livelli essenziali di prestazione relativi all'istruzione (LEP): assistenza specialistica, trasporto, mensa;
- Promuovere strumenti di autovalutazione per l'inclusione (come l'index e il quadis).

### **3. Risorse, organizzazione, edifici e strumenti**

#### **3.1 Organizzazione scolastica e risorse**

I dati relativi alla spesa effettuata dal nostro Paese in materia di istruzione recentemente rilevati anche dal Documento di Economia e Finanza mostrano un quadro assolutamente desolante.

Il documento mostra in maniera inequivocabile come, in relazione alla spesa pubblica in percentuale al PIL da investire nel settore scolastico, sia stimata oggi una diminuzione complessiva dei finanziamenti, con una percentuale decrescente dal 2020 al 2040, passando da 3,4 punti a 3,1. Una lenta ricrescita del comparto potrà avvenire esclusivamente a partire dal 2045.

Secondo l'analisi dei grafici di spesa l'Italia continuerà quindi a essere relegata tra gli ultimi posti rispetto alle medie europee, evidenziando, ancora una volta, un generale e preoccupante disinteresse nel settore dell'istruzione e della formazione scolastica.

Questo diffuso impoverimento ha comportato una profonda crisi del nostro sistema scolastico, non più in grado di garantire servizi e standard qualitativi adeguati. Per fronteggiare tale crisi da qualche anno ormai molti dirigenti scolastici hanno introdotto la prassi per la quale all'atto dell'iscrizione, in maniera spesso coercitiva, viene richiesto alle famiglie il pagamento del cosiddetto "contributo volontario", che può arrivare anche a centinaia di euro e che spesso serve alla scuola per l'acquisto del materiale didattico, della carta igienica e dello stretto necessario per fare lezione.

Noi crediamo, invece, in una scuola totalmente gratuita, e in uno Stato che, impedendo queste distorsioni, si faccia carico di garantire il suo funzionamento, così da rispettare quanto sancito dalla nostra Costituzione. Intendiamo quindi assicurare maggiori risorse e migliorare l'allocazione di quelle già destinate, favorendo un'istruzione pubblica adeguata e con elevati standard qualitativi, senza costringere i genitori ad una diretta partecipazione economica per assicurare il regolare svolgimento delle normali attività scolastiche, sia curricolari che extracurricolari. I genitori andranno sì coinvolti, ma esclusivamente nell'attiva gestione delle scuole, affinché questi siano parte integrante di un sistema finalmente trasparente e inclusivo. Vogliamo quindi garantire alla scuola quelle risorse che troppo spesso sono state indirizzate altrove, perché riteniamo che l'istruzione rappresenti una priorità negli investimenti del nostro Paese. Crediamo sia necessario garantire scuole pronte ed efficienti già dal primo giorno, con un organico adeguato a supportare le esigenze dei nostri ragazzi, ai quali vogliamo assicurare un'esperienza educativa unica e coinvolgente.

Per tali motivi il MoVimento intende operare con queste finalità:

- Scuole pronte a partire dal primo giorno di scuola: anticipare le operazioni preliminari all'inizio dell'anno scolastico in modo da avere l'organico al completo - supplenti, docenti di sostegno e assistenti all'autonomia e alla comunicazione compresi - all'inizio dell'anno scolastico;
- Continuità didattica, soprattutto per gli alunni con difficoltà;
- Stretta sull'utilizzo dei contributi "volontari" delle famiglie e controlli rigorosi sugli abusi, con sanzioni a carico dei dirigenti;
- Incremento del Fondo d'Istituto; • Aumento della partecipazione attiva nella gestione delle scuole di genitori e studenti.

### **3.2 Edilizia e architettura: sicurezza e innovazione**

L'attuale condizione strutturale delle scuole italiane rappresenta uno dei punti più critici del nostro sistema scolastico. Dal quadro emerso dalla lettura dei dati resi noti dall'anagrafe dell'edilizia scolastica, strumento di monitoraggio previsto dalla legge n.23 del 1996 ma arrivato dopo ben 20 anni di attesa, è possibile affermare che la situazione delle nostre scuole è assolutamente allarmante. La fotografia della situazione degli istituti scolastici, elaborata attraverso i dati forniti dalle regioni al MIUR ci dice che quasi il 50% è stato costruito prima dell'anno 1971. Metà delle nostre scuole ha, quindi, oltre quarant'anni. A ciò si aggiunga che solo il 70% di questi è stato progettato per ospitare al suo interno un istituto scolastico.

I nostri ragazzi si trovano oggi a frequentare edifici vecchi e troppo spesso pericolosi, ambienti non adeguati che non rispettano le più banali norme di sicurezza. Non sono rare, infatti, le notizie di crolli all'interno degli istituti scolastici, luoghi che dovrebbero garantire l'incolumità e la sicurezza dei nostri ragazzi ma che spesso, anche a causa dell'incuria e della scarsa manutenzione da parte dei proprietari degli immobili (quasi sempre Comuni o Province), diventano luoghi pericolosi e, in alcuni casi, teatro di drammatiche tragedie.

Ad aggravare l'attuale condizione contribuisce senz'altro la situazione dei territori su cui sorgono i nostri istituti, dal momento che, com'è noto, gran parte del nostro Paese è caratterizzato da una forte sismicità. Questo presupposto, con tutta evidenza, non può far altro che aumentare il generale livello di insicurezza, dal momento che, come già sottolineato, gran parte degli edifici risulta realizzato durante un periodo storico che non attribuiva adeguata

importanza alla normativa antisismica. Secondo gli stessi dati forniti nel 2015 dal Ministero, infatti, la maggior parte degli edifici scolastici italiani censiti non risulta progettato secondo i più recenti ed efficaci criteri antisismici e, nonostante alcuni istituti abbiano provveduto ad un adeguamento, in larghissima parte le nostre scuole non sono ancora in grado di garantire un accettabile livello di sicurezza in caso di evento sismico. Ciò che più preoccupa è la presenza di ben 2.700 scuole italiane situate in zone ad alto rischio sismico che risultano sprovviste di adeguata progettazione antisismica. Dall'anagrafe si evince, inoltre, che solo il 49% di essi possiede un certificato di collaudo statico, il 48% degli edifici non ha potuto fornire l'attestato di agibilità, il 28% delle scuole non possiede il documento di valutazione del rischio e il 27% un piano di emergenza. Questa condizione è determinata proprio dalla data di costruzione degli edifici, dal momento che solo a partire dal 1971 è entrata in vigore della normativa sul collaudo statico degli edifici. La situazione richiede interventi urgenti ed efficaci.

Per troppi anni, infatti, le risorse ministeriali sono rimaste chiuse in un cassetto, annunciate ma mai effettivamente assegnate. Lo stesso governo che recentemente ha inteso stanziare in più occasioni fondi in favore dell'edilizia scolastica ha, di fatto, riallocato risorse già disponibili o mai utilizzate. Già dal 2015, ad esempio, erano stati stanziati oltre 300 milioni per la realizzazione del progetto "scuole innovative". Il risultato? Siamo tuttora in attesa della chiusura di quel bando, che doveva prevedere la realizzazione di 51 scuole. Di queste, ad oggi, il Ministro ne ha annunciate soltanto otto.

Per questi motivi, riteniamo prioritario garantire ai nostri ragazzi scuole sicure e ospitali, dotate di tutti gli strumenti necessari per assicurare loro la migliore esperienza educativa possibile. Per fare questo è necessario non soltanto stanziare risorse adeguate, ma sarà fondamentale garantirne l'effettivo utilizzo, attraverso un piano strutturale a lungo termine e un monitoraggio costante sull'avanzamento dei lavori. Sarà necessario istituire un fondo unico da destinare esclusivamente agli interventi di sicurezza e ristrutturazione delle scuole, alle cui risorse sarà possibile accedere attraverso appositi piani triennali.

Per tali motivi il MoVimento intende realizzare:

- Piano decennale per la messa a norma e in sicurezza, la riqualificazione e il rinnovamento di tutte le scuole italiane e degli ambienti dell'apprendimento;
- Piano di ricognizione e monitoraggio costanti dei lavori eseguiti;
- Fondo unico cui si accede tramite piani triennali.

## 4. Scuole Paritarie

Uno dei temi oggi più dibattuti in materia di istruzione è senz'altro rappresentato dall'erogazione di contributi statali alle scuole non statali. Se è vero che la nostra Costituzione concede ad enti e soggetti privati l'opportunità di istituire scuole ed istituti di educazione, l'esercizio di questa facoltà non può comunque comportare alcun tipo di spesa a carico delle casse dello Stato. Com'è noto, tuttavia, al fine di giustificare provvedimenti che, aggirando le regole, consentissero un diretto finanziamento in favore degli istituti scolastici privati, si è cercato, nel corso degli anni, di interpretare le disposizioni contenute nella nostra Carta in maniera meno stringente. È così che il 10 marzo del 2000 entrò in vigore la legge n. 62, voluta dall'ex Ministro dell'Istruzione Berlinguer, per l'introduzione strutturata del finanziamento statale in favore delle scuole private. Da allora, gli istituti scolastici non statali continuano a beneficiare di finanziamenti pubblici per il loro funzionamento, nonostante da anni la scuola pubblica statale soffra una grave carenza di investimenti e necessiti di urgenti misure per un suo effettivo rilancio.

Così, anziché intervenire per migliorare il nostro sistema d'istruzione pubblico, lo Stato, annualmente, si fa carico di garantire ingenti risorse agli istituti privati. Nel solo anno 2018 questi istituti scolastici saranno a carico del bilancio pubblico con una spesa pari a 518.250.640 milioni di euro. A questi finanziamenti pubblici diretti vanno ad aggiungersi, inoltre, quelli indiretti, quale, ad esempio, la detraibilità dei costi delle rette per le famiglie che scelgono le scuole paritarie - misura prevista dalla "Buona Scuola" di Renzi - e la possibilità di accedere ad ingenti fondi europei attraverso i PON FSE e FESR.

È innanzitutto necessario chiarire come il MoVimento 5 Stelle non abbia alcun approccio ideologico a questo tema, ritenendo, più semplicemente, che in una situazione di grave mancanza di risorse utili a garantire a tutti un'istruzione statale di qualità, occorra necessariamente seguire una scala di priorità. Attualmente i fondi delle scuole statali sono stati prosciugati: l'Italia è ancora tra i paesi europei che spendono meno per il sistema di istruzione. Tutti sanno che le famiglie sono oggi costrette a far fronte a costi molto elevati per garantire servizi essenziali direttamente connessi al sistema scolastico: il trasporto, la mensa, le attività didattiche e sportive extra- curricolari, l'acquisto dei libri di testo. Spesso, come già segnalato, sono addirittura chiamate a partecipare direttamente alle spese relative al materiale necessario a garantire le normali attività scolastiche. Si tratta di costi spesso insostenibili per molte famiglie che, di fatto, rendono la scuola estremamente onerosa.

È una priorità del MoVimento 5 Stelle quindi invertire questa rotta, privilegiando un'istruzione pubblica statale di qualità per tutti gli alunni e, soprattutto, totalmente gratuita. È compito dello Stato, infatti, farsi carico di tutti i costi necessari per assicurare ai nostri ragazzi un livello adeguato di qualità, destinando prioritariamente le risorse pubbliche alle scuole statali, al fine di renderle davvero gratuite.

L'unica eccezione dovrà essere rappresentata dal finanziamento in favore dei nidi e delle scuole dell'infanzia privati. Si tratta di istituti che in molti territori costituiscono l'unica possibilità per le famiglie a causa dell'assenza di strutture pubbliche, comunali o statali, e che svolgono quindi una funzione sociale ed educativa essenziale, poiché i Comuni e lo Stato, ad oggi, non riescono ancora a garantire il servizio a tutte le famiglie che ne hanno bisogno.

Ma quello delle scuole paritarie non è un tema esclusivamente legato al loro sistema di finanziamento. Gli istituti non statali che vogliono ottenere la qualifica di scuola paritaria devono dimostrare di possedere determinati requisiti stabiliti dal Ministero, anche in tema di criteri ministeriali per assicurare la qualità della didattica, la regolarità dei contratti e l'adeguatezza degli stipendi dei docenti che vi lavorano. Negli ultimi anni è venuto alla luce l'allarmante fenomeno dei cosiddetti diplomifici, scuole private che si accaparrano il titolo di paritarie al solo fine di diventare autentiche fabbriche di diplomi a pagamento. Queste scuole garantiscono ai propri iscritti promozioni assicurate, svolgono esami di maturità facilitati, con commissari d'esame compiacenti e docenti precari disposti a sorvolare su gravi insufficienze pur di preservare l'incarico.

I diplomifici sono un cancro per il sistema d'istruzione italiano e il MoVimento 5 Stelle intende combatterli con ogni mezzo, perché la legalità e il rispetto delle regole sono principi per noi imprescindibili.

Per tali motivi il MoVimento intende:

- Abolire i finanziamenti statali alle scuole paritarie (facendo salvi i finanziamenti per asili nido e scuola dell'infanzia nonché per istituzioni private in ossequio alla sussidiarietà orizzontale 118,4 Cost.);
- Contrastare il fenomeno dei diplomifici; effettuando ispezioni periodiche per la verifica dei requisiti delle scuole private;
- Rivedere la legge 62/2000 sulla parità scolastica.

## 5. Valutazione

Il sistema di valutazione delle performance degli alunni e delle scuole, che va sotto il nome di INVALSI, e che la legge c.d. “Buona Scuola” ha ulteriormente promosso, sottende un’idea estremamente dannosa per il sistema scolastico, poiché accresce la competizione tra scuole e tra alunni. Dobbiamo evitare che esistano scuole di serie A e scuole di serie B, dal momento che la nostra Costituzione tutela il diritto allo studio e promuove la realizzazione di un sistema d’istruzione di qualità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro provenienza geografica, sociale o economica.

Le differenze tra i territori, tra scuole del centro e scuole di periferia, vanno livellate verso l’alto sostenendo maggiormente proprio le realtà più svantaggiate.

Inoltre, la didattica non può essere ridotta a quiz a crocette che standardizzano il sapere. Il primo passo per restituire centralità ad un modello educativo cooperativo consiste nel rivedere le modalità di valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti attraverso i test INVALSI. In tema di valutazione degli alunni il MoVimento 5 Stelle da tempo chiede di slegare definitivamente il sistema di valutazione elaborato da INVALSI dalle prove finali d’esame: con tutta evidenza, in questi anni, questo meccanismo non ha determinato alcun beneficio per la corretta valutazione delle effettive competenze acquisite dai nostri studenti. Eppure, nonostante le evidenti inefficienze dell’attuale sistema, anziché provvedere a un suo definitivo superamento o a una sostanziale revisione, il governo Renzi ha deciso di continuare a sottoporre gli studenti alle prove INVALSI per l’attestazione delle competenze: tali prove dovranno essere sostenute non più in sede di esame finale ma nel corso dell’anno scolastico. Tuttavia questa decisione non comporterà alcun reale cambiamento, né sarà superato il suo accostamento alla prova finale, dal momento che la verifica è stata comunque inserita tra i requisiti necessari per consentire l’accesso all’esame.

La “Buona Scuola” ha inoltre introdotto un nuovo strumento per la valutazione, riferito, questa volta, al personale docente della scuola: il “bonus merito docenti”. Grazie a questa misura oggi è possibile assegnare un incremento stipendiale da parte del dirigente in favore di alcuni docenti, in maniera totalmente discrezionale. Occorre innanzitutto chiarire come questo strumento non rappresenti affatto un meccanismo di valutazione del merito, acquisendo, invece, il carattere di un vero e proprio sistema di controllo del docente, il quale sarà sottoposto al continuo ricattato dal dirigente, che potrà così stabilire se concedere o meno un aumento stipendiale.

Questo strumento è stato già bocciato dalla scienza che, dal 1975, con numerose ricerche, ha dimostrato che i bonus economici non sono efficaci per il miglioramento delle prestazioni individuali e collettive dei lavoratori intellettuali. Accade invece l'esatto contrario, in quanto questo strumento colpisce il senso di comunità scolastica, danneggiando la serenità dei lavoratori e la cooperazione tra essi.

Il MoVimento 5 Stelle rifiuta una visione della scuola che preveda una lotta tra docenti per veder garantito il riconoscimento del proprio lavoro, ma mira a promuovere una società fondata sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione e a un generale innalzamento dei livelli retributivi slegato da forme premiali.

Infine, riteniamo assolutamente necessario provvedere a un nuovo sistema per la valutazione dei dirigenti scolastici, oggi chiamati a ricoprire il ruolo di veri e propri manager della scuola, con pieni poteri e strumenti che, come già contestato, stanno gradualmente trasformando gli istituti scolastici in società controllate. Oggi occorre garantire un modello di valutazione basato su criteri oggettivi ed effettivamente adeguati.

Per tali motivi il MoVimento intende perseguire i seguenti obiettivi:

- Per quel che concerne la valutazione degli alunni: eliminazione dei test INVALSI dalle prove d'esame, superamento della valutazione numerica ed estensione della valutazione per competenze (certificazione per competenze annuale), revisione del ruolo e della natura dei test INVALSI.
- Per quel che concerne la valutazione dei docenti: eliminazione del bonus introdotto con la L. 107, valutazione con finalità di crescita professionale e non punitiva, monitoraggio psico-attitudinale periodico per promuovere il benessere della comunità scolastica.
- Per quel che concerne la valutazione dei dirigenti: istituzione di un nuovo sistema di valutazione dei dirigenti, aumento degli ispettori con concorso nazionale.
- In generale: revisione del Sistema Nazionale di Valutazione, promozione di una maggiore centralità dell'INDIRE come organo di pianificazione e di impulso delle strategie di miglioramento della qualità didattica (SNV).



## 6. Alternanza Scuola-Lavoro

La “Buona Scuola” ha ampliato in maniera spropositata le ore obbligatorie di alternanza scuola-lavoro e i più recenti fatti di cronaca ci riportano un quadro desolante: gli studenti hanno spesso denunciato episodi di sfruttamento da parte delle aziende. L’alternanza voluta dal governo si configura in troppi casi come disponibilità di manodopera a costo zero per le multinazionali e come un onere burocratico per le scuole, anche se non manca qualche esperienza positiva. Gli studenti hanno chiesto a gran voce di essere tutelati, perché in poco tempo la riforma ha già mostrato il suo vero volto, assai lontano dagli interessi dei ragazzi e dalla loro necessità di apprendimento.

L’alternanza scuola-lavoro, così come prevista dalla legge n.107, rischia di svuotare le funzioni principali degli istituti scolastici a causa della bassa qualità della proposta di offerta formativa, ormai legata ad un finanziamento non adeguato al numero di ore obbligatorie. La recente riforma rappresenta una visione distorta e soltanto parziale dei percorsi dell’istruzione professionale, in considerazione della totale assenza di discipline che consentano agli studenti di ottenere una formazione che promuova e sviluppi le abilità legate alle attività d’impresa. Al contrario, è incentrata su una preparazione che appare totalmente orientata e pensata per affrontare attività lavorative di tipo subordinato. L’attuale modello di alternanza, infatti, sembra andare chiaramente in questa direzione, abituando gli studenti a un modello di lavoro al servizio delle imprese, precario, non retribuito e non proiettato verso un loro arricchimento professionale. Questi percorsi dovrebbero, piuttosto, assicurare un bagaglio di conoscenze che gli studenti potranno utilizzare nel corso della propria vita lavorativa, per rimanere sempre al passo con gli inevitabili cambiamenti che presto stravolgeranno gli attuali modelli delle professioni.

Per il MoVimento 5 Stelle l’alternanza scuola-lavoro deve essere una reale opportunità formativa per gli studenti, strettamente connessa al percorso di studi: si apre l’orizzonte ad una visione più ampia, che chiameremo Azione di Apprendimento nel Territorio. Le ore di alternanza vanno ridotte, rese facoltative e svolte solo presso enti, aziende e botteghe artigianali virtuose disposte a offrire una formazione di qualità. Andranno bandite le aziende e le multinazionali che intendano solo assicurarsi manodopera a basso costo.

Chiediamo che la scuola non perda mai di vista il suo fondamentale compito di formazione dei nostri ragazzi e che rimanga una fonte inesauribile di ricchezza per loro e non per un mercato del lavoro sempre più precario, svilito e sottopagato.

Per tali motivi il MoVimento intende perseguire i seguenti obiettivi:

- Eliminazione dell'obbligatorietà dell'alternanza scuola- lavoro promuovendo percorsi formativi più ampi configurati come Azione di Apprendimento nel Territorio;
- Abrogazione delle norme della Legge 107 (Buona Scuola);
- Revisione degli enti formativi dell'istruzione professionale secondaria e degli ITS (Istituto Tecnico Superiore).



**PROGRAMMA  
SVILUPPO ECONOMICO  
MOVIMENTO 5 STELLE**

## **PREMESSA METODOLOGICA**

**La seguente relazione è composta da tre punti:**

La fotografia degli atti legislativi presentati, degli atti di sindacato ispettivo più rilevanti e dalle posizioni prese nel parlamento italiano e nel parlamento europeo in merito alle tematiche riguardanti lo sviluppo economico. (In allegato)

I quesiti da porre al voto introdotti da una premessa inerente lo stato dell'arte della tematica affrontata e la visione del movimento 5 stelle, nonché uno schema di base con i punti focali per il testo di accompagnamento di ogni singolo quesito.

Elenco di esperti che possano fornire un contributo di accompagnamento per ogni singolo quesito.

Per affrontare il progetto abbiamo innanzitutto analizzato tutte le varie funzioni che sottendono il ministero dello sviluppo economico, comprendendo tutte le tematiche di competenza elencate al seguente collegamento <http://www.mise.gov.it/index.php/it/ministero>.

Da queste sono state escluse quelle che vengono affrontate da altri gruppi di lavoro e aggiunte invece quelle fondamentali che riguardano il ministero dell'economia e finanza e che fanno da supporto di quantificazione, copertura finanziaria e programmazione delle risorse per il piano di sviluppo economico e per gli altri piani.

Abbiamo così potuto raccogliere in una posizione remota tutto il materiale legislativo, gli atti di sindacato ispettivo e gli atti al parlamento europeo che riguardano le tematiche di cui sopra, divise secondo le funzioni indicate con breve descrizione e collegamento al testo dell'atto.

(Questo materiale è stato riassunto nel documento in allegato alla fine).

Da qui abbiamo quindi individuato quattro pilastri fondamentali su cui schematizzare la nostra visione: il modello di sviluppo, la politica industriale, la politica commerciale, il supporto finanziario.



Questi pilastri ci hanno permesso di riflettere sulla visione di sviluppo economico e formulare i seguenti quesiti.

# 1. MODELLO DI SVILUPPO ECONOMICO

**Intro: La sfida dello sviluppo economico e la necessità di nuovi paradigmi.**

Per sviluppare una strategia concreta di sviluppo economico è necessario comprendere i limiti degli attuali paradigmi che guidano i sistemi di produzione e di consumo del nostro paese.

I limiti allo sviluppo imposti dalla finitezza del pianeta e delle risorse a disposizione danno l'opportunità di mettere in atto nuovi modelli di sviluppo che tengano conto anche della capacità dell'ambiente di assorbire i rifiuti prodotto dal metabolismo ambientale.

L'attuale sistema economico dominante è tendenzialmente basato su un modello cosiddetto lineare, dove le materie prime sono estratte dalla natura e utilizzate per produrre beni e servizi che vengono consumati e alla fine eliminati come rifiuti.

In un mondo dalle risorse finite tale modello lineare si sta rivelando insostenibile e prossimo al raggiungimento dei limiti fisici.

Le principali criticità con cui il modello lineare si sta scontrando sono: la scarsità delle risorse, la volatilità dei prezzi delle risorse naturali, l'instabilità degli approvvigionamenti di materie prime, il valore perduto di materiali e prodotti, i rifiuti generati, il degrado ambientale e il cambiamento climatico.

Questo porta anche a una profonda riflessione sugli attuali sistemi di misurazione del benessere di una nazione, che non può essere

esclusivamente rilevato da un indice delle entrate nazionali, quali il PIL, poiché non rispecchia in alcun modo il progresso del paese e si basa su un assioma non veritiero, ossia che il benessere umano sia direttamente proporzionale alla cosiddetta crescita economica.

Per superare e dare delle risposte a tutti questi limiti è necessario basare lo sviluppo economico del paese su dei principi che prendano in conto il flusso materiale nel ciclo di produzione e consumo con un utilizzo razionale delle risorse naturali col fine di garantire uno sviluppo sostenibile nel tempo.

L'economia circolare in sostanza propone il superamento del modello lineare prendendo in conto un sistema economico di produzione e di scambio che, lungo tutti gli stadi del ciclo di vita dei prodotti, mira ad aumentare di efficacia dell'utilizzazione delle risorse e diminuire l'impatto ambientale sviluppando allo stesso tempo il benessere delle persone.

L'economia circolare ambisce a mantenere i prodotti, i componenti i materiali al loro più alto contenuto di valore in ogni stadio del loro ciclo di vita.

Questo non solo dà delle risposte ai limiti ambientali del sistema economico attuale, ma presenta enormi opportunità di sviluppo per il paese, per un produttore e per un consumatore consapevole, per la competitività, la sostenibilità.

Parallelamente a questo, si modificano anche i misuratori economici del benessere umano, creando un nuovo modello di misura che tenga conto dei limiti posti dal modello lineare e sia proporzionato misurando il benessere effettivo e non meramente analitico.

Occorre quindi predisporre un piano che sia un nuovo progetto che eviti la distruzione completa dell'ecosistema Italia, la perdita totale del nostro

territorio promuovendo invece la messa in sicurezza del territorio, ristabilisca l'equilibrio idrogeologico del paese e metta in sicurezza laddove esista rischio sismico.

Un intervento chiaro e programmato dello Stato per garantire il benessere dei cittadini, l'operatività delle imprese, la ricerca e l'innovazione tecnologica è il volano del rilancio del Paese. In questo obiettivo diventa fondamentale anche rivedere le politiche comunitarie che vietano talvolta l'intervento dello Stato e secondo cui la BCE può dare denaro solo alle Banche.

Lo Stato è il Popolo sovrano, e il benessere dei cittadini riflette direttamente il progresso e lo sviluppo della società. Il pensiero da contrastare è quello del neoliberismo spinto secondo il quale non conta la comunità ma rileva soltanto il singolo individuo, il quale deve essere auto imprenditore, perseguire il massimo profitto, e fare in modo che la ricchezza sia accentrata nelle mani di pochi.

Se si pensa che tutto questo proceda attraverso la creazione del denaro dal nulla, la privatizzazione delle industrie, delle società pubbliche, dei beni e dei servizi pubblici, e la svendita di questi stessi, si capisce agevolmente che il neoliberismo pone in essere un sistema economico deviato e predatorio, che porta pochi al benessere e molti alla miseria.

La salvezza sta nell'applicare la sezione terza, parte prima, della vigente Costituzione, che, a cominciare dagli anni '80, dopo trenta anni di benessere, è stata costantemente violata a causa di leggi criminogene che hanno privatizzato le banche, le industrie, i territori e persino i demani, che sono proprietà collettiva degli Italiani a titolo di sovranità.



Si tratta altresì di riprendere in esame il Trattato di Maastricht, di Lisbona e il cosiddetto fiscal compact, i quali vincolano lo sviluppo economico e impongono, come ampiamente sottolineato anche da Cristine Lagarde, che noi riducessimo il debito “accelerando e frenando nello stesso tempo”.  
É questo un concetto di per sé illogico e contraddittorio, ed è folle affidare ad esso la riduzione del debito pubblico che, tra l’altro, è costituito tutto da tassi di interesse che ci hanno posto sulle spalle i mercati e non certo dalle spese per il welfare.

É un cammino certamente faticoso e non privo di sofferenze, ma è obbligatorio percorrerlo perché l’alternativa è soltanto la perdita del territorio, la miseria del popolo, la fine.

Si tratta di riportare la sovranità che si è spostata nei mercati all’interno degli Stati nazionali, poiché è il diritto che deve prevalere sull’economia e non viceversa.

## **2. PIANO INDUSTRIALE**

### **Il ruolo dello Stato**

### **I processi produttivi e l'ecosistema industriale**

### **L'innovazione tecnologica**

#### **Intro:**

In un periodo storico in cui il modello di sviluppo economico deve necessariamente tenere presente i processi di automatizzazione e interconnessione enunciati nella quarta rivoluzione industriale, il programma dello sviluppo economico dovrà occuparsi di colmare il gap tecnologico delle imprese italiane nei confronti di quelle dei Paesi più sviluppati. Il nuovo millennio ci porta obbligatoriamente ad affrontare le sfide legate al rinnovato rapporto tra uomo e macchine, sempre più indipendenti ed automatizzate. Il m5s intende guardare a queste nuove sfide come un'opportunità di sviluppo e non come uno svantaggio produttivo, sviluppando al contempo nuovi modelli di consumo, ribaltando completamente il paradigma usato finora secondo cui dovesse essere l'offerta a condizionare la domanda.

Attraverso una maggior consapevolezza degli effetti dei nostri consumi sull'ambiente, sulla nostra salute e sulla nostra economia infatti, il

consumatore sarà portato ad essere sempre più responsabile e critico sul processo produttivo, sulle possibilità di autoriparazione dei prodotti, sul fine vita di questi e sulla limitazione degli scarti, condizionando così l'offerta stessa.

Lo Stato ha quindi il compito di guidare il paese attraverso un piano di sviluppo economico che tenga conto dell'esigenza di un nuovo paradigma di produzione industriale, una maggior sensibilizzazione del consumatore, un ruolo attivo nello sviluppo di policy commerciali e una maggior tutela e sostegno delle peculiarità del proprio tessuto economico.

Nell'ottica di questo nuovo piano industriale risultano necessari: lo sviluppo di processi in grado di garantire una maggior durata di vita e un focus sulla responsabilità aziendale nell'offrire il giusto supporto per la riparazione e la disponibilità dei ricambi anche attraverso normative ad hoc; lo sviluppo e l'attrazione di innovazione tecnologica in grado di favorire la crescita dei nuovi settori (new digital economy); la profonda revisione della cultura consumistica e il supporto dell'artigianato tradizionale nei processi di riparazione e riuso dei prodotti nonché nella sfida con le nuove professioni tecnologiche; la partecipazione dello stato nella vita industriale del paese, nella protezione degli asset strategici, tecnologici e produttivi nonché l'investimento del paese in settori deboli o completamente assenti nell'ottica di una maggiore sovranità nazionale sui mercati (e una minor dipendenza da altri paesi).

## 2A LA PARTECIPAZIONE DELLO STATO

### **Intro:**

Lo stato è il principale protagonista del raggiungimento degli obiettivi programmatici che ci si pongono per la visione economica, sociale e ambientale del paese.

L'intervento dello stato nelle missioni produttive e innovative ha lo scopo di perseguire tali obiettivi attraverso l'individuazione di specifici piani di attività volti a valorizzare ambiti di sviluppo e programmi di investimento indirizzati a puntare su settori strategici su cui concentrare le iniziative di maggior impatto per lo sviluppo dei territori, in tale ampia strategia può ritenersi, altresì, utile favorire la partecipazione pubblica in imprese che operano in comparti ritenuti primari e strategici per il benessere della collettività.

Ma tale partecipazione deve essere indirizzata verso obiettivi rilevanti, con investimenti mirati a valorizzare la correlazione tra scienza, ricerca e sviluppo, nei comparti e settori ad alto impatto sociale, con la trasformazione dei processi produttivi, lungo l'intera catena dell'innovazione applicata alle peculiarità ed alle variegate caratteristiche del tessuto imprenditoriale del Paese, con ricadute sull'incremento dell'occupazione assumendosi anche i rischi dell'implementazione di tale visione, i cui benefici spesso non sono di immediato realizzo ma di medio-lungo periodo. Tale azione va sistematicamente sottoposta a monitoraggio

al fine di valutare il perseguimento di tali obiettivi o l'esigenza di un cambiamento di rotta.

L'economia italiana è caratterizzata da una presenza diffusa, di dimensioni particolarmente rilevanti anche nel confronto internazionale, di società partecipate da soggetti pubblici. Alle società partecipate da enti pubblici che producono beni e servizi operanti in regime di mercato ed aventi forma e sostanza privatistica, si affiancano, sempre più spesso, soggetti che pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali, svolgendo compiti e funzioni di natura pubblicistica si da poterli configurare come veri e propri apparati pubblici (enti pubblici in forma societaria) o "organismi di diritto pubblico" soggetti a particolari e penetranti regole di gestione e controllo pubblico. Tali soggetti rientrano dunque in un concetto di pubblica amministrazione flessibile, "a geometrie variabili". Nell'ultimo decennio il fenomeno si è amplificato anche grazie all'aumento del numero delle società partecipate da amministrazioni regionali, provinciali e locali ma anche controllate da tali enti. Questo aumento della galassia di società, in qualche modo collegate con gli enti pubblici, ha segnato nell'ultimo ventennio una proliferazione della partecipazione degli enti locali, con profili rilevati sull'indebitamento di questi ultimi e sulla tenuta dei loro bilanci. La complessiva situazione è stata peraltro oggetto di una approfondita indagine della Corte dei Conti. Basti pensare che nell'universo degli organismi partecipati, dal punto di vista dell'attività svolta, il 34,67% degli organismi partecipati italiani si occupa di servizi pubblici locali, mentre il 65,33% degli organismi partecipati svolge attività riconducibili ad altro: in particolare, attività culturali sportive e di sviluppo turistico, supporto alle imprese, scientifiche e tecniche, agricoltura silvicoltura e pesca, sanità e assistenza sociale, farmacie.

Focalizzandoci sulle partecipate dello Stato, è fondamentale comprendere la diversa natura dei servizi offerti e della situazione economica in cui verte ciascuna di queste partecipate. Negli ultimi anni si è assistito ad un

processo di velocizzazione delle privatizzazioni e di vendita di quote di partecipazioni statali a competitor strategici e a governi sovrani perdendo quote di asset fondamentali per il nostro Paese. Risulta quindi fondamentale una netta distinzione tra i cosiddetti comparti e servizi essenziali, e comparti e servizi secondari, tra la produttività e l'improduttività di una partecipazione in chiave non tanto economica quanto di soddisfacimento di bisogni collettivi.

Le aziende dove lo Stato è azionista di maggioranza relativa e nelle quali nomina l'amministratore delegato, come in ENI, ENEL, SNAM, Terna, Leonardo-Finmeccanica, esse oggi operano in totale autonomia senza alcun controllo e senza alcun reale indirizzo politico per il raggiungimento di obiettivi di interesse nazionale. Il problema dunque non riguarda solo i manager che, una volta nominati alla guida di queste imprese, cercano di perseguire l'unico interesse di profitto e di mercato dell'impresa stessa (in alcuni casi senza nemmeno riuscirci), ma è il ruolo dell'azionista pubblico, esso è il fulcro che deve orientare le politiche di investimento di queste imprese.

Tali imprese infatti devono svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo del paese sia dal punto di vista della ricerca, dell'applicazione delle migliori pratiche, della spesa per investimenti per il rilancio del paese attraverso l'innovazione tecnologica sul territorio nazionale con lo sviluppo di opportunità occupazionali.

Perché mentre da un lato risulta essere indispensabile la ricerca di maggiori investimenti nel nostro paese dall'altro è impensabile permettere che tali risorse vengano poi usate dalle grandi imprese "pubbliche" per espandersi

su mercati internazionali alla ricerca del margine migliore e del profitto immediato trascurando il nostro Paese.

Per esempio negli ultimi 15 anni gran parte delle attività economiche riconducibili ad Eni sono state trasferite all'estero attraverso la società Eni International BV, con sede a L'Aia, da cui dipendono oggi tutte le consociate estere. In tal modo, si è ridotto il perimetro delle attività soggette ad imposizione fiscale in Italia, portando il livello effettivo di tassazione sugli utili del gruppo ad una percentuale che si stima essere pari ad appena il 6 per cento, a fronte di una tassazione media sulle società che operano sul territorio nazionale ormai superiore al 50 per cento. In un momento di grande sofferenza per le casse pubbliche italiane e di assoluta necessità di risorse da destinare a politiche pubbliche in funzione anti crisi, crescono le imposte che Eni SpA versa all'estero, erogando dividendi alle società controllate aventi sede in Stati e territori a regime fiscale privilegiato la cui opacità rende di fatto impossibile alcun controllo sulla natura e sugli scopi delle stesse. Negli ultimi anni il numero dei dipendenti dell'Eni si è drasticamente ridotto: prima della privatizzazione, il gruppo dichiarava circa 110.000 dipendenti, dei quali due terzi in Italia; oggi sono 80.000 e di questi meno della metà è impiegata in Italia.

La fondamentale presenza dello Stato è quindi indispensabile per l'implementazione della visione di paese che abbiamo, del raggiungimento di obiettivi di sovranità, autosufficienza, di sviluppo.

La fondamentale presenza dello Stato è quindi indispensabile per l'implementazione della visione di paese che abbiamo, del raggiungimento di obiettivi di sovranità, autosufficienza, di sviluppo.

ALLEGATO AL PUNTO 2A: Società partecipate dalle Amministrazioni Centrali

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo (ai sensi del D.Lgs. n. 33/2012, articolo 22) di aggiornare annualmente e pubblicare alcuni dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato. Oltre all'elenco delle società di cui l'amministrazione detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria (di cui va indicata l'entità), ogni amministrazione deve pubblicare, fra l'altro, i risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Queste disposizioni non trovano applicazione nei confronti delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea, e loro controllate.

In primo luogo, il Ministero dell'economia e delle finanze pubblica una [tabella](#) con l'elenco delle partecipazioni e il risultato di bilancio del triennio 2012/2014 (i valori negativi sono indicati tra parentesi).

Senza riferimenti al risultato economico, sul sito del MEF è presente anche [l'elenco](#) aggiornato delle partecipazioni dirette del MEF.

L'Agenzia delle entrate fornisce le [informazioni](#) sulla partecipazione (51%) in Equitalia.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non detiene quote di partecipazione, neppure minoritaria, in altre società.

L'Agenzia del Demanio fornisce i [risultati di bilancio](#) sulla società [Demanio Servizi SpA](#), liquidata nel 2013.

Alcune amministrazioni statali (ad esempio il Ministero dell'interno, quello del Lavoro, quello della Giustizia, degli Affari esteri e quello della Salute dichiarano di non detenere partecipazioni in società che determinino un obbligo informativo ai sensi del citato del D.Lgs. n. 33/2012.

Il Ministero dello sviluppo economico dichiara le partecipazioni dirette nelle società:

[C.F.I. S.c.p.A. – Cooperazione Finanza Impresa](#) (98,37%)

[Scheda - Funzioni attribuite e attività svolte](#)

[SO.FI.COOP. società cooperativa – Società Finanza Cooperazione](#) (99,70%) [Scheda - Funzioni attribuite e attività svolte](#)

Nel link relativo alla scheda sono presenti i risultati di bilancio.



Il Ministero delle politiche agricole elenca, come società partecipate:

ISA (Istituto sviluppo agroalimentare SpA),

l'Agenzia Pollenzo SpA;

Buonitalia spa in liquidazione (non esiste il sito web);

Unirelab (Servizi di diagnostica di laboratorio per l'industria ippica)

Non viene indicato, però, il risultato di bilancio ma solo il link al sito web.

Il Ministero della difesa riporta [Agenzia Industrie Difesa](#) (AID).

Il Ministero dei beni e delle attività culturali dichiara la [Società A.L.E.S. Spa](#) - Arte, Lavoro e Servizi .

Il Miur dichiara che la Direzione generale per il coordinamento, la promozione e la valorizzazione della ricerca detiene quote di partecipazione in alcune società di ricerca ([Aggiornamento società partecipate: Settembre 2016](#)), in corso di dismissione.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti detiene:

Ferrovie Appulo Lucane ([Scheda annualità 2014-2016 - agg. dic.2015](#));

Ferrovia Circumetnea ([Scheda annualità 2014-2016 - agg. dic.2015](#));

Ferrovia del sud est e servizi automobilistici srl ([Scheda annualità 2014-2016](#))

Gestione governativa navigazione laghi Maggiore, di Garda e di Como ([Scheda annualità 2012-2015](#));

Rete autostrade Mediterranee s.p.a. ([Scheda annualità 2012-2015](#)).

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare non partecipa con proprio capitale ad alcuna Società. Si avvale tuttavia dei servizi della Società SOGESID SpA ([Sito della SOGESID](#)), società partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che costituisce strumento "in house providing" del MATTM e si configura come società di supporto tecnico attraverso le attività ad essa demandate sulla base di rapporti convenzionali.

Si segnala infine che, nell'ambito dell'[Affare assegnato](#) sui risultati delle società partecipate dallo Stato, la Commissione industria del Senato ha recentemente effettuato un ciclo di audizioni e approvato una [risoluzione](#).

Sono disponibili i seguenti documenti relativi alle audizioni:

 - [Documento depositato dall'amministratore delegato di Terna SpA](#)

 - [Documento integrativo depositato da Terna S.p.A. \(231\)](#)

 - [Documento depositato dall'amministratore delegato di Finmeccanica S.p.A.](#)

 - [Documento integrativo trasmesso da Finmeccanica S.p.A.](#)

 - [Documento depositato dall'Amministratore delegato di Enel SpA](#)

 - [Documento depositato dall'amministratore delegato di Eni SpA](#)

## 2B PROCESSI PRODUTTIVI ED ECOSISTEMA INDUSTRIALE

### **Intro:**

*L'inquinamento è una forma di spreco economico, che implica l'utilizzo non necessario, inefficiente o incompleto di risorse. Spesso le emissioni sono un segnale di inefficienza, e impongono a un'organizzazione il compimento di attività che non generano valore, quali la gestione, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti prodotti.*

*Alla base di sforzi di riduzione degli sprechi e di massimizzazione del profitto vi sono alcuni principi comuni, quali l'uso efficiente degli input, la sostituzione dei materiali, e la minimizzazione delle attività non necessarie.*

Michael R. Porter, 1995

L'economia circolare è un'economia derivante da un processo progettato per "auto rigenerarsi": i materiali di origine biologica sono destinati a rientrare nella biosfera, e i materiali di origine tecnica sono progettati per circolare all'interno di un flusso che prevede la minima perdita di qualità. È anche un'economia che si "ricostituisce": mira a basarsi su fonti energetiche di tipo rinnovabile, a minimizzare, tracciare ed eliminare l'uso di sostanze chimiche tossiche, e ad eliminare la produzione di rifiuti e sprechi, mediante un'attenta progettazione.

Il sistema lineare corrente su cui si è basata finora l'economia e su cui si sono basati i piani industriali nazionali ha chiaramente mostrato tutte le proprie criticità, sia nella fase di approvvigionamento delle materie prime, che hanno subito un incremento di prezzo di quasi il 150% dal 2002 al

2010 e che contemporaneamente non possono garantire inesauribilità (elementi vitali per l'industria, quali oro, argento, tungsteno, iridio, indio, e altri, potrebbero esaurirsi in brevissimo tempo, a meno che non si ripensino le modalità di utilizzo e sfruttamento degli stessi).

Sono attesi circa tre miliardi di nuovi consumatori (all'interno della classe media) entro il 2030, che spingeranno la domanda di beni e servizi a livelli mai registrati. Mantenere il modello di sfruttamento lineare delle risorse, secondo una logica "business as usual", significherebbe confrontarsi con una sempre maggiore volatilità dei prezzi e una probabile inflazione dei beni commodity fondamentali e, in particolare, delle materie prime e delle risorse naturali. Si stima che l'aumento del costo di estrazione delle risorse avrà un impatto sul business ancora maggiore della futura riduzione nella disponibilità delle risorse stesse.

L'applicazione di nuovi processi di progettazione e produzione comportano però investimenti iniziali e vantaggi a medio lungo termine, modificando i nostri tradizionali modelli di consumo. L'attenzione per la materia prima, per le varie fasi di progettazione e produzione, un maggiore focus sulla durata dei prodotti, sulla possibilità di sostituzione di singole parti, sulla conoscenza delle tecniche di riparazione e sul riutilizzo del prodotto a fine vita, modificano il paradigma del consumo, creando una domanda sempre più consapevole che guida in maniera attiva l'offerta.

Per favorire questa visione oltre a essere necessari investimenti diretti risulta fondamentale l'applicazione di penalità per chi utilizza pratiche che vanno in direzione contraria a questi principi, in modo da svantaggiarle, anche economicamente.

L'abbondanza di risorse infatti ha finora permesso l'affermarsi del modello economico classico basato sulla linearità ed una serie di barriere e di

inefficienze non permettono un'agevole passaggio da un modello economico circolare.

**BARRIERE:**

Per procedere dunque in questa direzione e per poter sempre più correggere le eventuali perdite di efficienza nel sistema produttivo, con l'obiettivo di ridurre sprechi rispetto al modello chiuso (riuso recupero riciclo) vengono identificate una serie di barriere a cui si può ovviare con precise azioni normative volte a favorire un processo industriale ed una riconversione economica tali da rilanciare il paese.

Asimmetrie informative – in molti casi produttori e consumatori hanno una conoscenza scarsa o addirittura nulla relativamente agli impatti ambientali causati da un prodotto/servizio, e quindi li sottovalutano.

Priorità di business – tradizionalmente l'enfasi dalle strategie aziendali viene posta sui target a brevissimo e breve termine, e non sugli obiettivi a più ampio raggio d'azione, come può essere un obiettivo di miglioramento delle performance ambientali.

Barriere di mercato – una delle barriere maggiori è rappresentata sicuramente dai bias di prezzo: praticamente tutti i settori produttivi e i mercati soffrono di una forte distorsione nel prezzo dei prodotti, che non è in grado di riflettere i costi legati all'impatto ambientale delle filiere produttive da cui essi originano. Accade così che le imprese produttrici che inquinano di più sostengano costi fissi e variabili inferiori (scaricando quelli ambientali sulla collettività), poiché non investono in innovazione, potendosi quindi permettere di fissare prezzi più bassi per i propri

prodotti. In assenza di correttivi, questo garantisce loro migliori performance competitive, soprattutto in una fase decisamente recessiva come quella attuale, in cui la concorrenza di prezzo ha molta presa su un consumatore più attento alla convenienza dei prodotti che acquista.

Abitudini e cultura – le abitudini di acquisto e la cultura del consumo hanno senz'altro un grande peso nel determinare le possibilità di recuperare materiale e di produrre manufatti in materiale riciclato, in grado di avere successo sul mercato. In molti mercati, ad esempio, oggi il recupero delle materie prime seconde è frenato dalla difficoltà di far accettare al consumatore finale prodotti con una performance inferiore ai prodotti concorrenti più convenzionali (i.e. fabbricati con materie prime vergini).

Geografia e sviluppo infrastrutturale – si pensi, ad esempio, a quanto le grandi distanze e l'estensione dei confini geografici, dovuta alla sempre più spinta globalizzazione, impediscano od ostacolino l'applicazione della c.d. reverse logistics, la quale presuppone la gestione e la movimentazione dei prodotti a ritroso nella supply chain, dalla destinazione finale fino al produttore iniziale o ad un nuovo soggetto o luogo della catena, al fine di recuperare i resi, o smaltire correttamente il prodotto, o ancora, nei casi più avanzati, riutilizzarlo ove possibile.

Tecnologia – si possono verificare freni alla rapidità con cui si sviluppa il tasso d'innovazione e di sostituzione delle tecnologie, spesso in grado di inibire lo sviluppo di soluzioni che possano consentire un alto tasso di recupero delle materie prime seconde.

Regolamentazione – non è raro, infine, che vengano poste limitazioni anche di tipo normativo che possano rendere difficile la chiusura dei cicli e quindi

la circolarità dei processi dell'industria. Si pensi, ad esempio, ai vincoli normativi all'utilizzo delle materia prime seconde.

Le "forze centrifughe" descritte che distraggono risorse potenziali dal modello circolare derivano da una serie di inerzie: culturali, tecnologiche, istituzionali, di mercato, etc. Soltanto superando queste inerzie è dunque possibile realizzare la circolarità dell'economia.

Risulta essenziale quindi che vi siano incentivi esterni, in grado di superare le barriere delineate attraverso il fondamentale il contributo normativo a favore del cambio di paradigma, al fine di sbloccare i fattori inerziali e permettere di realizzare il grande potenziale intrinseco nella circular economy.

Gli incentivi esterni devono derivare da policy ben progettate e in grado di agire efficacemente sulle inerzie che generano le forze centrifughe opposte alla circolarità. Se non vi sono incentivi per il consumatore ad acquistare prodotti in materiale riciclato, lo sforzo di produrne in quantità maggiori sarà vano. Se non vi sono incentivi in grado di fungere da driver per l'innovazione tecnologica nella produzione e nell'impiego di nuovi polimeri e materiali plastici di recupero, il mercato italiano rimarrà "al palo", ovvero legato alla sola possibilità di utilizzare il PET come materia prima seconda.

## **2C INNOVAZIONE**

### **Intro:**

Le tre grandi rivoluzioni industriali della storia - macchina a vapore a fine '700, energia elettrica a metà '800 e digitale nella seconda metà del Novecento - hanno portato a radicali cambiamenti nella società; solamente i Paesi in grado di coglierne le opportunità e di elaborare misure per affrontare in maniera adeguata gli eventi futuri hanno avuto successo.

Oggi il Mondo intero affronta le sfide della “Industria 4.0”, una vera e propria nuova rivoluzione che introduce nella nostra vita i sistemi interconnessi, comunemente noti sotto il cappello di "Internet of Things", in grado di rivelare grandezze fisiche dell'ambiente, di elaborarle grazie ad algoritmi di intelligenza artificiale e di fornire un servizio in maniera efficiente.

La crescita del numero di oggetti intelligenti e interconnessi è esponenziale e si manifesta nella domotica (termostati, impianti di riscaldamento e refrigerazione, elettrodomestici) come nell'agricoltura (sensoristica per l'analisi del suolo, sistemi di irrigazione), nell'organizzazione di una città (servizi al cittadino, trasporto pubblico locale, illuminazione) come nella produzione industriale (robotica per manifattura, logistica).

É in atto una profonda trasformazione che non riguarda solo il settore manifatturiero ma si estende a tutti i settori e investe il patrimonio artistico, la musica, i media, la finanza, il commercio, le professioni, l'agroalimentare ecc.

Questa sfida l'Italia la può affrontare da protagonista, abbiamo le “materie prime” necessarie:

L'immenso patrimonio culturale. Il nostro Paese ha il primato mondiale per numero di siti “Patrimonio dell'umanità” dell'Unesco. I nostri monumenti, i nostri musei i centri storici, sono un patrimonio, distribuito lungo tutta la penisola, in cui bisogna investire, che richiede servizi ad alta intensità di lavoro e rappresenta un investimento ad alta redditività.



Secondo il rapporto di Unioncamere “Io sono cultura” “il sistema produttivo culturale conta in Italia ben 412.521 imprese (circa il 7% delle imprese italiane), dà lavoro a 1.492.000 persone (6,1 degli occupati) e produce il 17% del valore aggiunto nazionale pari a 249,8 miliardi di euro (totale valore aggiunto della filiera culturale).

L’industria culturale impiega il doppio degli addetti rispetto all’industria assicurativa e finanziaria, produce più valore aggiunto dei settori della finanza e assicurazioni, sanità, costruzioni e metallurgia e meccanica.

Il patrimonio culturale non rappresenta un bene improduttivo da mantenere ma occasione di sviluppo e lavoro le cui potenzialità si possono riassumere in un dato: in Italia abbiamo 424 musei e solo otto assorbono il 50% dei visitatori. Gli spazi per investire e creare lavoro sono enormi;

Il turismo che rappresenta un settore in crescita, l’Italia è una delle mete preferite del turismo internazionale. Rappresenta una delle maggiori industrie italiane, è un settore in crescita e, secondo quanto certificato dall’ISTAT, con il suo 10% di valore aggiunto, vale il doppio dell’industria delle costruzioni;

La sapienza artigiana. I lavori del futuro richiederanno meno catene di montaggio e più creatività e laboriosità artigiana.

Agire come attori della quarta rivoluzione industriale significa:

essere in grado di coglierne le opportunità per creare oggi nuove imprese e nuovi posti di lavoro realizzando prodotti e servizi innovativi. Questo prevede uno sforzo in due direzioni: da un lato è necessario favorire la nascita e la crescita di nuove imprese attraverso la sburocratizzazione e la riduzione degli oneri fiscali, dall’altro è fondamentale diffondere

conoscenza in merito nel Paese e in particolar modo tra le generazioni che si apprestano a scegliere un percorso universitario o una carriera lavorativa. Si parla di imprese data driven e supporto a modelli di open data, trasparenti e iperconnessi;

rivoluzionare il tessuto industriale esistente favorendo l'introduzione di nuovi strumenti e servizi ad alto valore tecnologico e promuovendo il lavoro sinergico tra imprese, pubblica amministrazione e il mondo dell'università e della ricerca ad esempio sviluppando modelli virtuosi di smart cities coinvolgendo le attività economiche del territorio, le startup innovative, i gruppi di ricerca e la giunta Comunale al fine di risolvere problemi per il cittadini, arrivando a fornire servizi efficienti;

sviluppare nuovi modelli di welfare per attutire l'impatto sociale della rivoluzione industriale. La politica deve essere conscia del fatto che se da una parte "Industria 4.0" crea nuovi posti di lavoro e opportunità, dall'altra è un paradigma che comporterà, in un prossimo futuro, pesanti conseguenze sull'occupazione a causa del largo impiego di soluzioni di robotica.

Da tutto ciò i prodotti ed i servizi nazionali avranno la possibilità di svilupparsi coniugando le innovazioni con la creatività ed il made in Italy, permettendo all'innovazione tecnologica di abbracciare molti settori: dall'arte al commercio, passando per musica, media e naturalmente la manifattura.

Da questo punto di vista sono fondamentali tutte le misure volte alla promozione degli investimenti in nuovi beni e servizi per realizzare prodotti ad alto valore tecnologico in aree strategiche di mercato (Internet of Things, intelligenza artificiale, Big Data, realtà aumentata e realtà

virtuale, manifattura digitale, droni, fintech), creando inoltre consapevolezza e preparazione tecnica tra i potenziali nuovi attori del mondo dell'innovazione rispetto alle grandi opportunità della quarta rivoluzione industriale.

Il M5S crede che l'Italia possa diventare un importante attore nella quarta rivoluzione industriale e quindi vuole sin da subito abolire le barriere che oggi limitano la nascita e lo sviluppo delle idee innovative, da una parte andando a eliminare burocrazia e oneri per le imprese, specie nei primi anni di attività (come il contributo minimale INPS che impone il pagamento di 3600€/anno per ogni socio amministratore o dipendente di SRL, anche se fattura zero), dall'altra favorendo l'incontro degli innovatori tramite eventi o grazie all'istituzione di nuovi spazi di coworking laddove esistano locali pubblici inutilizzati.

È necessario sviluppare hard e soft skills (STEAM – Science Technology Engineering Art Mathematics) sin dai più inferiori livelli di istruzione, instillando nei protagonisti di domani la conoscenza e le competenze per affrontare le nuove sfide che la rivoluzione industriale porterà.

Lo Stato, le Regioni e le amministrazioni locali giocano un ruolo fondamentale nel coordinare le attività per l'innovazione sul territorio ed è dunque importante rivedere la struttura e il funzionamento della macchina decisionale che ad oggi non ha portato a risultati efficaci: non esiste un filo conduttore comune in luoghi diversi d'Italia: dai bandi di finanziamento e all'accesso al credito al servizio offerto dalle camere di commercio.

La pubblica amministrazione non è chiave però solo per questo: per allinearsi a "Industria 4.0" deve subire un profondo cambiamento, convertendosi ai principi dell'interoperabilità ossia rendendo standard i propri processi e servizi. In questo modo si andranno anzitutto a

semplificare le procedure amministrative (la trasmissione di un atto, l'applicazione di una delibera, gli sportelli per il cittadino), con un effetto "collaterale" che è quello della diffusione di "Open Data": informazioni - rilasciate secondo regole standard - legate a ciò che è sotto il controllo dello Stato che potranno essere utilizzate da startup o imprese per creare nuovi servizi innovativi: dall'app che ci informa sui ritardi dei bus sfruttando i dati dell'azienda di trasporti al servizio che ci consente di capire in tempo reale i consumi energetici del comune e che ci permette di valutare l'operato della nostra amministrazione.

### **3. POLITICHE PER IL COMMERCIO E TUTELA DEL CONSUMATORE**

#### **Intro:**

Le politiche del commercio nella sfida dei mercati globali, il ruolo delle autorità nelle politiche commerciali, il libero scambio ed i trattati, internazionalizzazione delle imprese italiane e razionalizzazione degli enti operanti nell'internazionalizzazione.

### **3A RUOLO DELLE AUTORITÀ' (ITALIA E UNIONE EUROPEA) NELLA POLITICA COMMERCIALE**

#### **Intro:**

L'Italia, come tutti gli altri paesi UE, non gode di una politica commerciale autonoma, ma concorda le proprie scelte commerciali in sede UE, dal momento che, secondo i trattati europei, la politica commerciale è una politica comune. Tuttavia l'Italia è un Paese fondatore e importante dell'Unione Europea e può utilizzare il suo peso, specialmente in sede di Consiglio, per determinare le politiche commerciali europee. L'UE, considerata nel suo insieme, è il mercato più ricco del mondo e si trova, quindi, nella posizione per dettare regole che gli altri paesi devono seguire, pena l'esclusione dei loro prodotti da tale mercato.

Dare regole al commercio internazionale significa bloccare le importazioni di prodotti ottenuti tramite sfruttamento del lavoro, violazione dei diritti umani, inquinamento dell'ambiente, ma anche esercitare controlli più

stretti sulle merci in uscita, come le armi o gli strumenti a duplice uso (beni ad uso civile che possono essere facilmente riconvertiti in armi). Regolare il commercio obbliga le imprese straniere a conformarsi alle nostre leggi, per produrre beni più sicuri e rispettosi dei diritti e dell'ambiente, sebbene ad un costo maggiore.

Lasciare il commercio regolarsi in maniera autonoma, invece, significa affidarsi all'iniziativa privata (etichetta fairtrade, certificazioni di sostenibilità ambientale...) per assicurarsi che il commercio sia rispettoso dei diritti e dell'ambiente. Tale iniziative sono volontarie e non assicurano la copertura totale dei beni importati, soprattutto per quanto riguarda la loro sicurezza e sostenibilità.

## 3B TUTELA DEL CONSUMATORE

### **Intro:**

Lo sviluppo del “Made in Italy”, sia dal punto di vista del produttore che del consumatore, non può che ricoprire un ruolo fondamentale nell’era della globalizzazione dei mercati. La sua forza risiede nell’originalità, nel pregio e nella qualità delle creazioni italiane, in tantissimi settori. Il “Made in Italy” deve esser visto come un marchio distintivo che caratterizza i prodotti italiani e li fa risaltare per le loro caratteristiche esclusive ponendoli al primo posto per l’alta qualità. Il mondo intero ammira e pone fiducia in un prodotto “Made in Italy” e molte persone, spesso, sono disposte a fare enormi sacrifici pur di essere in grado di acquistare un prodotto di marca italiana. Tuttavia non sempre è così semplice riconoscere, per il consumatore, un prodotto autenticamente “made in italy” e spesso e volentieri il marchio di origine del nostro Paese è stato utilizzato per scopi fraudolenti. Per questo sono importanti le etichettature e la tracciabilità dei prodotti “Made in Italy”, sia per tutelare la produzione di qualità italiana sia per tutelare i consumatori sulla qualità dei prodotti che acquistano. Lo scopo del M5S è quello di trovare un equilibrio tra la tutela della competitività dei produttori del “made in”, anche sul piano internazionale, e la tutela dei consumatori finali. Per farlo è necessario proteggere dal punto di vista legislativo le realtà virtuose ma è anche fondamentale agire sulla conoscenza del consumatore. Se si opta per non soppesare di troppi oneri burocratici le imprese, diventano fondamentali gli strumenti di autocertificazione e i controlli ad esso collegati, i quali dovranno essere molto efficaci, a differenza di quanto accade oggi. L’altra opzione praticabile è quella di prevedere, per tutelare i consumatori, numerosi controlli preventivi ed autorizzazioni, attraverso degli interventi legislativi.

### 3C COMMERCIO INTERNAZIONALE E TRATTATI DI LIBERO SCAMBIO

#### **Intro:**

L'Unione Europea, se considerata nel suo insieme, costituisce il primo blocco commerciale al mondo. Le esportazioni e le importazioni sono funzionali alla prosperità del nostro paese, perché permettono alle nostre imprese di trovare mercati esteri e ai nostri cittadini di pagare un prezzo inferiore su alcuni prodotti, conservando reddito da usare per altri scopi, sebbene beni stranieri a basso prezzo mettano a rischio i posti di lavoro nazionali.

Quasi tutti i prodotti che utilizziamo ogni giorno sono l'ultimo anello di una catena globale, dove le materie prime sono estratte in luogo, lavorate in un altro e vendute dall'altra parte del mondo. Se ben regolamentato questo commercio crea ricchezza nei paesi di origine e di lavorazione, senza regole, però, crea sfruttamento e povertà.

L'assenza di regole nel commercio internazionale (liberismo commerciale) accentua le diseguaglianze e crea un ambiente in cui la competizione globale è quasi totale e le regole a protezione dei cittadini, dell'ambiente e dei diritti tendono al ribasso per mantenere alta la competitività. La tendenza attuale verso il liberismo economico e commerciale è visibile nei trattati di libero scambio quali CETA, TTIP e TiSA. Essa, creando una competizione globale, premia le economie di scala e favorisce le grandi imprese, soprattutto multinazionali. Inoltre, l'assenza di una disciplina chiara nella tutela delle produzioni nazionali non permette una corretta difesa dalle pratiche commerciali scorrette (dumping e sussidi).



A una prima analisi, la soluzione sembrerebbe essere il protezionismo economico e commerciale, che consiste nell'ergere barriere all'entrata delle merci straniere, ad esempio aumentando a dismisura i dazi doganali. Tuttavia questa opzione comporta dei costi da tenere in conto. Il protezionismo protegge le industrie nazionali dalla concorrenza estera, ma aumenta molto il prezzo dei beni nel mercato interno. Se il costo di un bene aumenta, il denaro dei cittadini è male allocato, perché destinato a coprire l'aumento dei prezzi di un prodotto. Inoltre, applicando misure di protezionismo commerciale, si rischia di esporsi alle ritorsioni di altri paesi che potrebbero scegliere di applicare le stesse misure, portando così ad una guerra commerciale, che penalizzerebbe enormemente le nostre esportazioni.

## 4 POLITICA ECONOMICA

### (SUPERAMENTO VINCOLI E INVESTIMENTI PRODUTTIVI)

#### **Intro:**

Abbiamo creato insieme un programma di Sviluppo economico sostenibile e coerente con i bisogni di un'Italia che punta a rialzarsi e a tornare protagonista nel contesto internazionale. Il nostro sarà un modello che, plasmandosi, potrà aiutare il resto del mondo ad uscire dalla logica del profitto.

Per implementare la nostra visione di Paese contenuta nel programma fino a qui votato, è necessario comprendere che il supporto finanziario copre un ruolo fondamentale.

Il Bilancio dello Stato è costituito da entrate per un totale di 519,114 miliardi di euro e uscite per 839,847 miliardi di euro (previsionale di cassa 2016 mef)

Le entrate sono per lo più di natura tributaria (88,43 %) e le uscite sono divise tra le varie missioni e il rimborso dei prestiti (che copre il 35,16% delle uscite totali).

Queste missioni risultano essere fondamentali nella comprensione di come vengono spese le risorse e soprattutto nella sempre più evidente esigenza di programmazione e di prioritarizzazione della spesa. Per quanto riguarda le entrate tributarie il peso sempre maggiore della pressione fiscale sul cittadino comune risulta insostenibile, ingiusto, inefficiente (antieconomico, criminale).

Oggi il debito risulta pari a 2.250 miliardi di euro ed ha avuto una crescita tendenzialmente costante dai 1.358 miliardi del 2001, nonostante non si vedano effetti sul benessere della collettività, proprio perché gran parte del debito è utilizzato per spesa improduttiva e per pagare interessi su debiti in parte illegittimi.

Il nostro debito pubblico è diventato un problema, da quando abbiamo perso la sovranità sul nostro istituto bancario centrale in seguito a riforme sbagliate applicate dagli anni 80, che hanno portato con Andreatta e Ciampi al divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia fino all'ingresso nell'euro (tutti i paesi che oggi hanno economie in grado di reagire alle crisi hanno una forte correlazione tra Tesoro e Banca Centrale).

In linea con il nostro programma di sviluppo abbiamo bisogno di stimolare la domanda attraverso massicci investimenti. Purtroppo il nostro bilancio e quindi la nostra possibilità di spesa è stata vincolata a parametri numerici inseriti nei Trattati Europei, che non tengono minimamente conto delle priorità sociali, si limitano a evidenziare l'esigenza di rispettare i numeri senza una spiegazione economica e ancor meno razionale.

Il nostro ambizioso programma vuole portare l'Italia a essere ispiratrice globale di un modello di sviluppo economico sostenibile. Per farlo avremo bisogno di maggiore sovranità economica. Bisognerà da una parte eliminare gli sprechi e combattere seriamente la corruzione, ma dall'altra sarà indispensabile affrontare con coraggio un duro confronto internazionale per liberarsi dalle catene dei vincoli numerici, economici e giuridici ingiusti sottoscritti con l'UE.

## 4A TRATTATI EUROPEI E SOVRANITÀ NAZIONALE

### **Intro:**

L'Italia, a partire dal secondo dopoguerra, si è legata ad altri Paesi europei attraverso una serie di trattati che hanno prodotto crescenti vincoli alla sovranità nazionale, in particolar modo dal punto di vista monetario e fiscale. All'interno di questi vincoli per il M5S sarebbe impossibile realizzare il suo ambizioso programma di governo.

### Una breve ricostruzione storica

Per limitarci alla sfera economica, vanno ricordati per la loro importanza storica due trattati:

- i Trattati di Roma, del 1957, che hanno istituito la Comunità Economica Europea (CEE) istituendo un mercato interno omogeneo dal punto di vista commerciale

- l'Atto Unico Europeo, del 1986, che ha completato il mercato interno della CEE liberalizzando il movimento dei capitali (dal mercato interno al mercato unico)

Da questi trattati fondamentali si è poi sviluppata l'Unione Europea per come la conosciamo oggi.

Nel 1992 la CEE è stata trasformata in Comunità Europea (CE) dal Trattato di Maastricht, che ha fissato le tappe per la successiva unione monetaria (1999) e alcuni parametri economici per farne parte (in particolare un

deficit pubblico inferiore al 3% del Pil, un debito pubblico inferiore al 60% del Pil e un tasso di inflazione non oltre l'1,5% di quello attestato nei Paesi europei ad inflazione più bassa).

Nel 2012 è stato istituito il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) per finanziare i Paesi dell'Ue in difficoltà finanziaria in cambio dell'impegno ad attuare un percorso di risanamento della finanza pubblica. Questo percorso si è rivelato nei fatti un calvario che ha distrutto l'economia greca. La logica è stata quella fallimentare dell'austerità espansiva. L'Italia, per finanziare questo fondo europeo, ha speso 14,3 miliardi di euro in qualità di terzo Paese sottoscrittore per dimensione, dopo Germania e Francia.

Sempre nel 2012, infine, è stato approvato il Trattato sul Bilancio, meglio conosciuto come Fiscal Compact, che non rientra ufficialmente tra i trattati dell'Ue perché giuridicamente è un semplice trattato internazionale firmato da 25 degli allora 27 Paesi dell'Ue (non lo hanno firmato Regno Unito e Repubblica Ceca). Il Fiscal Compact rende ancora più stringenti i parametri di bilancio del Trattato di Maastricht, imponendo un percorso a tappe forzate verso il pareggio di bilancio pubblico (0% deficit/Pil) e verso l'abbattimento del debito pubblico rispetto al Pil (sotto la soglia del 60%). Partendo dal Fiscal Compact il Governo Monti ha introdotto il pareggio di bilancio pubblico direttamente nella Costituzione italiana (riforma degli art.81, 117 e 119).

### I vincoli alla nostra economia

Questi trattati, insieme alla moneta unica costruita su misura per l'industria esportatrice tedesca, hanno prodotto un quadro giuridico-economico

insostenibile per l'economia italiana. In estrema sintesi, gli effetti negativi hanno riguardato quattro parametri macroeconomici:

### 1) Il rapporto deficit/Pil

Va detto subito che lo Stato non è né un'azienda né una famiglia. Se per i privati è bene non avere deficit di bilancio persistenti, lo Stato deve farli per sostenere il settore privato dell'economia. Senza deficit pubblico non esiste risparmio privato, perché la moneta immessa nell'economia viene ritirata interamente con le tasse. Il deficit serve ancor più quando il settore privato si ferma a causa di una crisi finanziaria che contagia l'economia reale.

L'unico strumento anti-ciclico infatti è il bilancio pubblico, a differenza di famiglie, imprese e banche che sono pro-cicliche (cioè seguono il ciclo economico: se l'economia va male i privati diminuiscono i consumi e gli investimenti).

Maastricht, il Fiscal Compact e la riforma Monti dell'art.81 (pareggio di bilancio) hanno imposto all'Italia di mantenere il deficit pubblico al di sotto della soglia del 3% rispetto al Pil, e poi, addirittura, di azzerarlo gradualmente (oggi è al 2,4% e sarà allo 0% nel 2019). Questo nonostante l'Italia, al netto degli interessi, sia in avanzo di bilancio pubblico dal 1992 (avanzo primario). Lo Stato si è dovuto così ritirare proprio quando il settore privato ne aveva il massimo bisogno. Dopo la crisi del 2008 gli Stati Uniti hanno ampliato a dismisura il deficit pubblico e l'economia è ripartita prima e meglio che in Europa. Ma anche in Europa ci sono state disparità. A Francia e Spagna, ad esempio, è stato consentito di mantenere il deficit ben oltre il 3% per anni (e ancora oggi) mentre la Germania ha sostenuto l'economia sforando il parametro delle esportazioni (il surplus commerciale

tedesco è oggi al 9% del Pil, contro il 6% massimo scritto nelle regole europee). Solo l'Italia, tra i grandi Paesi, ha ristretto il deficit pubblico durante la recessione, con il risultato di prolungare l'agonia e non agganciare la ripresa dell'ultimo biennio. Si è dato il via a un circolo vizioso di tagli che deprimevano l'economia e peggioravano lo stesso bilancio pubblico (meno occupazione e meno imprese = meno gettito fiscale). Ciò ha portato i governi a tagliare anche gli investimenti pubblici in una folle rincorsa controproducente. Senza investimenti il settore privato non può ripartire.

## 2) Il rapporto debito/Pil

Nel 2011 Monti fu scelto come curatore fallimentare del Paese e il rapporto debito/Pil era al 120,8%. In seguito alle misure di austerità del suo Governo, proseguite dai Governi Letta, Renzi e Gentiloni, il rapporto debito/Pil si attesterà nel 2017 intorno al 132,6%, mentre Maastricht prevede un livello massimo del 60% e il Fiscal Compact impone a chi lo abbia superato di tagliare il rapporto debito/Pil di 1/20 ogni anno.

Tagliando il deficit e la spesa per investimenti l'austerità uccide anche il settore privato dell'economia. In questo modo il denominatore (Pil) è calato o è cresciuto meno del numeratore (debito) facendo aumentare il rapporto debito/Pil di anno in anno.

Il debito pubblico, peraltro, è un problema macroeconomico solo quando è denominato in una moneta che lo Stato debitore non emette (come l'Euro), mentre se l'Italia ridenominasse in nuove Lire il debito potrebbe sempre garantirlo attraverso la Banca d'Italia. Quest'ultima, naturalmente,

dovrebbe tornare sotto il controllo del Tesoro, in modo che la politica fiscale e quella monetaria seguano un indirizzo coerente. La nostra banca centrale sarebbe vincolata ad acquistare quella parte di titoli di Stato invenduta sul mercato. Grazie a questa garanzia potremmo tenere bassi i tassi di interesse e mettere in sicurezza il debito pubblico. Allo stesso tempo, senza dannosi vincoli di bilancio da rispettare, potremmo dare il via a un massiccio programma di investimenti pubblici e di sostegno ai redditi più bassi. Il rapporto debito/Pil scenderebbe rapidamente grazie alla ripresa dell'economia. Oggi, invece, è la nostra spada di Damocle.

### 3) L'inflazione

L'inflazione è la crescita del livello medio dei prezzi. Questo può avvenire per due motivi: il primo è un'economia in crescita, con la disoccupazione che si riduce, le imprese che tornano a fare investimenti e le banche che tornano a erogare credito. Si tratta quindi di un'inflazione positiva. Il secondo motivo è l'aumento di prezzo di alcuni prodotti la cui importazione è necessaria per il Paese (per l'Italia per esempio il petrolio). Se l'inflazione aumenta *perché* l'economia cresce non farà danni ai redditi da lavoro e da impresa (che crescono insieme all'economia), se invece cresce mentre l'economia ristagna, trainata dall'aumento dei prezzi di alcuni prodotti importati, i redditi interni verranno erosi gradualmente (perdita di potere d'acquisto).

C'è poi un terzo caso, ancora più dannoso dell'inflazione importata dall'esterno: è la deflazione. La deflazione è la discesa del livello medio dei prezzi. Questo avviene quando l'economia smette di crescere, i redditi da lavoro calano, scende la domanda interna e le imprese, per sopravvivere,



sono costrette ad abbassare i prezzi. Non c'è nulla di positivo nella deflazione, perché è il sintomo che il settore privato si è inceppato. La deflazione, infine, aumenta anche il peso reale dei debiti.

Con l'austerità imposta dai trattati europei e dall'Euro abbiamo avuto inflazione calante e poi anche deflazione. La deflazione ha reso sempre più difficile la sostenibilità del nostro debito pubblico.

#### 4) La bilancia commerciale e il vincolo della bilancia dei pagamenti

L'euro è una moneta unica per economie strutturalmente diverse. È assurdo far competere l'economia tedesca con quella greca o spagnola, e anche l'economia italiana ha bisogno di proteggere alcuni settori industriali dalla concorrenza spietata della Germania. Concorrenza che a causa dell'euro e dei trattati europei è diventata anche sleale. La Germania, infatti, mentre imponeva il rigore di bilancio al Sud Europa, sfiorava il parametro del deficit/Pil nel 2004 e 2005 per finanziare una gigantesca riforma del lavoro: si introducevano dei contratti precari (mini-jobs) e si abbassava per questa via il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), e intanto si garantiva ai lavoratori tedeschi un cuscinetto di welfare finanziato a deficit. L'operazione ha garantito alle industrie esportatrici tedesche di abbassare i prezzi relativi e quindi di accumulare crescenti ed eccessivi surplus commerciali ai danni soprattutto di Grecia, Spagna e Portogallo, e in misura minore anche di Francia e Italia. Nello stesso tempo queste economie non potevano rispondere perché la moneta unica impediva la svalutazione delle precedenti monete nazionali. Le importazioni crescenti dei Paesi sud europei hanno prodotto disoccupazione interna e indebitamento estero. La

crisi americana del 2008, contagiando il sistema finanziario europeo, ha scoperto il vaso di Pandora dell'euro.

La nostra economia, prima dell'euro, era molto competitiva in diversi settori manifatturieri di rilievo, e ha quindi bisogno di una moneta flessibile che all'occorrenza possa essere anche svalutata rispetto alle monete delle economie più avanzate. La competitività si gioca allo stesso tempo sulla qualità e sul prezzo. Per la prima servono investimenti pubblici e privati, per la seconda una politica monetaria flessibile. La svalutazione non serve solo a rilanciare le esportazioni, ma anche a tenere in ordine i conti con l'estero. Infatti dentro l'euro è impossibile per un Paese come l'Italia attuare manovre espansive senza mettere in crisi la bilancia commerciale e, attraverso essa, la bilancia dei pagamenti, perché gran parte del reddito interno crescente si tradurrebbe in acquisti sui mercati esteri (importazioni). Se la bilancia commerciale torna in disavanzo a causa di un aumento del reddito interno, deve essere finanziata indebitandosi con l'estero (i movimenti di capitali in entrata finanziano i movimenti di denaro in uscita per le importazioni). Ma indebitarsi con i Paesi in surplus (come la Germania) dentro l'euro è diventato impossibile dopo la crisi finanziaria iniziata nel 2008, perché il mercato interbancario è congelato ed è la Bce ad agire da intermediario tra i settori finanziari dei diversi Paesi. Tornare in disavanzo commerciale, perciò, condurrebbe a serie tensioni intra-eurozona e in particolare sui tassi di interesse. L'Italia verrebbe travolta da un'altra tempesta finanziaria. L'unica soluzione per fare investimenti e sostenere l'economia è svalutare la moneta e gestire la politica monetaria attraverso una Banca centrale nazionale che controlli i tassi di interesse. L'euro non è concepito per la piena occupazione e la crescita dei Paesi del Sud Europa.

# **ALLEGATO**

## **PROGRAMMA**

### **SVILUPPO ECONOMICO**

#### INDICE

##### 1. MODELLO DI SVILUPPO ECONOMICO

1.1 La sfida dello sviluppo economico e la necessità di nuovi paradigmi di sviluppo

1.2 Sistema economico lineare e modello economico circolare

1.3 Indicatori tradizionali e indicatori benessere economico

1.4 Economia della localizzazione: orientamento su un consumo ragionato e non sulla produzione spinta, sfida culturale e opportunità di sviluppo

##### 2. POLITICA INDUSTRIALE

2.1 STRATEGIA INDUSTRIALE ITALIANA ED EUROPEA

2.1.1 Un nuovo modello di sviluppo industriale

2.1.2 Dieci iniziative per il rilancio del sistema industriale

2.2 POLITICHE PER LO SVILUPPO DELLA COMPETIVITA' DEL SISTEMA

2.2.1 Un processo produttivo industriale in chiave sostenibile

2.2.2 Agricoltura multifunzionale e chimica verde

2.2.3 Microcredito per le micro, piccole e medie imprese

2.2.4 Proroga del credito d'imposta per la ricerca scientifica

2.2.5 Esenzione delle microimprese dall'imposta regionale sulle attività produttive

2.3 PARTECIPAZIONI STATALI, CRISI D'IMPRESA E RICONVERSIONI

2.3.1 La partecipazione dello Stato e i settori strategici

- 2.3.2 Sostegno industria ferroviaria (Mozione Firema Trasporti spa)
- 2.3.3 Poli siderurgici (mozione polo siderurgico di terni)
- 2.3.4 Insularità, continuità territoriale e gestione della crisi dei voli di linea vs voli low cost (mozione gruppo meridiana)
- 2.3.5 Disposizioni in materia di obblighi per le aziende manifatturiere di sigarette e prodotti affini per la produzione di filtri naturali e biodegradabili
- 2.3.6 La reindustrializzazione e aree industriali dismesse
- 2.3.7 Telecom
- 2.3.8 Privatizzazione di ferrovie dello stato S.p.A.
- 2.4 INNOVAZIONE TECNOLOGICA
- 2.4.1 La grande sfida dell'innovazione tecnologica nel nuovo millennio
- 2.4.2 Classificazione dei prodotti rispetto alla loro impronta ecologica
- 2.4.3 Portale informatico beni immobili della p.a.

### 3. COMMERCIO E TUTELA DEL CONSUMATORE

#### 3.1 COMMERCIO INTERNAZIONALE

- 3.1.1 Posizione dell'Italia a livello Europeo
- 3.1.2 Politica commerciale nazionale
- 3.1.3 Strumenti di difesa per gli effetti dei trattati di libero scambio
- 3.1.4 MES Cina

#### 3.2 COMPETIVITA' IN AMBITO COMMERCIALE

- 3.2.1 Obblighi per la commercializzazione dei prodotti
- 3.2.2 Nuovi investimenti italiani all'estero e investimenti esteri in Italia
- 3.2.3 Tutela del "made in" agroalimentare
- 3.2.4 Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al commercio degli armamenti
- 3.2.5 Commercio sulle aree pubbliche
- 3.2.6 Commercio armi

- 3.2.7 Contrasto dell'obsolescenza dei beni di consumo
- 3.2.8 Compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi
- 3.2.9 Costo energia elettrica per le PMI
- 3.2.10 Lo sviluppo delle isole minori e zona franca europea
- 3.3 TUTELA DEI CONSUMATORI
  - 3.3.1 Tracciabilità dei prodotti e contrasto della contraffazione
  - 3.3.2 Etichettatura di prodotti apistici
  - 3.3.3 Domicilio digitale del cittadino e carta d'identità elettronica
  - 3.3.4 RCA e assicurazioni private
  - 3.3.5 Promozione del commercio equo e solidale
- 3.4 LIBERALIZZAZIONI
  - 3.4.1 Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sui costi degli *enti costituiti o partecipati* nonché delle *società partecipate o controllate* dallo stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni con riferimento anche ai costi degli amministratori, dei dipendenti e dei consulenti
  - 3.4.2 Orari di apertura degli esercizi commerciali
  - 3.4.3 Fissazione di limiti al contenuto di sostanze tossiche nei prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri
  - 3.4.4 Etichettatura dei prodotti "Made in Italy"
  - 3.4.5 Utilizzo di strumenti elettronici di pagamento
  - 3.4.6 Attività di ristorazione in abitazione privata
- 3.5 MERCATO INTERNO EUROPEO
  - 3.5.1 Codice unione doganale
  - 3.5.2 Mercato unico digitale
  - 3.5.3 Ricerca (horizon2020 e prima)
  - 3.5.4 Strategia spaziale europea
  - 3.5.5 Direttiva servizi (Bolkestein)

- 3.5.6 Agenda digitale - Privacy
- 3.5.7 Agenda digitale - E-governance
- 3.5.8 Agenda digitale - Tutele
- 3.5.9 Accessibilità dei siti web delle amministrazioni pubbliche
- 3.5.10 Sharing economy
- 3.5.11 Tutele dei consumatori per acquisto di un bene tangibile
- 3.5.12 Omologazione dei veicoli a motore
- 3.5.13 Made in per i prodotti non agricoli

#### 4. POLITICA ECONOMICA

##### 4.1 SUPERAMENTO DEI VINCOLI ECONOMICI PER INVESTIMENTI PRODUTTIVI

- 4.1 Abolizione del Fiscal Compact
- 4.2 Adozione degli Eurobond
- 4.3 Investimenti in innovazione e nuove attività produttive esclusi dal limite del 3% annuo di deficit di bilancio
- 4.4 Abolizione del pareggio di bilancio
- 4.5 Referendum per la permanenza nell'Euro

# 1. MODELLO DI SVILUPPO ECONOMICO

## 1.1 La sfida dello sviluppo economico e la necessità di nuovi paradigmi di sviluppo

Per sviluppare una strategia concreta di sviluppo economico è necessario comprendere i limiti degli attuali paradigmi che guidano i sistemi di produzione e di consumo del nostro paese. I limiti allo sviluppo imposti dalla finitezza del pianeta e delle risorse a disposizione danno l'opportunità di mettere in atto nuovi modelli di sviluppo che tengano conto anche della capacità dell'ambiente di assorbire i rifiuti prodotto dal metabolismo ambientale.

L'attuale sistema economico dominante è tendenzialmente basato su un modello cosiddetto lineare, dove le materie prime sono estratte dalla natura e utilizzate per produrre beni e servizi che vengono consumati e alla fine eliminati come rifiuti.

In un mondo dalle risorse finite tale modello lineare si sta rivelando insostenibile e prossimo al raggiungimento dei limiti fisici.

Le principali criticità con cui il modello lineare si sta scontrando sono: la scarsità delle risorse, la volatilità dei prezzi delle risorse naturali, l'instabilità degli approvvigionamenti di materie prime, il valore perduto di materiali e prodotti, i rifiuti generati, il degrado ambientale e il cambiamento climatico.

Questo porta anche a una profonda riflessione sugli attuali sistemi di misurazione del benessere di una nazione, che non può essere esclusivamente rilevato da un indice delle entrate nazionali, quali il PIL, poiché non rispecchia in alcun modo il progresso del paese e si basa su un assioma non veritiero, ossia che il benessere umano sia direttamente proporzionale alla cosiddetta crescita economica.

Per superare e dare delle risposte a tutti questi limiti è necessario basare lo sviluppo economico del paese su dei principi che prendano in conto il flusso materiale nel ciclo di produzione e consumo con un utilizzo razionale delle risorse naturali col fine di garantire uno sviluppo sostenibile nel tempo.

L'economia circolare in sostanza propone il superamento del modello lineare prendendo in conto un sistema economico di produzione e di scambio che, lungo tutti gli stadi del ciclo di vita dei prodotti, mira ad aumentare di efficacia dell'utilizzazione delle risorse e diminuire l'impatto ambientale sviluppando allo stesso tempo il benessere delle persone.

L'economia circolare ambisce a mantenere i prodotti, i componenti immateriali al loro più alto contenuto di valore in ogni stadio del loro ciclo di vita.

Questo non solo da delle risposte ai limiti ambientali del sistema economico attuale, ma presenta enormi opportunità di sviluppo per il paese, per un produttore e per un consumatore consapevoli la competitività, la crescita economica sostenibile e generare nuovi posti di lavoro.

Parallelamente a questo, si modificano anche i misuratori economici del benessere umano, creando un nuovo modello di misura che tenga conto dei limiti posti dal modello lineare e sia proporzionato misurando il benessere effettivo e non meramente analitico.

## **1.2 Sistema economico lineare e modello economico circolare**

Il sistema economico lineare è caratterizzato dalla presenza di flussi in entrata (input) e in uscita (output). I flussi in entrata sono i fattori produttivi (capitale, lavoro, terra), le materie prime e le fonti di energia, necessarie ad alimentare il processo produttivo. I flussi in uscita sono, invece, i prodotti e i servizi offerti sul mercato. Il processo comincia con l'utilizzo delle risorse naturali del sistema ambientale, queste sono lavorate e modificate nel sistema produttivo al fine ultimo di produrre dei beni economici destinati al consumo.

Il sistema economico lineare è un paradigma del pensiero economico tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo. In questo lasso di tempo l'uomo conosce un periodo di rapido sviluppo economico e scientifico. Seconda questa visione, per produrre una maggiore quantità di beni è sufficiente adottare una tecnologia produttiva più efficiente oppure aumentare la quantità di fattori produttivi in entrata (input). Tutto ciò che il mercato domanda, può essere prodotto adeguando la produzione alla domanda (crescita infinita). Il sistema ambientale genera tutte le risorse naturali che servono come input per il sistema economico.

E' evidente che questo sistema ha dei limiti. Il sistema economico lineare non prende in considerazione l'inquinamento, l'esauribilità delle risorse naturali (es. fonti di energia non rinnovabili, minerali, ecc) e altri feed-back tra i flussi input/output. Le risorse naturali non sono infinite. L'emergere dei problemi ambientali e dei problemi energetici spinge la comunità scientifica a rivalutare la relazione tra economia e ambiente. L'idea ottimistica di un sistema economico lineare viene di fatto abbandonata e sostituita con quella, più realistica, di un sistema economico circolare.



Qualsiasi sistema produttivo basato su risorse naturali esauribili (non rinnovabili) è destinato, prima o poi, a fermarsi del tutto. L'economia circolare nasce per dare risposta a queste criticità. Occorre infatti puntare ad un sistema economico di produzione e di scambio che, lungo tutti gli stadi del ciclo di vita dei prodotti, mira ad aumentare l'efficacia dell'utilizzazione delle risorse e a diminuire l'impatto ambientale sviluppando allo stesso tempo il benessere delle persone. Un modello di economia concepito e progettato per essere rigenerativo. I prodotti sono progettati per essere di lunga durata, facilmente riutilizzabili, disassemblati, rifabbricati e, in ultima istanza, riciclati.

### **1.3 Indicatori tradizionali e indicatori benessere economico**

Da anni ormai si è diffusa la consapevolezza che il benessere complessivo delle persone dipenda da una pluralità di variabili non riconducibili in forma esclusiva agli elementi economici e materiali prevalentemente considerati ai fini delle scelte di policy. Si tratta di aspetti legati agli stili di vita, alle scelte alimentari, alla tutela della salute e dell'ambiente.

Il dibattito sulla necessità di ampliare l'orizzonte degli indicatori di governo della società e dell'economia, in particolare la misurazione del Prodotto Interno Lordo (PIL), è in atto da molto tempo e recentemente ha suscitato, all'estero come in Italia, un'ampia serie di riflessioni. È ormai un fatto appurato come le analisi economiche basate esclusivamente sul PIL siano fuorvianti. Il PIL non è infatti adatto a cogliere gli aspetti legati al progresso e al benessere delle persone.

Ed è per questo che sempre più vengono presi in considerazione altri indicatori che con più cura e dettaglio colgono gli aspetti di benessere di un Paese.

Gli indicatori statistici che si raggruppano sotto l'etichetta "Benessere" acquistano oggi una maggiore importanza ai fini del disegno delle politiche pubbliche. Essi consentono infatti di tenere conto del tema della distribuzione. Distribuzione intesa in senso lato: tra singoli soggetti, tra categorie e ceti sociali, tra territori.

Questo insieme di indicatori può rappresentare il quadro di riferimento di politiche di crescita economica non meramente quantitative, non esclusivamente riferite alla dimensione della produzione di beni e servizi, ma attenta, da una parte, ad alcune componenti di questo aggregato (in particolare i servizi pubblici) e dall'altra ad indicatori di natura sociale, di relazione, di soddisfacimento soggettivo.

## **1.4 Economia della localizzazione: orientamento su un consumo ragionato e non sulla produzione spinta, sfida culturale e opportunità di sviluppo**

La Globalizzazione ha permesso a un piccolo gruppo di corporazioni, banche e speculatori finanziari globali di divenire più potenti dei governi sovrani. Essi usano la loro influenza per ottenere agevolazioni fiscali e sussidi, per indirizzare a loro favore i regolamenti e le regole di mercato, per imporre il debito, manipolare il valore delle monete e – quando le cose vanno male – per estorcere immensi salvataggi ai contribuenti.

Per la grande maggioranza delle persone, la globalizzazione ha significato maggiore competizione per lavori scarsi e una caduta dei salari e dei benefici. Essa ha rimpiazzato le responsabilità della cittadinanza con un obbligo al consumo; ha significato un mondo omogeneizzato in cui la diversità culturale viene erosa per valere dell'efficienza globale del mondo degli affari; ha letteralmente portato alla bancarotta gli stati nazionali; ha significato la morte dei sistemi di conoscenza locale simboleggiati da millenni di adattamento a luoghi particolari. Essa ha, infine, minacciato le fondamenta stesse della democrazia.

E' per questo che occorre puntare alla localizzazione, dalla globalizzazione

Localizzazione significa rafforzare gli affari su scala umana, specialmente per i bisogni essenziali come cibo, acqua, energia ma anche l'abitare, il settore del credito, la salute e i media. Questo significa centinaia di migliaia di imprese più piccole, piuttosto che pochi monopoli gestiti dalle corporazioni.

Localizzazione significa investire più sul lavoro umano, meno in energia e tecnologia. Questo significa più prosperità locale e una riduzione nell'uso di risorse e inquinamento.

Localizzazione significa meno trasporti, pacchi e processi di produzione. Questo ridurrebbe in modo significativo l'impronta ecologica umana, in particolare per le emissioni di CO2.

Localizzazione significa adattare l'attività economica alle diversità degli eco-sistemi. Questo aiuterebbe a restaurare sia la diversità biologica che culturale.

Localizzazione incoraggia una connessione più profonda tra le persone e la natura. Questa connessione è non solo necessaria per il nostro essere fisico e spirituale, ma è essenziale per comprendere la natura olistica intorno a noi.

L'obiettivo è un mondo in cui una moltitudine di imprese fornisca su larga scala lavoro, opportunità e molti dei beni e servizi di cui le persone hanno bisogno; un mondo in cui sia i villaggi che le città possano crescere e in cui la natura possa fiorire.

Il sentiero delineato offre la prospettiva di una prosperità reale e durevole, non misurabile dalla crescita del PIL, ma da uno spread umano e ecologico.

## 2. POLITICA INDUSTRIALE

### 2.1 STRATEGIA INDUSTRIALE ITALIANA ED EUROPEA

In un periodo storico in cui il modello di sviluppo economico deve necessariamente tenere presente i processi di automatizzazione e interconnessione enunciati nella quarta rivoluzione industriale, il programma dello sviluppo economico dovrà occuparsi di colmare il gap tecnologico delle imprese italiane nei confronti di quelle dei Paesi più sviluppati. Il nuovo millennio ci porta obbligatoriamente ad affrontare le sfide legate al rinnovato rapporto tra uomo e macchine, sempre più indipendenti ed automatizzate. Il m5s intende guardare a queste nuove sfide come un'opportunità di sviluppo e non come uno svantaggio produttivo, sviluppando al contempo nuovi modelli di consumo, ribaltando completamente il paradigma usato finora secondo cui dovesse essere l'offerta a condizionare la domanda.

Attraverso una maggior consapevolezza degli effetti dei nostri consumi sull'ambiente, sulla nostra salute e sulla nostra economia infatti, il consumatore sarà portato ad essere sempre più responsabile e critico sul processo produttivo, sulle possibilità di autoriparazione dei prodotti, sul fine vita di questi e sulla limitazione degli scarti, condizionando così l'offerta stessa.

Nell'ottica di questo nuovo piano industriale risultano necessari: lo sviluppo di processi in grado di garantire una maggior durata di vita e un focus sulla responsabilità aziendale nell'offrire il giusto supporto per la riparazione e la disponibilità dei ricambi anche attraverso normative ad hoc; lo sviluppo e l'attrazione di innovazione tecnologica in grado di favorire la crescita dei nuovi settori (new digital economy); la profonda revisione della cultura consumistica e il supporto dell'artigianato tradizionale nei processi di riparazione e riuso dei prodotti nonché nella sfida con le nuove professioni tecnologiche; la partecipazione dello stato nella vita industriale del paese, nella protezione degli asset strategici, tecnologici e produttivi nonché l'investimento del paese in settori deboli o completamente assenti nell'ottica di una maggiore sovranità nazionale sui mercati (e una minor dipendenza da altri paesi).

#### 2.1.2 Dieci iniziative per il rilancio del sistema industriale

*Small is beautiful*: l'asse portante dell'industria europea sono micro, piccole e medie imprese, dinamiche, resilienti, responsabili, integrate socialmente e ambientalmente, vivaio di imprenditorialità innovativa.

Reindustrializzazione decisa: un'Europa deindustrializzata è un'Europa impoverita e vulnerabile, che porta a scompensi internazionali; non bastano i servizi per il nostro benessere duraturo. (Questo punto va contestualizzato e spiegato meglio, perché così è fraintendibile)

Tecnologie abilitanti in tempo reale: il digitale come punta di lancia che integra industria e società; lo spazio fornisce prospettive per la comprensione dei processi planetari e la creazione di valore.

Una società del sapere: che investe in modo sostenuto in una visione aperta nei nostri sistemi di ricerca, sviluppo e innovazione, sostenuta da modelli di brevetti evoluti, innovativi e aperti.

Un sistema pubblico non concorrenziale: assicura il rispetto delle regole, stimola l'imprenditorialità, investe in ambiziose infrastrutturali strategiche, avvia campioni europei di eccellenza.

Lealtà ed equità tra industrie europee: oneri condivisi, senza concorrenti sleali né *free-riders*; imprenditore italiano/europeo è colui che onora i propri obblighi nell'UE, e quindi merita sostegno.

Collaborazione internazionale equilibrata: globalizzazione intelligente, tra partner industriali rispettosi, secondo principi di reciprocità, che bilanciano oneri sociali e ambientali.

Flussi industriali sempre più circolari: non solo per l'uso responsabile delle nostre risorse, ma per un uso più indipendente delle materie prime, sviluppando nuove professionalità e tecnologie.

Economia collaborativa: nel rispetto delle regole, può coniugare innovazioni sociali ed imprenditoriali, che spaziano dal dono fino al profitto e poggiano sull'uso intensivo della digitalizzazione.

Ripariamo definitivamente gli errori: i mostri industriali di un passato obsoleto non hanno spazio nell'Europa del presente; avviare interventi decisi di dismissione e bonifica creerà valore per tutti.

## **2.2 POLITICHE PER LO SVILUPPO DELLA COMPETIVITA' DEL SISTEMA**

### **2.2.1 Un processo produttivo industriale in chiave sostenibile**

Sono necessari cambiamenti fondamentali nelle metodologie di estrazione delle risorse naturali e nelle modalità di fabbricazione, distribuzione, utilizzo e smaltimento dei prodotti. Per invertire le tendenze attuali e vivere in base a principi ecologici è necessaria un'azione a tutti i livelli della società, a partire dalle singole persone e dal settore produttivo fino alle amministrazioni centrali e locali.

L'applicazione di nuovi processi di progettazione e produzione comportano investimenti iniziali e vantaggi a medio lungo termine, modificando i nostri tradizionali modelli di consumo. Occorre passare da uno sviluppo di progettazione consapevole e da processi produttivi tecnologici che favoriscano la possibilità della riparazione, la reperibilità dei ricambi e l'intercambiabilità dei pezzi di ricambio, migliori standard sui prodotti.

Ad esempio, la fase di progettazione di un prodotto è fondamentale. È necessario sviluppare nuovi standard minimi per i prodotti per ridurre l'impatto sull'ambiente.

Servono nuove normative che tutelino i nuovi modelli di consumo (aumento del periodo di garanzia, punizione per frodi ai danni del consumatore, obsolescenza programmata).

### **2.2.2 Agricoltura multifunzionale e chimica verde**

Al fine di un più efficace utilizzo delle risorse previste nell'ambito dello sviluppo rurale 2014-2020 della politica agricola comune dell'Unione europea, sfruttando anche le opportunità offerte dall'economia digitale e sviluppando i rapporti di collaborazione tra imprenditore agricolo, pubblica amministrazione ed enti territoriali attraverso una semplificazione delle procedure amministrative ed una razionalizzazione della normativa fiscale in materia, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati allo sviluppo dell'agricoltura multifunzionale.

#### *Azioni*

Modernizzare e rinnovare il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, sfruttando anche le opportunità offerte dall'economia digitale;

Sviluppare i rapporti di collaborazione tra imprenditore agricolo, pubblica amministrazione ed enti territoriali;

Semplificare le procedure amministrative nei rapporti con la pubblica amministrazione;

Razionalizzare e semplificare gli aspetti fiscali.

La necessità di elaborare una strategia nazionale sulla bioeconomia che individui gli interventi più efficaci, in particolare per lo sviluppo di tecnologie semplici e di maggior rendimento.

L'obiettivo di sviluppare una politica di forte sostegno all'innovazione, che veda la ricerca come elemento fondamentale anche attraverso la destinazione di fondi e di incentivi. La necessità di intraprendere ogni iniziativa per accelerare i processi di bonifica dei siti chimici di interesse nazionale, concordando i percorsi con gli enti locali e le regioni L'individuazione di nuove linee di sviluppo industriale del Paese, in particolare nel campo della green economy, dell'ecoinnovazione e dell'efficienza energetica, dei nuovi materiali, delle bioingegneria e della nuova chimica verde, favorendo il crearsi delle condizioni per la nascita di nuove imprese

innovative nei settori della green economy e la riconversione delle produzioni verso la sostenibilità e l'eco-efficienza. Necessità e obiettivi perseguibili grazie a:

#### *Azioni*

Intervenire per una vigorosa applicazione della normativa di derivazione comunitaria volta a far sì che grandi e piccoli produttori chimici si facciano carico in applicazione del principio «chi inquina paga» delle operazioni e delle spese economiche legate alla bonifica dei siti utilizzati per la produzione;

Sostenere la «chimica verde» in coerenza con la strategia della biochimica sostenuta dalla Commissione europea attivando presso il Ministero dello sviluppo economico un tavolo di alto livello tra stakeholder chiave ed Enti di ricerca sul tema della chimica verde per assistere il Governo nell'elaborazione di una strategia nazionale sulla bioeconomia che individui gli interventi più efficaci, in particolare per lo sviluppo di tecnologie semplici e di maggior rendimento;

Sviluppare una politica di forte sostegno all'innovazione, che veda la ricerca come elemento fondamentale anche attraverso la destinazione di fondi e di incentivi;

Intraprendere ogni iniziativa per accelerare i processi di bonifica dei siti chimici di interesse nazionale, concordando i percorsi con gli enti locali e le regioni;

Individuare nuove linee di sviluppo industriale del Paese, in particolare nel campo della green economy, dell'ecoinnovazione e dell'efficienza energetica, dei nuovi materiali, delle bioingegneria e della nuova chimica verde, favorendo il crearsi delle condizioni per la nascita di nuove imprese innovative nei settori della green economy e la riconversione delle produzioni verso la sostenibilità e l'eco-efficienza.

### **2.2.3 Microcredito per le micro, piccole e medie imprese**

Il microcredito ha ricevuto la meritata attenzione del legislatore italiano a partire dal 2010, grazie al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141.

Sulla base della definizione fornita dall'art. 111, il microcredito può assumere una duplice configurazione, ovvero quella del microcredito per le attività imprenditoriali o di lavoro autonomo e quella del microcredito sociale, erogato a beneficio delle sole "persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale"

Nel primo caso, il microcredito può dirsi tale se è concesso a persone fisiche, società di persone o società cooperative ed è finalizzato all'avvio o all'esercizio di un'attività di lavoro autonomo o di microimpresa. Il finanziamento concesso deve essere di ammontare massimo pari a 25.000 euro, non deve essere assistito da garanzie reali e deve essere affiancato da un'attività ausiliaria di assistenza e monitoraggio dei soggetti beneficiari. Nel caso del microcredito sociale, invece, i

finanziamenti concessi alle persone fisiche precedentemente individuate possono essere erogati dal soggetto finanziatore solo in via non prevalente, sono di importo pari o inferiore a 10.000 euro e non prevedono la prestazione di una garanzia reale. È previsto inoltre che tali microcrediti siano affiancati da "servizi ausiliari di bilancio familiare", abbiano come scopo l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario e prevedano condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato.

Le disposizioni attuative relative alla concessione del microcredito, a tutt'oggi, non sono ancora state emanate.

L'obiettivo è di creare un "circuito del credito per i soggetti non bancabili", vale a dire per quelli che non potrebbero, o potrebbero difficilmente, ricevere prestiti bancari se valutati con i parametri ordinari del merito creditizio.

#### *Azioni*

Consentire l'erogazione del microcredito a favore delle imprese, implementando le attività di finanziamento a persone fisiche o società di persone o società a responsabilità limitata semplificata di cui all'articolo 2463-bis del codice civile o associazioni o società cooperative, per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa;

Erogazione di microcredito con finalità puramente solidaristiche e non solo mutualistiche, vale a dire attraverso una società di capitali che abbia la forma dell'impresa sociale (quindi senza scopo di lucro) considerando l'attività di microcredito come un'attività di "assistenza sociale".

### **2.2.4 Proroga del credito d'imposta per la ricerca scientifica**

Assicurare la continuità dei livelli di ricerca da parte delle imprese che finanziano progetti per la ricerca scientifica in università ovvero enti pubblici di ricerca.

#### *Azioni*

Prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un fondo destinato indistintamente al duplice direttivo di sostenere la ricerca ma anche di ridurre il cuneo fiscale;

Prevede una partecipazione diretta ai progetti di ricerca di personale qualificato delle imprese commissionanti e il riconoscimento di una correlata agevolazione per tale attività.



## **2.2.5 Esenzione delle microimprese dall'imposta regionale sulle attività produttive**

### *Azioni*

Esenzione dall'IRAP per le imprese con meno di 10 dipendenti e con un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro;

Riduzione dei trasferimenti pubblici in favore delle imprese;

## **2.3 PARTECIPAZIONI STATALI, CRISI D'IMPRESA E RICONVERSIONI**

### **2.3.1 La partecipazione dello Stato e i settori strategici**

L'economia italiana è caratterizzata da una presenza diffusa, di dimensioni particolarmente rilevanti anche nel confronto internazionale, di società partecipate da soggetti pubblici. Alle società partecipate da enti pubblici che producono beni e servizi operanti in regime di mercato ed aventi forma e sostanza privatistica, si affiancano, sempre più spesso, soggetti che pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali, svolgendo compiti e funzioni di natura pubblicistica tali da configurarli come veri e propri apparati pubblici (enti pubblici in forma societaria) o "organismi di diritto pubblico" soggetti a particolari e penetranti regole di gestione e controllo pubblico. Tali soggetti rientrano dunque in un concetto di pubblica amministrazione flessibile, "a geometrie variabili". Nell'ultimo decennio il fenomeno si è amplificato anche grazie all'aumento del numero delle società controllate da amministrazioni regionali, provinciali e locali e questa proliferazione delle società a partecipazione locale è stata peraltro oggetto di una approfondita indagine della Corte dei Conti. Basti pensare che dal punto di vista dell'attività svolta, il 34,67% degli organismi partecipati italiani si occupa di servizi pubblici locali, mentre il 65,33% degli organismi partecipati svolge attività riconducibili ad altro: in particolare, attività culturali sportive e di sviluppo turistico, supporto alle imprese, scientifiche e tecniche, agricoltura silvicoltura e pesca, sanità e assistenza sociale, farmacie. Focalizzandoci sulle partecipate dello stato, è fondamentale comprendere la diversa natura dei servizi offerti e della situazione economica in cui verte ciascuna di queste partecipate. Negli ultimi anni vi è stata una netta velocizzazione delle privatizzazioni e vendita di quote di partecipazioni statali a competitor strategici e a governi sovrani perdendo quote di asset strategici (pur mantenendo naturalmente il controllo). Per comprendere quindi l'importanza di tali partecipazioni è necessaria una netta distinzione tra i cosiddetti servizi essenziali, e servizi secondari che vengono offerti, nonché tra la produttività e l'improduttività di una partecipazione in chiave non solo economica ma anche sociale e strategica per lo Stato.

Inoltre, in un'ottica di implementazione dei nostri piani di governo m5s, è dovuta una riflessione sulla sovranità e sull'autosufficienza in virtù di alcune scelte di visione. Il nostro paese continua a rimanere molto dipendente da settori merceologici e tecnologici fondamentali per il pieno sviluppo economico del paese, rimanendo così soggiogato in logiche di dipendenza nei confronti di altri stati.

### **2.3.2 Sostegno industria ferroviaria (*Mozione Firema Srasporti spa*)**

#### *Azioni*

Sostegno all'industria operante nel settore ferroviario, garantendo investimenti la continuità operativa, il mantenimento delle eccellenti professionalità impiegate;

Promozione di iniziative di politica industriale volte a sostenere il settore della progettazione e costruzione del materiale rotabile;

Interventi diretti a favorire una politica di sviluppo, ricerca e innovazione in grado di rilanciare il sistema economico produttivo dell'intero settore, ma anche di favorire la creazione di nuove prospettive occupazionali, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno.

### **2.3.3 Poli siderurgici (*Mozione Polo Siderurgico di Terni*)**

Adozione di un piano industriale nazionale che preveda:

Un cronoprogramma di interventi con lo scopo di portare gli stabilimenti ad essere "ad impatto sostenibile" a livello ambientale, economico e sociale;

Exit strategy in caso di non sostenibilità degli stabilimenti a livello ambientale, economico e sociale;

Mantenimento dei livelli occupazionali dei lavoratori del comparto siderurgico e degli indotti;

Il miglioramento dei livelli di sicurezza sul lavoro dei lavoratori del comparto siderurgico indotto;

Previsione nelle contrattazioni sindacali, eventuali riassunzioni privilegiate per i lavoratori attualmente in mobilità o prossimi ad essa;

Garantire investimenti e volumi produttivi coerenti con il fabbisogno italiano in considerazione di una più efficiente campagna di recupero dei rottami di acciaio di qualità (acciai legati e inox), in maniera sostenibile per l'ambiente, con la prospettiva di giungere in tempi certi lavorazioni ad emissioni zero;

Prevedere l'utilizzo delle risorse e degli strumenti previsti dal Fondo strategico italiano;  
Promozione degli investimenti in servizi marginali con maggiore valore aggiunto dell'azienda e quindi con più profitti; servizi al cliente; aumento della fidelizzazione del cliente.

#### **2.3.4 Insularità, continuità territoriale e gestione della crisi dei voli di linea vs voli low cost (*Mozione Gruppo Meridiana*)**

Concentrare risorse sulle compagnie low cost non garantisce un'effettiva continuità territoriale. I voli low cost sono un importante completamento dell'offerta di trasporto, ma solo i voli di linea possono garantire una vera continuità aerea con la penisola e le isole italiane interessate.

Garantire il diritto di ogni cittadino alla mobilità è espressamente riconosciuto nel nostro ordinamento dall'art. 16 della Costituzione. La continuità territoriale, intesa come capacità di garantire un servizio di trasporto che non penalizzi cittadini residenti in territori meno favoriti, si inserisce nel quadro più generale di garanzia dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini e di coesione di natura economica e sociale, promosso in sede europea

Il diritto alla mobilità è il principio base della continuità territoriale che, se non garantita dall'accessibilità al necessario numero di voli e alla diversificazione delle rotte, determina conseguenze pesanti nella vita dei singoli e in quella delle più grandi comunità isolate italiane, dal punto di vista sia sociale che economico.

##### *Azioni*

Definire politiche di trasporto che garantiscano, compatibilmente con quanto previsto dall'ordinamento comunitario, un modello di continuità territoriale capace di riequilibrare le condizioni permanenti di svantaggio, derivanti dall'insularità, a cui sono costretti i cittadini residenti, ed in particolare gli studenti universitari fuori sede, della Sardegna e Sicilia;

Adottare misure volte a ridurre lo svantaggio derivante dall'insularità che rende il costo dei trasporti per e dalla Sardegna e Sicilia, sia per i cittadini che per le merci, sia aereo che marittimo, di gran lunga più caro rispetto a quello della penisola e del resto d'Europa, penalizzando così non solo i cittadini sardi e siciliani;

Promuovere nelle opportune sedi comunitarie iniziative per favorire la definizione di un regime tariffario agevolato per i collegamenti aerei da e per la Sardegna e la Sicilia, di breve e medio raggio, che garantisca la libera circolazione di persone e merci.

### **2.3.5 Disposizioni in materia di obblighi per le aziende manifatturiere di sigarette e prodotti affini per la produzione di filtri naturali e biodegradabili**

Sono vietate la commercializzazione e la distribuzione di sigarette, sigari e prodotti affini dotati di filtri non biodegradabili. I produttori di filtri per sigarette, sigari e prodotti affini sono obbligati ad utilizzare esclusivamente fibre naturali e biodegradabili. Compatibilmente con la normativa dell'Unione europea in materia, su ciascuna confezione unitaria di un prodotto da fumo e sull'eventuale imballaggio, deve essere indicata la composizione dei filtri.

#### *Azioni*

Obbligo per le imprese manifatturiere di sigarette, di produrre e quindi utilizzare un filtro biodegradabile ed ecologico, diverso dall'attuale filtro che, invece, è composto da acetato di cellulosa fortemente impattante sia sull'ambiente che sulla salute umana.

### **2.3.6 La reindustrializzazione e aree industriali dismesse**

#### *Azioni*

Avvio di percorsi di aggiornamento, qualificazione e riconversione professionale per una ripresa lavorativa e produttiva nelle aree industriali dismesse o in via di dismissione;

Interventi urgenti di bonifica delle aree industriali dismesse e conseguente riqualificazione del territorio;

Iniziative per favorire una ripresa ecosostenibile delle attività produttive che necessitano di politiche di reindustrializzazione e delle aree industriali dismesse.

### **2.3.7 Telecom**

#### *Azioni*

Introdurre, con la massima urgenza, le necessarie modifiche al TUF, in modo da rafforzare i poteri di controllo della Consob nell'accertamento dell'esistenza di situazioni di controllo di fatto da parte di soci singoli o in concerto tra loro, in linea con le decisioni già assunte dalla Consob stessa in casi analoghi, nonché a diversificare, compatibilmente con la normativa comunitaria, il sistema di soglia in base alla struttura proprietaria della società;

Completare, quanto prima, l'adozione dei regolamenti previsti dal decreto-legge n. 21 del 2012, con i quali sono individuati le reti e gli impianti, ivi compresi quelli necessari ad assicurare l'operatività dei servizi pubblici essenziali, i beni e i rapporti di rilevanza

strategica per l'interesse nazionale nel settore delle comunicazioni e sono emanate le disposizioni attuative in materia di esercizio dei poteri speciali nel medesimo settore delle comunicazioni;

Assicurare un più rapido sviluppo delle reti in fibra di nuova generazione, coerentemente con gli obiettivi posti dall'Agenzia digitale europea;

Assicurare piena tutela e valorizzazione dell'occupazione e del patrimonio di conoscenze e competenze di Telecom Italia;

Assicurare che l'infrastruttura di rete sia pubblica o comunque sotto il controllo pubblico, così da garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona e della promozione dell'iniziativa di impresa nel Paese.

### **2.3.8 Privatizzazione di ferrovie dello stato s.p.a.**

#### *Azioni*

Non adottare in via definitiva lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante la definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia nel capitale di Ferrovie dello Stato S.p.A. (Atto del Governo n. 251);

Subordinare il processo di privatizzazione sia di Ferrovie dello Stato S.p.A. che delle altre società a controllo pubblico ad un ampio confronto tra Governo e Parlamento e ad una seria e verificabile analisi dei possibili esiti e degli effetti economici, industriali, occupazionali e sociali attesi dai processi di privatizzazione in corso, anche al fine di rivedere la decisione di vendere asset vincenti del patrimonio pubblico per il solo fine di pervenire ad una minima riduzione dello stock di debito pubblico, scelta perdente nel medio e lungo periodo;

Presentare alle Camere, a prescindere da quanto già previsto dall'articolo 1, comma 677, della legge di stabilità per il 2016, i dati finanziari e industriali degli effetti conseguenti

ad un'eventuale alienazione della quota di FS sul bilancio dello Stato e i minori dividendi versati;

Informare tempestivamente il Parlamento in merito ai nuovi obiettivi industriali che Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. intenderà darsi e ad intervenire opportunamente affinché le attività del gruppo convergano sinergicamente nell'obiettivo del Governo di migliorare l'efficienza complessiva del sistema di trasporto;

Garantire pienamente la proprietà pubblica dell'infrastruttura ferroviaria e investire nella rete ferroviaria per ammodernare le linee esistenti, riqualificando in particolare le reti di trasporto regionale e colmare il gap infrastrutturale esistente tra il Nord e il Sud del Paese, drammaticamente rappresentato, da un lato, dall'aumento di aree che dispongono di collegamenti ad alta velocità e, dall'altro, dalla presenza, principalmente nell'Italia meridionale, di linee a binario unico non elettrificato;

Monitorare il rispetto da parte di Ferrovie dello Stato degli obblighi del servizio pubblico, con particolare riguardo alla qualità, sicurezza ed efficienza del trasporto pubblico locale, anche al fine di massimizzare i benefici in termini ambientali e di risparmio energetico ottenibili da un rilancio del trasporto su ferro, riducendo drasticamente il traffico su gomma e favorendo l'abbattimento di polveri sottili;

Adottare, ove mai dovesse avere seguito l'operazione di privatizzazione, le opportune iniziative per garantire che l'ingresso di un soggetto privato nel capitale di Ferrovie dello Stato S.p.A. avvenga nel rispetto della massima trasparenza ed imparzialità, assicurando la tutela dell'interesse pubblico.

## **2.4 INNOVAZIONE TECNOLOGICA**

### **2.4.1 La grande sfida dell'innovazione tecnologica nel nuovo millennio**

L'Italia si trova nella condizione di dover recuperare il deficit di innovazione che si è accumulato negli ultimi anni, perché di fronte ad una tale concorrenza mondiale non è realistico pensare di poter competere sulla sola base dei costi di produzione, ma sarà necessario indirizzare tutte le risorse disponibili sulla ricerca, sulla creatività e sull'innovazione. Da un altro punto di vista, a fronte della necessità di innovare tecnologicamente le nostre imprese che competono sul mercato globale, vi è anche la necessità, dal punto di visto interno, di migliorare i servizi basilari di cui necessitano le micro, piccole e media impresa, con l'obiettivo di accrescere la loro quota di mercato e di penetrare in nuovi mercati. Entrambi gli investimenti rappresentano degli obiettivi di programma del m5s. Con l'innovazione tecnologica si potranno affrontare anche nuovi settori produttivi generando sviluppo e posti di lavoro, anche in campi poco maturi, quindi ad alta redditività.

Da tutto ciò i prodotti ed i servizi nazionali avranno la possibilità di svilupparsi coniugando le innovazioni con la creatività ed il made in Italy.

L'innovazione tecnologica abbraccerà tutti i settori: arte, musica, media, finanza, commercio e, naturalmente, la manifattura.

Da questo punto di vista si rendono quindi necessarie una serie di importanti misure volte alla promozione degli investimenti in nuovi beni e servizi per realizzare prodotti ad alto valore tecnologico in aree strategiche di mercato (IoT, AI, Big Data, AR, VR, manifattura digitale, droni, fintech), creando consapevolezza e preparazione tecnica tra i potenziali nuovi attori del mondo della tecnologia – gli studenti – rispetto alle grandi opportunità della quarta rivoluzione industriale.

Si determina la necessità di sviluppare le cosiddette hard skills (STEM – Science Technology Engineering Mathematics) attraverso campagne di formazione presso i poli universitari e iniziative per la formazione tecnica e per lo sviluppo delle competenze necessarie per affrontare l'ecosistema dell'innovazione tecnologica e la necessità di agevolare gli strumenti per gli investimenti in aziende innovative.

## **2.4.2 Classificazione dei prodotti rispetto alla loro impronta ecologica**

Realizzazione, distribuzione e smaltimento finale dei prodotti in un'ottica di sostenibilità ambientale partendo dalla strategia rifiuti zero che consente una transizione verso un'economia circolare delle risorse, dei prodotti e dei rifiuti.

L'obiettivo quello di migliorare la competitività del nostro mercato partendo dalla sostenibilità ambientale associando a ogni prodotto una classificazione in base al livello di recupero e riciclabilità dello stesso.

Un esempio pratico: in fase di acquisto attualmente il consumatore può scegliere un prodotto che sia energeticamente classificato in classe A, B, C e così via. In un'ottica di estrema sostenibilità ambientale sarebbe opportuno che il consumatore potesse orientare il suo acquisto in base alla classificazione dei prodotti stessi rispetto alla loro impronta ecologica. L'impronta ecologica viene attualmente realizzata seguendo gli standard stabiliti nel 2009 dal Global Footprint Network e la stessa Unione europea ha diffuso delle apposite linee guida.

Nella transizione dall'economia lineare tradizionale ad una economia circolare i prodotti sono progettati in modo da prevedere fin dalla prima fase la loro destinazione finale una volta esaurito il ciclo di vita.

Sotto questo profilo si inserisce una leva per aumentare i livelli di competitività delle imprese e della ricerca italiana, basti pensare alla capacità di una azienda di pensare un prodotto per molteplici cicli di vita anziché uno soltanto.

### *Azioni*

Istituzione del Comitato tecnico-scientifico per la classificazione dei prodotti rispetto alla loro impronta ecologica;

Definizione delle linee guida e la metodologia per classificare i prodotti immessi sul mercato in base al loro livello di riciclabilità, in base al loro contenuto energetico e delle risorse impiegate nella loro produzione.

## **2.4.3 Portale informatico beni immobili della p.a.**

Un'attenta pianificazione territoriale deve prevedere un'oculata gestione del territorio inteso come bene comune da tutelare per l'interesse generale.

Considerato che con sempre maggior frequenza fenomeni naturali di grande intensità si manifestano nel territorio italiano, con conseguenze devastanti sia fisiche, sia materiali, sia psicologiche per i cittadini. Spesso nuove costruzioni non vengono occupate né per lavoro, né per residenze, con la conseguenza di nuovi volumi che occupano inutilmente gli spazi; molti edifici sono completamente abbandonati e fatiscenti.



Da vari decenni la politica urbanistica adottata dalle diverse amministrazioni ha comportato un'eccessiva frenesia edificatoria, volta spesso alla realizzazione degli immobili indipendentemente dalle reali necessità e bisogni della comunità o dalla qualità, o dalla sicurezza idrogeologica, compromettendo il paesaggio, il ben vivere e la sicurezza stessa delle persone.

Oggi vi è sempre maggiore necessità di edilizia sociale pubblica e molti degli edifici vuoti potrebbero essere destinati a tale scopo.

Premesso che edifici vuoti sono sinonimo di mancanza di corretta pianificazione, indice di un territorio mal gestito, è necessario ridurre il consumo di territorio, riqualificare l'esistente, recuperare gli edifici vuoti, è necessario mettere in sicurezza il territorio e ridurre il consumo di territorio attraverso un'oculata gestione dello stesso.

Occorre salvaguardare il patrimonio degli enti pubblici (tutti) attraverso la trasparenza, in quanto tale patrimonio seppur gestito da pochi, è di tutti i cittadini e gli abusi, i favoritismi e le clientele, la cattiva gestione e l'abbandono ricadono quindi su tutti. Tutti gli enti hanno a disposizione un sito internet: sarebbe sufficiente inserire questi dati in modo comprensibile a tutti ed a costo zero, aggiornandoli periodicamente (almeno una volta all'anno) coi dati già disponibili ad ogni ente di quanto inventariato.

Un cittadino informato può vigilare, segnalare ed attivarsi per fare in modo che non si verifichino abusi.

Le informazioni relative al patrimonio della pubblica amministrazione devono sempre essere messe a disposizione dei cittadini, non è accettabile che questi debbano venire a conoscenza di eventuali abusi solo quando il tutto finisce sui giornali a seguito di indagini giudiziarie, anche perché a quel punto è spesso troppo tardi.

#### *Azioni*

Intraprendere le opportune iniziative di carattere amministrativo, volte alla realizzazione di un portale informatico costantemente aggiornato, liberamente, gratuitamente e facilmente fruibile, anche avvalendosi del patrimonio informativo dell'Agenzia del demanio, in cui siano indicati dettagliatamente i beni immobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche.

## **3. COMMERCIO E TUTELA DEL CONSUMATORE**

### **3.1 COMMERCIO INTERNAZIONALE**

#### **3.1.1 Posizione dell'Italia a livello Europeo**

Il M5S vuole creare un sistema commerciale basato sulle regole, che consenta di esportare e importare beni e servizi, garantendo adeguati standard di sicurezza per i cittadini, senza penalizzare le PMI e senza creare guerre tra poveri. Un sistema capace di gestire la globalizzazione, che protegga i posti di lavoro in Italia, permettendo al tempo stesso al nostro Paese di essere integrato nel tessuto internazionale degli scambi e di occupare il posto che gli spetta nelle catene globali di valore.

Infine, il M5S desidera che l'Italia sia promotrice di un commercio equo e rispettoso dei diritti umani e dell'ambiente.

In Commissione Industria il nostro lavoro sul TTIP si è concentrato sulle PMI e le ricadute dirette sulla loro capacità di stare sul mercato.

Il TTIP riguarda l'armonizzazione degli standard regolamentari: questo tipo di ostacolo è di interesse prioritario per le grandi imprese – e molto meno per le piccole – che restano ancorate, negli Stati Uniti ma ancora più in Italia, alla difficoltà di avere accesso al credito, a causa dei vincoli imposti da Basilea III.

Nel caso dell'Italia, questo assume una connotazione ancora più negativa, per la peculiarità tutta italiana di radicarsi sul territorio e di mantenere la propria quota di mercato. Se in oltre 50 anni di mercato unico queste imprese non sono riuscite ad andare in Europa, appare difficile che adesso siano pronte per andare negli USA.

#### **A livello di Consiglio dell'Unione Europea**

##### **(posizione che dovrebbe tenere il Governo Italiano)**

- Ristrutturazione e aggiornamento degli strumenti di difesa commerciale (anti-dumping, anti-sussidi)
- Etichettatura di origine obbligatoria per i prodotti provenienti da paesi terzi
- Coordinamento delle politiche e dei controlli doganali tra Stati UE per evitare squilibri nel trattamento delle merci in entrata e in uscita
- Difesa dei diritti umani negli accordi internazionali e nella politica commerciale UE
- Promozione di accordi internazionali sugli appalti pubblici
- Ritiro dell'Italia dai negoziati TTIP e TiSA

### **3.1.2 Politica commerciale nazionale**

- Promozione e difesa del made-in Italy a livello internazionale (vale anche a livello europeo)
- Blocco alla ratifica del trattato CETA e sospensione della sua applicazione provvisoria
- Studio d'impatto sull'economia nazionale obbligatorio per ogni trattato di libero scambio negoziato in sede UE con paesi terzi
- Ristrutturazione degli istituti ICE nel mondo
- Blocco della vendita di armi e strumenti a duplice uso (dual use) a paesi in guerra o a rischio instabilità
- Miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle dogane e snellimento delle pratiche di sdoganamento per agevolare il commercio.

### **3.1.3 Strumenti di difesa per gli effetti dei trattati di libero scambio**

Con gli accordi di libero scambio l'Ue ha stretto accordi con un certo numero di paesi e territori dell'Europa, del Mediterraneo meridionale e con paesi africani, caraibici e pacifici con l'intenzione di creare, e aiutare le grandi e piccole aziende ad averne accesso al mercato unico, ridurre la burocrazia legata alle esportazioni, stabilire nuove regole per facilitare export, import e investimenti esteri.

Per calmare le proteste e i timori sempre più crescenti, soprattutto di agricoltori e imprenditori del sud Europa, l'UE ha previsto delle clausole di salvaguardia negli accordi conclusi sino ad oggi. Clausole di salvaguardia che dovrebbero attivarsi non appena si sarebbero osservati effetti nefasti ai danni degli interessi europei. In realtà, non esiste un meccanismo automatico e trasparente per l'attivazione delle suddette clausole.

Mentre ci possono essere importanti guadagni economici dall'esportazione di beni come auto e tecnologia, sul cibo questa logica fa acqua. Filiere più lunghe e distanti con più passaggi significano più distanza fra produttori e consumatori, meno trasparenza, meno buon senso nella gestione delle limitate risorse ambientali, meno economia locale.

Al fine di evitare effetti nefasti e insostenibili economicamente, ambientalmente e socialmente gli impegni del prossimo governo italiano a Bruxelles "pretenderà" le seguenti azioni:

Semplificazione per l'avvio dell'inchieste, e delle relative azioni, sui fenomeni "Antidumping" e "Antisussidi", assicurando nel contempo un maggiore accesso alle risultanze delle inchieste;

Automatismo per l'attivazione delle clausole di salvaguardia previste nei trattati di libero scambio

Controllo severo degli standard qualitativi e dei stock quantitativi per i prodotti di importazione extranazionali-europei, creando sistemi di controllo comuni per garantire la tracciabilità e la regola d'origine dei prodotti importati e la lotta alla contraffazione.

### **3.1.4 MES Cina**

Uno dei temi che maggiormente ci preoccupa dal punto di vista dell'industria e del commercio è senz'altro quello del riconoscimento dello status di economia di mercato alla Cina. Siamo contrari ad ogni iniziativa di riconoscimento automatico, sulla base dell'evidenza che a tutt'oggi la Cina non rispetta in alcun modo i cinque criteri stabiliti dall'Unione Europea. L'impatto di un tale riconoscimento sarebbe insostenibile per gran parte dell'industria manifatturiera italiana. Il Movimento 5 Stelle si è fatto promotore di un gruppo di lavoro all'interno del Parlamento europeo che oggi coinvolge 70 eurodeputati di 16 diverse nazionalità. Abbiamo organizzato una contro consultazione pubblica per ascoltare la voce di tutti i cittadini europei (<http://www.meschinawhynot.eu/>) e abbiamo girato l'Italia con una campagna informativa sui rischi dell'eventuale riconoscimento del MES alla Cina. Ma sappiamo al contempo che la battaglia sarà difficile, perché gli interessi in gioco non sono soltanto commerciali. Va comunque ribadito questo concetto nel programma nazionale.

## **3.2 COMPETIVITA' IN AMBITO COMMERCIALE**

### **3.2.1 Obblighi per la commercializzazione dei prodotti**

Una caratteristica fondamentale che si richiede a qualsiasi tipo di prodotto industriale è la sua sicurezza, di modo da evitare qualsivoglia pregiudizio per l'integrità fisica e per i beni di chi utilizza tali prodotti.

Questo principio lo troviamo cristallizzato anche nell'articolo 41, commi 1 e 2 della Costituzione, ai sensi del quale «l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»; nonché nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il cui articolo 169 sancisce i principi in materia di tutela della salute e sicurezza dei consumatori.

Con il decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172 è stata recepita nel nostro ordinamento la direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti sulla scorta, peraltro, delle prescrizioni del Sistema Rapex (European Rapid Alert System for non-food consumer products) dettate dalla Commissione europea. Il sistema Rapex è un sistema di allerta rapida per i prodotti di consumo che presentano un pericolo ed un rischio grave per la salute e la sicurezza dei consumatori. Dal 23 ottobre 2005 la normativa accolta nel decreto legislativo n. 172 del 2004 è confluita nel cosiddetto «Codice del Consumo» che disciplina la sicurezza dei prodotti in generale.

La normativa sulla sicurezza generale dei prodotti, tuttavia, non si applica per sua espressa disposizione, ai prodotti alimentari, regolati dal Regolamento comunitario n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002.

La presente proposta intende prestare ulteriore attenzione alla immissione dei prodotti sul mercato del consumo al fine di rendere sostanziale la tutela della salute dei cittadini.

Migliorare il livello di vita dei cittadini rientra anche in una politica di prevenzione sanitaria!

#### *Azioni*

Al fine di consentire una qualificata tutela dei consumatori finali e di evitare l'immissione sul mercato italiano di prodotti nocivi:

Le merci importate dall'estero devono rispettare tutti i criteri di cautela e di prevenzione oggi previsti e che fanno capo al sistema produttivo italiano;

Introdurre l'obbligo per i produttori e i distributori di richiedere preventivamente ai laboratori di analisi autorizzati l'esecuzione dei test e delle prove sui prodotti per verificare l'assenza di elementi che possano danneggiare il consumatore sotto il profilo igienico-sanitario; sequestro dei prodotti in caso di mancata certificazione da parte dei produttori e dei distributori e di sanzionare con la reclusione fino a un anno o con la multa nel caso in cui il produttore o il distributore immettano sul mercato i prodotti in assenza della certificazione di cui all'articolo 104, comma 7 del Codice del Consumo.

### **3.2.2 Nuovi investimenti italiani all'estero e investimenti esteri in Italia**

#### **Imprese straniere in Italia**

La necessità di potenziare la rete delle Camere di Commercio e Industria Italiane, oltre che gli uffici commerciali delle Ambasciate italiane nei Paesi di provenienza dei potenziali investitori, deriva dalla necessità di fornire un efficace "primo contatto" tra investitore estero e i diversi attori presenti sul territorio italiano, da affiancare alle già esistenti strutture come Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, che assiste le aziende estere ad avviare o espandere le loro attività in Italia.

#### **Imprese italiane all'estero**

L'obiettivo principale è quello di migliorare l'interazione fra istituzioni e imprese ed a rafforzare la presenza imprenditoriale italiana sui mercati esteri tramite la capillare diffusione sul territorio italiano di informazioni economiche e commerciali provenienti da Ambasciate e Consolati italiani nel mondo e dalle Camere di commercio italiane all'estero.

#### **Investimenti nei Paesi in via di sviluppo**

L'importanza degli investimenti nei paesi poveri o in via di sviluppo è rappresentata dal rapporto quasi immediato che ha l'Italia con gli effetti negativi di politiche di sviluppo e investimenti esteri sbagliate e insostenibili.

Politiche hanno contribuito negli ultimi decenni l'aumento del flusso di immigrati verso l'Italia e l'Europa.

Una politica di investimento nei paesi di sviluppo in linea con gli obiettivi dell'Agenda di Sviluppo sostenibile potrà portare l'Italia al raggiungimento degli impegni presi in sede internazionale, impegno dello 0,7% del PIL su cooperazione allo sviluppo.

### **3.2.3 Tutela del “made in” agroalimentare**

#### *Azioni*

Assicurare la tutela del made in Italy, al fine di prevenire, nello specifico settore del commercio con l'estero nel settore delle carni suine, pratiche fraudolente o ingannevoli, poste in essere ai danni delle imprese nazionali ed al fine di contrastare ogni altro tipo di attività che possa indurre in errore i consumatori;

Assicurare, nelle more dell'approvazione di tali atti di esecuzione, il recepimento dei principi fissati dalla regolamentazione europea ed una corretta informazione degli organi di controllo e dei consumatori;

Assicurare la piena attuazione dell'articolo 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, nella parte in cui vieta pratiche commerciali sleali che possano determinare, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, il riconoscimento di prezzi, agli allevatori, palesemente inferiori ai costi di produzione medi da loro sostenuti;

Assicurare l'adozione, anche per le carni suine, di un sistema analogo a quello previsto per la filiera degli oli di oliva vergini, per garantire la completa accessibilità delle informazioni sulle importazioni e sui relativi controlli, concernenti l'origine delle carni suine, eventualmente prevedendo la creazione di collegamenti a sistemi informativi e a banche dati elettroniche gestiti da altre autorità pubbliche;

Adottare apposite iniziative per garantire la più ampia trasparenza delle informazioni relative ai prodotti alimentari e l'effettiva tracciabilità degli alimenti nazionali;

Assicurare l'applicazione, da parte delle competenti autorità di controllo, della definizione dell'effettiva origine degli alimenti, sulla base di quanto disposto dall'articolo 4, commi 49 e 49-bis, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sulla tutela del made in Italy.

### **3.2.4 Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al commercio degli armamenti**

Istituzione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite collegate alla produzione italiana di armamenti ed al loro commercio, nonché sul collegamento tra le industrie del settore e le istituzioni, i rappresentanti politici del nostro Paese ed i vertici delle aziende private o pubbliche, partecipate o controllate dallo Stato che operano in questo campo.

Lo strumento della Commissione d'inchiesta -- anche e soprattutto in questo particolare momento storico -- rappresenti, parallelamente alle indagini in corso della magistratura che attengono ai profili strettamente penali, il mezzo adatto a far luce sui meccanismi che seguono un rapporto di corruzione tra i produttori/venditori degli armamenti i politici nazionali e le società del settore, nelle quali lo Stato ha importanti partecipazioni. I fenomeni illeciti emersi hanno, peraltro, portata internazionale e la rete di connessione in questione si è allargata oltre i confini del nostro paese.

Il Movimento 5 stelle è convinto dell'esistenza di una correlazione diretta tra la produzione e la vendita d'armi e la politica italiana.

#### *Azioni*

Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al commercio degli armamenti;

Accertare e valutare la natura e le caratteristiche del fenomeno dato dall'intreccio tra la produzione e la vendita di armi ed i vertici politici e delle principali aziende pubbliche e private interessate;

Verificare e valutare l'attuazione delle leggi di settore, la loro congruità, la loro efficacia e, più in generale, la qualità dell'impegno dei pubblici poteri nell'ambito di questa materia;

Informatizzazione e pubblicazione dei documenti prodotti

### **3.2.5 Commercio sulle aree pubbliche**

La proposta ha come finalità la tutela della tipicità del commercio ambulante italiano, escludendolo dalle norme di attuazione della direttiva Bolkestein. Si prevede, pertanto, che l'esercizio del commercio ambulante sia autorizzato in favore delle piccole e medie imprese. Le regioni possono predisporre piani per la riqualificazione urbana e la Conferenza unificata individua i criteri per il rilascio e per il rinnovo automatico della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

### 3.2.6 Commercio armi

Sono passati oltre 25 anni dall'approvazione della legge n. 185 del 1990, che prevede il divieto di esportazione di armamenti verso i Paesi in stato di conflitto armato, la cui politica contrasta con l'articolo 11 della Costituzione italiana, Paesi sotto embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte dell'ONU o dell'Unione europea, Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle convenzioni sui diritti umani, Paesi che, ricevendo aiuti dall'Italia, destinano al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del Paese. Vengono, inoltre, impedito le vendite di armi in contrasto con gli impegni internazionali dell'Italia, i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato e della lotta contro il terrorismo, il mantenimento di buone relazioni con altri Paesi e quando dovessero venire a mancare adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali (le cosiddette triangolazioni).

#### *Azioni*

Assumere iniziative finalizzate a interrompere immediatamente la vendita di armi ai Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle convenzioni sui diritti umani al fine di garantire la piena applicazione dell'articolo 11 della Costituzione, il rispetto della legge n. 185 del 1990, nonché il rispetto della posizione 2008/944/PESC del Consiglio dell'Unione europea;

Promuovere, in sede europea, di ogni iniziativa utile a bloccare l'export di armi verso i Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle convenzioni sui diritti umani;

Adottare un comportamento prudentiale, in relazione al commercio di armi, provvedendo a bloccare completamente ogni esportazione in Stati belligeranti;

Sospendere i previsti addestramenti nelle scuole di volo italiane di piloti dei Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle convenzioni sui diritti umani;

Promuovere un'azione umanitaria a favore delle esigenze della popolazione civile nei Paesi responsabili di accertate gravi violazioni alle convenzioni sui diritti umani e ad assicurare l'ingresso e la distribuzione di generi alimentari, farmaci e carburante, di cui vi è un urgente bisogno, nonché di altre forme di assistenza necessaria, anche tramite le Nazioni Unite e i canali umanitari internazionali, per soddisfare le necessità impellenti dei civili colpiti dalla crisi, secondo i principi di imparzialità, neutralità e indipendenza.



### **3.2.7 Contrasto dell'obsolescenza dei beni di consumo**

Tale proposta prevede che:

Il consumatore abbia il diritto di conoscere la durata dei prodotti e dei servizi;

I prodotti o le confezioni dei prodotti destinati al consumatore, commercializzati nel territorio nazionale, riportino, chiaramente visibili e leggibili, anche la durata del prodotto. Per obbligare i produttori a realizzare beni con un'affidabilità minima e non soggetti – almeno nel breve e medio periodo – a deterioramenti precoci e pianificati.

Vi sia una promozione di studi, ricerche e conferenze sulle conseguenze derivanti dalla pratica dell'obsolescenza programmata e sulle misure attuate per contrastarla, con il compito di vigilare e controllare in merito alle tecniche di obsolescenza programmata adottando apposite iniziative.

Il produttore o, in sua mancanza, l'importatore deve garantire un adeguato servizio tecnico per i beni di consumo che fabbrica o importa nonché la fornitura di pezzi di ricambio per un periodo minimo di cinque anni decorrente dalla data di cessazione della produzione del bene.

### **3.2.8 Compravendita di oggetti usati in oro, pietre o metalli preziosi**

Gli agenti delle Fiamme gialle hanno scoperto nel corso delle loro indagini, come spesso i vari centri di vendita di oro e argento «compro oro; commercio di pietre e metalli preziosi» siano collusi con la criminalità organizzata. In un comunicato, la Guardia di finanza segnala che: «Il fenomeno si sta evolvendo verso una dimensione associativa, con sodalizi criminali che danno luogo, in alcuni casi, a vere e proprie strutture societarie esercitando attività finanziaria abusiva ed usuraia nei confronti di commercianti, piccoli imprenditori e artigiani».

Sulla base di quanto emerso dalle indagini, sembrano essere tanti i modi per evadere il fisco o riciclare denaro sporco: da sistemi fraudolenti per esportare l'oro verso aziende estere spesso inesistenti, alla vendita di oro e argento usati non annotati sugli appositi registri, passando per l'esercizio dell'attività da investimento o per finalità industriali senza avere i requisiti previsti dalla legge.

Per rendere effettiva ed efficace la tracciabilità dell'oro usato si rendono dunque necessarie norme tese a qualificare professionalmente l'attività di «compro oro».

#### *Azioni*

Equiparazione dei requisiti e delle stesse sanzioni della legge n. 7 del 2000 alle attività di compro oro e che commerciano di pietre e metalli preziosi;

Istituzione del «Registro delle attività di compravendita di oro» tenuto dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), al quale sono tenuti a iscriversi i «compro oro; attività di commercio di pietre e metalli preziosi»

Istituzione di un registro telematico di pubblica sicurezza degli operatori che commerciano o detengono oggetti preziosi per permettere la tracciabilità degli oggetti e metalli preziosi o recanti pietre preziose usati e facilitare le attività di controllo da parte degli organi di polizia e della magistratura in materia di ricettazione e di riciclaggio;

Applicazione il regime IVA di inversione contabile (*reverse charge*) alle cessioni di rottami, cascami e avanzi di oro e metalli preziosi rivenduti per la successiva fusione.

### **3.2.9 Costo energia elettrica per le PMI**

Il prezzo finale dell'elettricità in bolletta risulta dalla sommatoria di 5 macrovoci: a) la componente energia, legata al prezzo dell'elettricità sul mercato all'ingrosso; b) la componente dispacciamento, legata al costo per Terna S.p.A. di approvvigionamento delle risorse necessarie all'esercizio in sicurezza del sistema elettrico in ogni istante; c) i servizi di rete, ovvero i corrispettivi per l'utilizzo delle reti di trasmissione e distribuzione che consentono la consegna dell'elettricità ai clienti finali; d) gli oneri generali di sistema, ovvero le prestazioni patrimoniali imposte ai clienti finali, nella forma di addizionali ai corrispettivi di trasmissione e distribuzione, onde consentire il perseguimento di obiettivi di interesse generale quali l'incentivazione della produzione di energia con fonti rinnovabili; e) le imposte sul consumo (IVA e accise).

Il "parco di generazione elettrica ha cambiato radicalmente struttura, con una quota di fonti rinnovabili che, in termini di potenza installata, al termine del 2013 ha superato il 37 per cento del totale. La rivoluzione del mix produttivo è ora tale che una quota di circa il 30 per cento della produzione nazionale - quella rinnovabile con un costo variabile nullo - offre a zero la vendita della propria energia (incentivi in disparte), pareggiando di fatto la produzione nazionale a gas quanto a volumi prodotti. Il cambiamento del mix produttivo e della sua distribuzione

territoriale ha inciso sensibilmente non soltanto sui mercati all'ingrosso, ma anche sul finanziamento del servizio di dispacciamento nonché sullo sviluppo e sulla gestione delle reti".<sup>1</sup> L'obiettivo di riduzione delle bollette potrebbe essere perseguito salvaguardando l'economia della generazione di energia da fonti rinnovabili, attraverso interventi di contenimento delle componenti energia e dispacciamento della bolletta elettrica.

La crescente penetrazione della generazione da fonti rinnovabili non programmabili, ed in particolare della fonte fotovoltaica, ha radicalmente cambiato il profilo orario del carico residuo sul mercato elettrico, e conseguentemente del prezzo orario all'ingrosso, tanto che oggi il mercato elettrico vede le sue punte di prezzo non più nelle ore lavorative, ma in prima mattinata e soprattutto nel tardo pomeriggio ed in prima serata.

#### *Azioni*

Riduzione della componente energia delle bollette stesse, garantendo il pieno beneficio derivante dalla riduzione dei prezzi dell'elettricità osservata sul mercato all'ingrosso per i clienti finali;

Misure per la promozione e sensibilizzazione dei clienti finali sul mercato libero dell'elettricità relativamente ai potenziali vantaggi derivanti dal rinnovo dei contratti a prezzo fisso;

Assicurare che i clienti del mercato vincolato possano godere appieno ed in tempi rapidi della riduzione dei prezzi sul mercato all'ingrosso;

Revisione delle fasce orarie per la fatturazione dei consumi di elettricità sul mercato elettrico

Partecipazione al mercato elettrico degli impianti idroelettrici a pompaggio;

Riforma del Mercato dei servizi di dispacciamento, onde consentire la partecipazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili e quelli di generazione distribuita che rispettino determinati requisiti prestazionali, ove necessario a seguito di retrofit che comprenda la dotazione con capacità di accumulo.

### **3.2.10 Lo sviluppo delle isole minori e zona franca europea**

Le isole risentono in modo particolare dei fenomeni migratori e dei problemi connessi all'invecchiamento demografico e allo spopolamento. Queste situazioni possono causare la perdita del patrimonio culturale, l'indebolimento degli ecosistemi e serie ripercussioni economiche (occupazione, giovani eccetera)» ed inoltre di «considerare le isole, nel quadro della

---

<sup>1</sup> Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta", presentata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico il 19 giugno 2014.

PAC, come zone svantaggiate, al pari delle aree montane, tenendo conto in particolare dell'insularità ai fini del finanziamento<sup>2</sup>.

I riferimenti normativi delle zone franche sono contenuti nel Trattato di Lisbona, che pone come obiettivo principale la riduzione del divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee, oltre allo sviluppo di quelle aree considerate meno favorite quindi, in primis, le regioni insulari e quelle frontaliere.

#### *Azioni*

Attivare presso l'Unione europea tutte le procedure necessarie per l'istituzione di zone franche nel territorio delle isole minori, in ottemperanza al regolamento (UE) n. 952/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.

Sviluppare le isole minori attraverso adeguati finanziamenti volti a:

Favorire una buona qualità della vita con particolare attenzione ai servizi essenziali costituzionalmente garantiti, alla tutela della salute ed ai servizi sociali, anche mediante l'attivazione in deroga di presidi sanitari speciali, al diritto allo studio ed alla formazione professionale, attivando servizi e strutture scolastiche adeguate a favorire l'inclusione sociale e combattere la tendenza allo spopolamento;

Favorire la realizzazione di servizi di telecomunicazioni su larga banda, per la tele-medicina, il tele-lavoro, la tele-formazione e l'offerta formativa scolastica;

Favorire la mobilità sostenibile, con l'incentivazione all'uso di veicoli a basso o nullo impatto ambientale mediante incentivi agli acquisti di veicoli a combustibili ecologici e la diffusione di punti di distribuzione di energia oppure sviluppando interventi per la ciclabilità;

Garantire servizi di trasporto per il rifornimento di combustibili e di beni di prima necessità;

Incrementare la produzione di fonti energetiche rinnovabili, compatibilmente con il paesaggio insulare, come mezzo per ridurre i costi delle famiglie e delle attività

---

<sup>2</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Problemi specifici delle isole" (2012/C 181/03)

produttive nonché per la limitazione di emissioni di CO<sub>2</sub>, anche in attuazione del Patto dei sindaci promosso dalla Commissione europea;

Adeguare gli strumenti urbanistici vigenti, coniugando l'esigenza di tutela dell'aspetto tradizionale delle isole con i vantaggi e le opportunità derivanti dal progresso tecnologico, in particolare quelle legate al contenimento energetico e all'impiego delle fonti rinnovabili energetiche;

Garantire il rifornimento idrico realizzando nuovi impianti e favorendo l'installazione di impianti di potabilizzazione e di desalinizzazione di recupero delle acque piovane micro e fito depurate, anche valorizzando l'uso di energie rinnovabili;

Valorizzare i beni culturali, demaniali ed ambientali trasferendo, ove necessario, la proprietà dei beni in possesso delle regioni agli enti locali, con i quali sono sottoscritti appositi accordi di valorizzazione;

Favorire il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente limitando la costruzione di nuove strutture;

Promuovere ed incentivare le attività tipiche delle isole, la competitività delle piccole e medie imprese (PMI) favorendo i settori dell'artigianato, dei prodotti agricoli, della pesca e dell'acquacoltura, anche attraverso la riduzione degli oneri finanziari, il costo dei trasporti delle merci, la semplificazione delle procedure burocratiche;

Favorire la promozione in Italia e all'estero del «marchio delle isole minori d'Italia», già istituito dall'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIM), al fine della tutela e della valorizzazione dei prodotti agroalimentari tipici di ciascuna isola;

Rimuovere ogni forma di ostacolo al pieno godimento dei diritti della popolazione insulare;

Creare presidi ospedalieri che garantiscano servizi di pronto intervento, di prima necessità e di strutture per garantire la natalità nell'isola e le cure chemioterapiche;

Dotazione di eliporti e mezzi per l'elisoccorso;

Creazione di distretti culturali locali per la fruizione e tutela della natura e dell'ambiente naturale, per lo sviluppo del turismo e delle attività culturali locali legate al territorio;

Predisposizione di un sistema di fiscalità agevolata;

Creazione di un piccolo sistema locale di smaltimento dei rifiuti non pericolosi al fine di non gravare le casse comunali dei costi di trasporto ad essi relativi e l'individuazione di siti idonei allo svolgimento di tali attività affinché queste non incidano negativamente sulla salubrità dell'ambiente e del paesaggio;

Potenziare i bacini e le strutture portuali, al fine di garantire l'approdo anche in presenza di avverse condizioni meteorologiche;

Costituzione di presidi permanenti di protezione civile;

Creazione di strumenti atti alla semplificazione delle procedure amministrative.

## **3.3 TUTELA DEI CONSUMATORI**

### **3.3.1 Tracciabilità dei prodotti e contrasto della contraffazione**

La tutela dei nostri prodotti e delle nostre eccellenze agroalimentari ed enogastronomiche è di assoluta priorità. Insieme ad una serie di ulteriori misure di garanzia e di salvaguardia relative al settore primario, l'intento è quello di istituire un sistema di tracciabilità al fine di consentire al consumatore e alle autorità coinvolte di conoscere, in modo chiaro e trasparente, le varie fasi di produzione e di lavorazione di tutti i prodotti agroalimentari, dell'allevamento e della pesca in commercio nel territorio italiano.

#### *Azioni*

Creazione di un sistema di tracciabilità dei prodotti agroalimentari, dell'allevamento e della pesca in commercio che evidenzia tutte le fasi di produzione e lavorazione dei prodotti stessi;

Imporre l'obbligo per i prodotti alimentari trasformati, dell'indicazione dei luoghi in cui sono avvenute le singole fasi di trasformazione e dei luoghi di coltivazione e allevamento delle materie prime agricole utilizzate nella preparazione o nella produzione dei prodotti;

Attribuire la denominazione «Made in Italy» solo a prodotti finiti, le cui materie prime sono prodotte all'interno del territorio italiano e che sono lavorati in tutte le varie fasi della loro filiera, dal produttore al consumatore, all'interno del territorio italiano;

Vietare la commercializzazione dei prodotti provenienti dall'estero le cui denominazioni siano volte ad ingannare i consumatori (il cosiddetto «italian sounding»);

Avvio di una campagna informativa diretta a tutti i cittadini in modo da illustrare loro il nuovo sistema e al tempo stesso sensibilizzarli sul tema della contraffazione.

### **3.3.2 Etichettatura di prodotti apistici**

Applicazione a tutti i prodotti apistici della direttiva 2001/110/CE concernente la produzione e la commercializzazione del miele. Sono considerati prodotti apistici: il miele d'api da nettare e da melata, la cera d'api e i suoi derivati, la pappa reale o gelatina reale, il polline, il propoli e i suoi derivati, il veleno d'api, l'idromele, l'abbamele o sapa di miele, l'aceto di miele.

#### *Azioni*

Indicare sull'etichetta «il Paese o i Paesi d'origine in cui il miele è stato raccolto».

### **3.3.3 Domicilio digitale del cittadino e carta d'identità elettronica**

All'articolo 3-bis del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il domicilio digitale è un luogo virtuale, accessibile mediante gli strumenti informatici disponibili, volto a promuovere ed a facilitare la comunicazione digitale tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Può considerarsi domicilio digitale anche la posta elettronica, nonché la posta elettronica certificata».

#### *Azioni*

Assicurare la cittadinanza digitale sin dalla nascita (o comunque sin dall'acquisto della cittadinanza), affinché al cittadino neonato, a seguito della comunicazione dell'anagrafe, vengano assegnati, oltre al codice fiscale personale, un domicilio digitale ed una carta di identità elettronica;

Costituire le fondamenta di un vero e proprio diritto di cittadinanza digitale;

Introdurre il concetto di domicilio digitale non limitato alla sola casella di posta elettronica certificata – PEC, come invece previsto dalla previgente normativa.

### **3.3.4 Rca e assicurazioni private**

In materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, comunemente denominata «assicurazione r.c. auto», verranno introdotte misure volte ad assicurare un'efficace tutela dei consumatori nei rapporti con le



imprese assicurative, una maggiore libertà di scelta, nonché a garantire maggiore trasparenza nel settore assicurativo.

Da dati statistici diffusi da organismi pubblici e privati, dai quali risultavano incrementi significativi e generalizzati dei premi applicati dalle compagnie per i contratti di responsabilità civile auto (RCA).

I pensionati con vetture di piccola cilindrata, i giovani con ciclomotori e i quarantenni con i motocicli sono stati identificati come le categorie di assicurati per le quali i premi sono aumentati. Le province nelle quali sono stati riscontrati gli aumenti più significativi sono localizzate nella gran parte dei casi nel Centro-Sud Italia; tali province si caratterizzano, infatti, per una crescita dei premi superiore a quella riscontrata nel Nord Italia.

Spostando lo sguardo oltre i confini nazionali, si evince, infine, come i premi in Italia siano in media più elevati e crescano più velocemente rispetto a quelli dei principali Paesi europei.

Considerando, infatti, il livello dei premi, si osserva come il premio medio in Italia sia più del doppio di quelli di Francia e Portogallo, superi quello tedesco dell'80 per cento circa e quello olandese di quasi il 70 per cento.

Allo scopo di tutelare i consumatori italiani e di incentivare comportamenti virtuosi da parte di tutti gli operatori del settore e degli stessi automobilisti. Si propone le seguenti

#### *Azioni*

Istituzione di una compagnia di assicurazione pubblica. Al fine di contrastare il fenomeno dell'aumento dei premi RCA con specifico riferimento ad alcune aree del Paese.

Strumenti di preventivazione on line. Prevede che il Ministero dello sviluppo economico realizzi un servizio informativo, anche tramite il proprio sito internet, che consenta al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle diverse imprese di assicurazione relativamente al proprio profilo individuale.

*Banca dati dei sinistri* e due banche dati denominate «*anagrafe testimoni*» e «*anagrafe danneggiati*». Al fine di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel settore, istituisce presso l'IVASS.

Portabilità delle polizze.

Introduzione dell'assicurazione obbligatoria sulla patente di guida di categoria A e B quale *unico obbligo di assicurazione* per la responsabilità civile verso i terzi<sup>3</sup>.

### **3.3.5 Promozione del commercio equo e solidale**

Nel corso di pochi decenni il commercio equo e solidale ha conosciuto una notevole espansione grazie al concorso di molteplici fattori: dalla progressiva estensione delle aree geografiche coperte, nonché del quantitativo e delle tipologie dei beni commerciali, alla creazione di strutture internazionali, per giungere, non da ultimo, anche all'utilizzo dei canali della grande distribuzione, della distribuzione automatica e della ristorazione collettiva.

A livello mondiale, l'andamento del fatturato dei prodotti certificati Fairtrade è passato da 238 milioni di euro nel 2001 a 4,36 miliardi di euro nel 2010 (fonte Fairtrade International), coinvolgendo un numero complessivo di 905 organizzazioni di produttori certificati in 62 Paesi e quasi 100 Paesi consumatori.

Nella sola Europa, il movimento del commercio equo coinvolge nel suo circuito più di 5 milioni di produttori, 200 organizzazioni importatrici, 3.000 botteghe del mondo in 25 Paesi e 100.000 volontari.

Tra gli Stati membri dell'Unione europea, la rete commerciale del commercio equo e solidale è particolarmente diffusa in Germania, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Gran Bretagna e Svizzera, mentre le prime esperienze si stanno diffondendo anche nei Paesi di nuova adesione all'Unione europea.

Il nostro Paese non ha ancora riconosciuto ufficialmente l'importanza di questa esperienza attraverso una legge di riordino del settore.

#### *Azioni*

Indicazioni, definizioni, finalità e riconoscimento ufficiale sul ruolo svolto da tutti i soggetti che operano a diverso titolo nel commercio equo e solidale.

Registro nazionale dei soggetti esercenti attività di commercio equo e solidale.

Sistema di certificazione sui processi produttivi delle merci.

Istituzione del Fondo per la promozione e finanziamento del commercio equo e solidale.

---

<sup>3</sup> <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/41720.pdf>

## **3.4 LIBERALIZZAZIONI**

### **3.4.1 Istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sui costi degli *enti costituiti o partecipati nonché delle società partecipate o controllate dallo stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni con riferimento anche ai costi degli amministratori, dei dipendenti e dei consulenti***

L'opinione pubblica, la televisione e la stampa periodica e quotidiana hanno da tempo puntato la propria attenzione sul fenomeno delle società pubbliche, controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, dalle regioni, dalle province o dai comuni e sui costi degli amministratori, dei dipendenti e dei consulenti di tali società.

I cittadini e il Parlamento devono essere messi nelle condizioni di potere acquisire informazioni circa la complessità del fenomeno in questione, per questo la Commissione di inchiesta dovrebbe procedere ad una più ampia e dettagliata ricognizione del numero, della tipologia, della qualità delle società pubbliche, dei costi amministrativi e di personale.

#### *Azioni*

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno dei costi degli enti costituiti o partecipati nonché delle società partecipate o controllate dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni.

### **3.4.2 Orari di apertura degli esercizi commerciali**

Le norme di liberalizzazione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali introdotte dapprima dall'ultimo Governo Berlusconi in via sperimentale con la manovra correttiva dall'agosto 2011 e successivamente confermate, in via definitiva, dal Governo Monti, si sono rivelate fallimentari. Tali norme infatti sono state introdotte all'interno di un quadro anticrisi ma, ad oltre un anno dalla loro entrata in vigore, i dati dimostrano che non hanno avuto gli effetti sperati. Non sono aumentati i posti di lavoro, e non sono aumentati nemmeno i consumi.

La liberalizzazione prevista dal decreto Monti dunque esce fuori dal dettato costituzionale nella misura in cui, non operando alcuna distinzione tra piccoli e grandi esercenti, li pone in condizione di concorrenza diretta e spietata, senza mediazione alcuna. La conseguenza di questa deregulation è infatti che la grande distribuzione compete incidendo sulla tutela dei lavoratori e costringendo il personale a turni massacranti, i piccoli esercenti invece, che non possono contare su una risorsa di personale altrettanto consistente, soccombono alla concorrenza. Una

situazione particolarmente grave nel tessuto urbano italiano, fatto di piccole-medie città in cui la distanza chilometrica fra centro commerciale e negozi di vicinato è risibile.

Si provvede quindi all'abolizione delle liberalizzazioni introdotte dal Governo Monti con il ripristino della situazione precedente, con un ritorno alla liberalizzazione completa per i soli esercizi ricadenti nei comuni a carattere turistico.

#### *Azioni*

Rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. Istituzione presso, il Ministero dello sviluppo economico, dell'Osservatorio sulle aperture domenicali e festive.

### **3.4.3 Fissazione di limiti al contenuto di sostanze tossiche nei prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri**

La finalità quella di rendere uniforme la normativa nazionale sui parametri da applicare a coloranti, metalli pesanti, materiali plastici e metallici utilizzati nel processo produttivo dei settori dell'abbigliamento, delle calzature e della pelletteria.

Gli enti preposti al controllo delle merci immesse nel mercato italiano sono costretti ad applicare parametri stabiliti da alti Paesi dell'Unione europea per evitare che siano introdotti prodotti dannosi per la salute dell'uomo. Ma ciò comporta un non efficace controllo perché la normativa nazionale vigente non è né organica, né omogenea e permette ai produttori, ai distributori e ai rivenditori di aggirarla e di distribuire nel mercato prodotti pericolosi.

Infatti molte associazioni, ma anche le autorità di controllo, denunciano la tossicità di capi di abbigliamento di alcune delle più note case di moda, nonché dei prodotti commercializzati dalle più diffuse catene di negozi nel mondo. Alcuni capi possono, infatti, rilasciare nell'ambiente sostanze nocive in grado di interferire con gli ormoni umani o di provocare il cancro.

#### *Azioni*

Istituzione regolamento, adottato dal Ministro della salute, sentita l'Agenzia delle dogane e dai monopoli, che siano determinati, relativamente a ciascun tipo di prodotto proveniente dal settore tessile, di pelletteria e calzaturiero, i limiti al contenuto di coloranti, metalli pesanti, materiali plastici e metallici utilizzati nel processo produttivo.

Predisposizione piano di controllo da parte dell'Agazia delle dogane e dei monopoli  
Sanzioni nei confronti del produttore o distributore che immette sul mercato prodotti  
pericolosi, stabilendo prevedendo, nei casi più gravi, anche la sospensione della partita  
dell'imposte sul valore aggiunto.

#### **3.4.4 Etichettatura dei prodotti "Made in Italy"**

Lo scopo è quello di consentire ai consumatori finali di rilevare la vera origine dei prodotti  
italiani; e per questo è istituito un sistema di etichettatura abbinato al codice a barre. Il  
produttore già in possesso dei requisiti per l'etichettatura ai sensi del presente articolo è tenuto  
ad applicare l'etichettatura «Made in Italy» comprensiva del suddetto codice a barre, che deve  
contenere i dati fiscali del produttore e distributore ed i riferimenti di rintracciabilità della  
stamperia dell'etichetta, nonché indicazioni di responsabilità in ordine all'igiene, sanità e  
sicurezza del prodotto.

##### *Azioni*

Creare un importante strumento di tutela al nostro marchio e alle nostre imprese;

Assicurare che l'acquisto di un bene «etichettato» Made in Italy sia originale e dotato di tutte le  
sue caratteristiche intrinseche;

Integrazione dell'etichettatura «Made in Italy», già prevista con precedente normativa, con un  
codice a barre che il produttore deve aggiungere riportando i dati fiscali suoi e del distributore  
nonché i riferimenti di rintracciabilità di colui il quale stampa l'etichetta;

Introdurre una specifica certificazione igienico-sanitaria e di sicurezza che deve corredare la già  
obbligatoria etichettatura dei prodotti importati dai paesi diversi da quelli dell'Unione europea.

#### **3.4.5 Utilizzo di strumenti elettronici di pagamento**

In controtendenza rispetto al panorama europeo, in Italia, purtroppo, oltre l'86 per cento delle  
transazioni per pagamenti al dettaglio, avviene ancora mediante denaro in contante. Diversi  
studi dimostrano invece come un utilizzo più diffuso dei pagamenti elettronici permetterebbe un  
importante risparmio per l'economia italiana. L'aumento dell'utilizzo di strumenti elettronici di  
pagamento potrebbe generare infatti 2 tipologie di benefici: da un lato permetterebbe di ridurre  
l'entità del "sommerso" in Italia, dall'altro consentirebbe di ridurre il costo di gestione del  
contante, spesso sottovalutato dagli esercenti stessi, ma che secondo i dati della Banca d'Italia  
ammonta a circa 8 miliardi di euro all'anno.

### *Azioni*

Promuovere, con il coinvolgimento attivo delle aziende di credito e dei circuiti di moneta elettronica, una diffusa campagna di informazione agli utenti per familiarizzare con l'uso dei nuovi strumenti di pagamento elettronici;

Assicurare che venga reso conveniente l'utilizzo dei mezzi elettronici di pagamento sia con l'eliminazione, o comunque un significativo abbattimento, dei costi fissi del terminale POS, sia con l'abolizione delle commissioni bancarie sui pagamenti, eventualmente anche mediante forme di defiscalizzazione che contemplino il riconoscimento di un credito d'imposta agli esercenti che ancora non si sono dotati degli strumenti necessari al pagamento elettronico, per incentivarli al loro utilizzo;

Favorire la distribuzione agli esercizi commerciali di terminali POS evoluti, anche tramite la modalità del comodato gratuito, in modo tale da consentire altresì la modalità di pagamento contactless, da parte delle aziende di credito e dei circuiti creditizi in genere;

Adottare misure premiali che incentivino i consumatori all'utilizzo di sistemi di pagamento avanzati quali, ad esempio, la tutela e l'impignorabilità delle somme al di sotto della soglia di sopravvivenza rivenienti dalle carte di pagamento;

Verificare le opportunità di sviluppo e diffusione di ulteriori sistemi di pagamento elettronico, alternativi al POS (quali, a solo titolo esemplificativo, il Quick Image Payment e i Bitcoin), al fine di proseguire nella costante e progressiva eliminazione dell'utilizzo del contante, educando così i consumatori, ed in particolare le nuove generazioni, all'utilizzo di strumenti innovativi di pagamento.

### **3.4.6 Attività di ristorazione in abitazione privata**

Per *home restaurant* o *home food* si intendono le attività finalizzate all'erogazione del servizio di ristorazione esercitato da persone fisiche all'interno delle proprie strutture abitative.

Gli *home restaurant* o *home food* sono da considerare come un valore aggiunto di un territorio grazie alle ricette tipiche realizzate con prodotti locali da nonne, mamme o amici che si trasformano in chef e che offrono, in casa propria, occasioni di incontro, scambio, qualità e rispetto della tradizione. Lo scopo è quello di valorizzare e di tutelare il patrimonio enogastronomico locale e nazionale, creando anche nuove opportunità reddituali di tipo complementare e, al tempo stesso, di sanare un gap normativo generato dalla vigente diffusione del fenomeno.

### *Azioni*

Valorizzazione e la diffusione della cultura del cibo tradizionale e dei prodotti tipici del territorio.

## **3.5 MERCATO INTERNO EUROPEO**

### **3.5.1 Codice unione doganale**

Sulle dogane, la normativa quadro (Codice Unione Doganale) è entrata in vigore quest'anno e verrà implementata entro il 2020. Le sanzioni per le infrazioni doganali sono invece ferme in Consiglio. Tra le maggiori problematiche riguardo la questione segnalo: non tutti gli Stati Membro seguono le stesse regole doganali, variano da Stato a Stato le pratiche di sdoganamento e le sanzioni, che vanno dal semplice pagamento di una mora in qualche Stato, a conseguenze penali in altri Stati. In questo contesto, i Paesi che attuano controlli più morbidi - come quelli del Nord Europa - attirano più merci e, dunque, più guadagni. Possibili soluzioni: 1) far utilizzare alle dogane europee lo stesso sistema informatico, e che sia garantita la sua interoperabilità con i sistemi di certificazione sanitaria per l'importazione di alimenti, prodotti cosmetici, dispositivi medici, prodotti di origine vegetale e certificazioni animali; 2) adottate procedure uniformi, ma anche chiare e semplici, in modo da non creare inutili costi burocratici per i cittadini e per non gravare sulle Pmi.

### **3.5.2 Mercato unico digitale**

In Commissione Industria ci stiamo occupando della strategia per un mercato unico digitale. Gli obiettivi sono la digitalizzazione al servizio del cittadino e la connettività in tutte le sue declinazioni. L'economia digitale cresce sette volte più dell'economia tradizionale e quindi si tratta chiaramente anche di un'opportunità da sfruttare al meglio per creare nuovi posti di lavoro.

L'Italia ha però bisogno innanzitutto di infrastrutture digitali. L'accesso alla banda larga per tutti, anche nelle zone rurali, deve essere uno degli obiettivi principali di questa strategia.

Inoltre, sarà fondamentale coinvolgere PMI e start-up. Bisogna quindi prendere in considerazione le esigenze e le priorità delle PMI perché il mercato unico digitale non può essere raggiunto senza l'apporto decisivo dei nostri imprenditori. Infine, bisogna investire di più sulla formazione dei giovani per far sì che un domani siano pronti a inserirsi in un mercato del lavoro completamente ristrutturato.

Come Movimento 5 Stelle sui dossier specifici attualmente ci stiamo battendo per accelerare le tempistiche di rilascio delle frequenze della banda 700 MHz in favore degli operatori di telefonia mobile per lo sviluppo del 5G e stiamo spingendo per abbassare i costi del roaming all'ingrosso per permettere ai cittadini europei di chiamare e navigare con i propri cellulari in tutta Europa come se fossero a casa, senza nessun costo aggiuntivo.

### **3.5.3 Ricerca (Horizon2020 e prima)**

È oggi più che mai importante investire in ricerca e innovazione per favorire l'eccellenza scientifica e poter essere leader in settori strategici a livello internazionale e per invertire il declino italiano. In Commissione Industria, il Movimento 5 Stelle è presente all'interno del Working Group su Horizon2020 istituito nel 2014 con l'obiettivo di monitorare l'effettiva attuazione del Programma. Stiamo lavorando per promuovere le sinergie tra Horizon2020 e i fondi strutturali e la partecipazione delle nostre imprese allo Strumento PMI.

Nei prossimi mesi lavoreremo, inoltre, sul dossier PRIMA ("Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area"). L'iniziativa ha come obiettivo un coordinamento di lungo periodo tra UE, Stati Membri e Paesi terzi mediterranei su 2 aree scientifiche strategiche (alimentazione e risorse idriche). Lo strumento identificato per tale partenariato è un'iniziativa legislativa ex articolo 185 del TFUE (che prevede l'attuazione congiunta tra Commissione europea e Stati Membri di un programma di ricerca comune).

### **3.5.4 Strategia spaziale europea**

La strategia spaziale europea garantirà continuità ai programmi Galileo e Copernicus. A nostro modo di vedere nel settore spaziale l'UE deve essere orientata in primo luogo verso la dimensione civile e l'obiettivo principale deve essere quello di aumentare la disponibilità, la qualità e l'indipendenza dei dati di navigazione e di monitoraggio della Terra, in modo da aiutare una moltitudine di settori industriali e di servizi a decollare. Dobbiamo assicurarci che l'uso di questi dati sia effettivamente utile alla società, alla ricerca e agli imprenditori, ed in particolare alle start-up innovative e alle PMI. La commercializzazione dei servizi basati sui dati satellitari riguarda molti settori e rappresenta un'opportunità che l'Italia non deve farsi sfuggire. Sarà fondamentale avere un numero sempre più alto di imprese italiane in grado di utilizzare il potenziale di questi dati e di sfruttare tali tecnologie per fornire nuovi servizi a valore aggiunto.

### **3.5.5 Direttiva servizi (Bolkestein)**

Una direttiva europea non certo positiva che ha però acceso i riflettori su una peculiarità tutta italiana, quella di ignorare completamente le dinamiche di concorrenza equa. Alzare le barricate senza se e senza ma contro questa Direttiva, di fatto danneggia proprio coloro di cui bisognerebbe invece tutelare i diritti. Da un lato è necessario recepirla formulando i bandi in modo tale da non creare un terreno di caccia fertile per le multinazionali, ma piuttosto da tutelare le piccole attività e sviluppare nuovi progetti e nuovi investimenti per dare un futuro all'economia locale. Dall'altro è necessaria una forte pressione del Governo a tutti i livelli per



chiederne una modifica così che sia più affine alle esigenze della virtuosa realtà italiana. Questo tema è dibattuto e divisivo a livello nazionale.

### **3.5.6 Agenda digitale - Privacy**

Nei prossimi anni a livello europeo vi sarà una forte spinta per regolamentare/riformare il settore digitale (Portabilità / Shopping Online / Tetele / Geoblocking / Accesso ai contenuti digitali). L'azione legislativa dovrà puntare a che tutti i cittadini europei abbiano i medesimi diritti e pari accesso alle opportunità offerte dal mercato unico, sia sul piano dei beni/servizi tangibili sia su quello digitale. Scambi più facili possono però comportare rischi maggiori per i dati sensibili e personali. Dobbiamo perciò sempre trovare il giusto equilibrio tra accessibilità e tutela della privacy, che non deve essere sacrificata a favore della mera "efficienza del sistema".

### **3.5.7 Agenda digitale - E-governance**

Un utilizzo passivo del mercato digitale non giova né ai consumatori né alle imprese: per sviluppare appieno il potenziale del settore abbiamo bisogno che gli utenti partecipino in modo attivo e proattivo. Dobbiamo perciò sviluppare un ambiente che favorisca e semplifichi gli scambi, sia tra privati, sia tra imprese sia a livello di amministrazione pubblica. Le future proposte legislative dovranno dare grande impulso all'e-government. Da un lato, i cittadini devono poter più facilmente accedere ai servizi, migliorando l'inclusione sociale, e rendendo più agevoli e rapidi gli scambi con la PA; dall'altro le strutture governative devono garantire trasparenza del proprio operato davanti ai cittadini stessi.

### **3.5.8 Agenda digitale - Tutele**

I cittadini europei impareranno a sfruttare il potenziale del mercato unico digitale solo se sentiranno di essere adeguatamente tutelati. Dobbiamo garantire che per i consumatori, e in particolare gli acquirenti digitali, valgano gli stessi diritti che possono invocare nella vita quotidiana, soprattutto negli scambi commerciali. A tal proposito bisogna armonizzare non solo i principi del diritto, ma anche le soluzioni pratiche a cui possono fare ricorso i cittadini, affinché essi siano e si sentano effettivamente tutelati.

### **3.5.9 Accessibilità dei siti web delle amministrazioni pubbliche**

Recentemente è stata approvata la proposta di Direttiva che i siti web degli enti pubblici e le loro applicazioni "Mobile" siano accessibili agli oltre 167 milioni di cittadini con disabilità che vivono all'interno dell'Ue. Con questa direttiva tutti gli Stati membri dell'UE, con scadenze che variano

dai 12 ai 33 mesi, dovranno rendere accessibili tutti i siti web delle loro amministrazioni pubbliche e dovranno designare un'autorità con il compito di monitoraggio e di far rispettare queste regole.

### **3.5.10 Sharing economy**

L'economia collaborativa comprende molte ormai note e utilizzate piattaforme: Uber, BlaBlaCar, AirBnb, CouchSurfing e altre che consentono di trovare facilmente figure professionali. Non tutte sono uguali. Alcune sono di tipo puramente collaborativo dove si mette a disposizione un proprio bene/servizio a fronte di un mero rimborso per i costi sostenuti. Altre piattaforme invece, sono capaci di generare una vera e propria rendita in cui viene letteralmente venduto un servizio. In tutto ciò i soggetti interessati, che siano prestatori di servizio o utenti consumatori, dovranno essere adeguatamente tutelati e non dovranno essere causa di concorrenza sleale. Le norme di riferimento dovranno quindi definire i principi/paletti che distinguono con chiarezza le piattaforme di condivisione di beni/servizi tra cittadini piuttosto che quelle di una vera e propria attività d'impresa (di valore consistente).

### **3.5.11 Tutele dei consumatori per acquisto di un bene tangibile**

E' da poco iniziata a livello europeo la discussione sui contratti per le vendite online e a distanza di beni tangibili e sui contratti per la fornitura di contenuti digitali. Il dibattito è molto acceso e mira a tutelare sia l'acquirente sia i produttori/fornitori, soprattutto se pmi, anche perchè il quadro europeo è molto variegato a seconda dello Stato Membro. I fronti di confronto che riguardano per esempio garanzia, riparazione, sostituzione, ecc., sono diversi: non creare discriminazioni a seconda che lo stesso bene sia comperato in un negozio o online; non diminuire la tutela negli Stati Membro dove oggi gli standard sono più alti; le tutele devono essere compatibili con la possibilità di fare impresa delle pmi; lo sviluppo tecnologico non permettere di avere una chiara distinzione tra bene tangibile e digitale.

### **3.5.12 Omologazione dei veicoli a motore**

Lo scandalo Volkswagen (Dieselgate) è stata una vera e propria frode. Per evitare che ciò si ripeta il deterrente esiste ed è rappresentato da un sistema di sorveglianza solido dei veicoli immessi sul mercato, un sistema per cui gli interessi del controllore (l'autorità di omologazione statale) non siano intrecciati a quelli del controllato (la casa automobilistica). E' da sostenere quindi la creazione di un organismo europeo che sia indipendente dagli intrecci nazionali, un organismo capace di sanzionare le case automobilistiche che frodano. Inoltre i servizi tecnici che

effettuano i test in laboratorio necessari per ottenere l'omologazione devono essere indipendenti dalle case automobilistiche.

### **3.5.13 Made in per i prodotti non agricoli**

Su questa tematica i freni maggiori sono rappresentati dal Consiglio dell'Unione Europea, ragion per cui è fondamentale una forte azione di pressione da parte del Governo italiano. Oggi giace ferma in Consiglio la proposta di Regolamento 2013/0049 Pacchetto "sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato" il cui art. 7 prevede, al dir il vero per una limitata tipologia di prodotti, la possibilità di apporre l'indicazione del paese d'origine. Inoltre, l'anno scorso il Parlamento ha approvato un report di iniziativa con cui chiede alla Commissione di studiare un sistema di tutela dei prodotti tipici non agroalimentari sulla falsariga di quello attualmente usato per i prodotti dell'agricoltura (DOP e IGP). A livello di programma nazionale dovremmo sostenere questa posizione.

## **4. POLITICA ECONOMICA**

### **4.1 SUPERAMENTO DEI VINCOLI ECONOMICI PER INVESTIMENTI PRODUTTIVI**

#### **4.1 Abolizione del Fiscal Compact**

Il Patto di bilancio europeo, anche detto Fiscal compact è un trattato intergovernativo che è stato firmato il 12 marzo 2012 da 25 dei 27 stati membri dell'Unione europea ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Il patto contiene una serie di regole chiamate "regole d'oro". Tra queste, quella a pesare maggiormente è l'obbligo per i Paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL di rientrare entro tale soglia nel giro di 20 anni, ad un ritmo pari ad un ventesimo dell'eccedenza in ciascuna annualità. In quest'ultimo caso il parametro è oneroso soprattutto per quei paesi che come l'Italia presentano una quota di debito molto superiore a quella percentuale. Per il nostro paese parliamo infatti di un debito di oltre duemila miliardi di Euro, equivalente a circa il 133% del PIL. Rientrare al di sotto del 60% nell'arco di vent'anni potrebbe rappresentare per l'Italia la necessità di tagli che potrebbero arrivare anche a 50 miliardi di Euro all'anno. Il risultato è che mentre tutti i Paesi intorno a noi cresceranno, costruiranno scuole, università, ospedali, noi rischieremo di sprofondare nella miseria. Tutto ciò è inaccettabile.

#### **4.2 Adozione degli eurobond**

Nel contesto della crisi dei debiti sovrani il termine Eurobond è stato utilizzato per indicare l'ipotetica creazione di obbligazioni del debito pubblico dei Paesi facenti parte dell'eurozona (condivisione del debito). All'emissione di Eurobond si oppone fermamente la Germania. I tedeschi non comprendono che accettare gli eurobond sarebbe molto meno rischioso e costoso che continuare a fare solo il minimo indispensabile per preservare l'euro. La Germania ha diritto di rifiutare gli eurobond, ma non di impedire che i Paesi altamente indebitati sfuggano alla loro disgrazia aggregandosi ed emettendo eurobond. Gli eurobond emessi da un'Eurozona senza la Germania reggerebbero ancora bene il confronto con le obbligazioni americane, inglesi e giapponesi.

### **4.3 Investimenti in innovazione e nuove attività produttive esclusi dal limite del 3% annuo di deficit di bilancio**

La famigerata “regola del 3%” è entrata a far parte del Trattato di Maastricht nel 1992; nel 1997 è rientrata nel Patto di Stabilità e più tardi è stata riprodotta nel Fiscal Compact che l’Italia ha ratificato. Ormai gran parte dei media italiani e dei politici ci ha abituati a previsioni catastrofiche per l’Unione europea se il vincolo del 3 per cento non sarà rispettato. Ma la verità è che il parametro si può sfiorare. Se andiamo a vedere la legge, questa infatti dice tutt’altra cosa, ovvero che “scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico – cioè scostamento dai limiti europei – sono consentiti in caso di eventi eccezionali, quali ad esempio periodi di grave recessione economica o gravi crisi finanziarie”, il che è proprio ciò che stiamo vivendo noi in Italia.

Il MoVimento 5 Stelle il 26 marzo 2014 ha presentato in parlamento una mozione – che l’esecutivo ha però bocciato – che invitava il Governo a discostarsi temporaneamente dagli obiettivi fissati dal Patto di Stabilità stipulato nel 1997, in particolare per le questioni urgenti riguardanti la disoccupazione, la qualità e il costo delle abitazioni, i salari, la sicurezza dell’impiego, l’educazione, la coesione sociale, la qualità dell’ambiente, la salute e la sicurezza.

### **4.4 Abolizione del pareggio di bilancio**

Il Pareggio di bilancio è stato inserito nella nostra Carta Costituzionale dal governo Monti. Ciò rappresenta una pura follia, visto che in tal modo qualsiasi investimento in Italia viene contabilizzato come debito del paese. Anche una parte del Pd ha chiesto l’abolizione del pareggio di bilancio. Diversi economisti, tra cui il premio Nobel Paul Krugman hanno fortemente criticato l’inserimento del pareggio di bilancio in costituzione. Con una battuta tutt’altro che banale si è detto che la riforma dell’articolo 81 ha dichiarato l’incostituzionalità di Keynes.

Il pareggio di bilancio in Costituzione riduce infatti oltre ogni ragionevolezza i margini di manovra dei governi, impone politiche economiche restrittive. Soprattutto, mette seriamente in dubbio la possibilità di politiche sociali, che pure trovano un riferimento obbligato nei principi costituzionali. Inserire l’articolo 81 è stato come mettere la Costituzione contro sé stessa.

Per capirci meglio: perché l’Italia è ancora in crisi? Per non aver varato le riforme strutturali necessarie? No! Lo è soprattutto perché a partire dal 2011 ha speso a deficit tre volte in meno di Irlanda, Gb e Spagna. Questi ultimi tre Paesi hanno parallelamente registrato una crescita maggiore alla nostra.

#### **4.5 Referendum per la permanenza nell'Euro**

In molti affermano che il referendum sull'euro è impossibile poiché l'articolo 75 della Costituzione lo vieta. E' falso, per chiedere il parere del popolo si può infatti ricorrere ad un "referendum consultivo". La storia italiana ha già visto un precedente: quello del 1989 quando si chiese al popolo italiano di esprimersi sul conferimento del mandato al Parlamento europeo per redigere un progetto di Costituzione europea. In quel caso il Parlamento italiano approvò una legge costituzionale per far sì che si potesse tenere tale referendum.



**PROGRAMMA**  
**TELECOMUNICAZIONI**  
**MOVIMENTO 5 STELLE**  
PROGRAMMA PARZIALE 20.07.2017

---

# PROGRAMMA TELECOMUNICAZIONI

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>Infrastruttura pubblica</b>	<b>4</b>
Cos'è la banda larga	4
Obiettivi europei	4
Situazione italiana	4
<b>Frequenze e 5G</b>	<b>6</b>
<b>Accesso a internet</b>	<b>8</b>
<b>Governance</b>	<b>10</b>
<b>Net Neutrality</b>	<b>11</b>
<b>Fintech</b>	<b>12</b>
<b>RAI</b>	<b>14</b>
Governance	15
Finanziamento servizio pubblico	16



## INTRODUZIONE

L'intero comparto telecomunicazioni è fondamentale per la crescita del nostro Paese, soprattutto in relazione alla Quarta rivoluzione industriale basata su internet delle cose, big data, intelligenza artificiale e robotica. Oggi tutto è digitale e connesso, l'azione del prossimo governo dovrà essere quella di mettere al centro innovazione, rete e digitale permettendo a cittadini, imprese e Pubblica amministrazione di usare le nuove tecnologie.

L'Agenda digitale europea pone la banda larga come una delle sette iniziative chiave della strategia Europa 2020, prevedendo tra i suoi obiettivi: banda larga di base per tutti entro il 2013 e accesso a reti di nuova generazione (velocità pari o superiori a 30Mbps) per tutti i cittadini europei entro il 2020. In Italia gli interventi pubblici in passato hanno avuto forti limiti in quanto sono state formulate esclusivamente delle proposte per l'elaborazione di una politica industriale più efficiente e coordinata in un settore centrale per lo sviluppo economico, sociale e culturale del Paese. Il problema, però, è più complesso, perché riguarda anche una domanda inadeguata e non al passo con i tempi: da qui, la necessità di elaborare politiche pubbliche volte ad incrementare la stessa avviando campagne specifiche di alfabetizzazione al digitale, riconoscendo tale aspetto come la principale criticità strutturale allo sviluppo del settore, ma affermando, al contempo, come le condizioni attuali della domanda non possano rappresentare un alibi per un approccio timido nei confronti degli investimenti nelle nuove reti.

Stiamo entrando in una nuova fase legata al concetto di accesso. L'era dell'accesso prevede il passaggio da un'economia dominata dal mercato e da concetti di bene e proprietà, verso un'economia dominata da valori come la cultura, l'informazione, relazioni e collaborazione. Informazione che soprattutto il servizio pubblico deve dare in maniera precisa e puntuale a tutti i cittadini italiani. Per questo abbiamo deciso di intervenire su due aspetti importanti: la governance e il finanziamento, stabilendo dei principi base che permettano alla Rai di essere davvero indipendente.

# **INFRASTRUTTURA PUBBLICA**

## **Che cos'è la banda larga/ultralarga?**

Banda larga: connessione a internet fissa o mobile con velocità superiore ai 2 Mbit/s e fino a qualche decina di Mbit/s (ADSL e 3G); Banda ultra larga: connessioni con velocità tipicamente dai 30-40 Mbit/s in su (le reti di nuova generazione sia fisse che mobili come 4G, 5G e loro evoluzioni).

## **Obiettivi europei**

Uno degli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea è quello di assicurare la diffusione capillare e l'accesso dei cittadini a Internet ad altissima velocità offrendo entro il 2020 l'accesso a internet a velocità pari o superiori a 30Mbit/s per tutti i cittadini europei e lavorare affinché, entro la stessa data, almeno il 50% delle famiglie sia abbonata ad internet con connessioni oltre i 100 Mbit/s. Nel Regno Unito, per raggiungere un obiettivo analogo, la rete di proprietà di British Telecom è stata scorporata dall'operatore storico, ed è confluita in una società pubblica, chiamata Open Reach, che opera anche nelle zone a fallimento di mercato, ovvero dove il puro ritorno economico non giustificerebbe investimenti privati.

## **Situazione italiana e che cosa ha fatto il Governo (piano banda larga/ultralarga)**

Il 3 marzo 2015 il Governo italiano ha approvato la Strategia Italiana per la banda ultralarga, con la quale s'intende coprire, entro il 2020, l'85% della popolazione con infrastrutture di rete in grado di veicolare servizi a velocità pari e superiori a 100Mbit/s garantendo al contempo al 100% dei cittadini l'accesso alla rete internet ad almeno 30Mbit/s. Allo scopo di raggiungere tali obiettivi, il piano nazionale per la banda ultralarga si poggia su un mix di investimenti pubblici e privati; in particolare, si prevede l'investimento di circa 7 miliardi di euro di risorse pubbliche entro il 2020, che dovrebbe comportare l'impegno di un importo simile da parte degli operatori

privati.

In Italia, da quando Telecom Italia è stata “privatizzata”, quasi tutta la rete è privata, quindi, di proprietà dei vari operatori, quali Vodafone, Fastweb, Tim e altri. Diciamo “quasi” perché non è possibile conoscere con precisione il dato relativo alla proprietà. Non si sa con esattezza quanta fibra o rame presente in Italia sia di proprietà privata e quanta di proprietà pubblica neanche, addirittura, quanta infrastruttura spenta ma già posata ci sia! Proprio per questa ragione presentammo un emendamento per realizzare un catasto delle infrastrutture di telecomunicazione, progetto che il Governo sta realizzando proprio in questi mesi.

Il Governo italiano, per rispondere ai dettami dell'Europa ha lanciato un piano per la banda ultralarga dividendo l'Italia in zone. Di particolare interesse è la zona a fallimento di mercato, una somma di aree per la quali solo l'intervento pubblico può garantire alla popolazione residente un servizio di connettività a più di 30 Mbps. Parliamo di circa 19 milioni di persone, 5.500 comuni per un investimento pari a oltre 4 miliardi. Per raggiungere questo scopo, a dicembre è stata creata una nuova azienda: a dicembre Enel e Cassa Depositi hanno acquistato Metroweb ed è nata OpEn Fiber, in cui sono soci al 50 per cento appunto CDP (entità pubblica) e Enel (nel cui capitale il 22% è di proprietà del Governo).

OpEn Fiber, in pratica, sta partecipando e parteciperà ai bandi per portare la fibra in queste aree a fallimento di mercato, ma sarà un operatore wholesale (all'ingrosso, per capirci), in pratica offrirà l'accesso solo agli operatori di mercato interessati (tiscali, vodafone, wind ecc.) che saranno coloro che rivenderanno il servizio al cliente finale.

## **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole una gestione ed una infrastruttura di rete a maggioranza pubblica. Considerati gli ingenti investimenti fatti tramite bandi Infratel vinti quasi tutti da OpEn Fiber, vogliamo rendere questa società a maggioranza pubblica creando le condizioni per unire i maggiori soggetti in un'unica infrastruttura.

La privatizzazione di Telecom Italia fatta dai precedenti Governi è stata gestita in maniera scorretta in quanto andava precedentemente praticato uno scorporo tra infrastruttura e servizi, invece abbiamo svenduto ed indebitato uno degli asset strategici del nostro paese, pagato con il sacrificio degli italiani.

Ora è arrivato il momento di rimediare a questi errori del passato e promuovere un'unione tra la futura OpEn Fiber pubblica e la principale infrastruttura di rete del nostro Paese.

Tale infrastruttura è essenziale per lo sviluppo reale dell'Italia ed è l'unica opzione per garantire standard di sicurezza elevati. Tutti gli investimenti infrastrutturali degli ultimi anni, dovranno fornirci una rete che duri nel tempo, in quanto i dati storici ci dicono che la richiesta di banda aumenta 10 volte ogni sette anni. Questo aspetto spinge verso il superamento della rete in rame (100 Mbps simmetrici) e verso la costituzione di un soggetto che fa la rete ma non offre i servizi (non verticalmente integrato).

## FREQUENZE E 5G

Con il passaggio al digitale terrestre iniziato in Italia a partire dal 2008, è avvenuta una prima fase di liberazione delle frequenze, grazie alla compressione dei dati che ha consentito la liberazione di spazio sulla banda, riallocabile per nuovi canali radiotelevisivi e a favore della tecnologia LTE e 4G.

In Italia la maggior piattaforma per la distribuzione televisiva è la **tv digitale terrestre**, attualmente presente nella banda 700 MHz. Questo ci differenzia da altri Paesi europei dove esiste maggiore equilibrio tra satellite, cavo ed etere. Il nostro è anche il Paese delle televisioni locali: uno studio economico del settore televisivo privato, redatto dall'ufficio Studi e Ricerche di Confindustria Radio-Tv nell'ambito dell'Osservatorio nazionale delle imprese radiotelevisive private, conta un perimetro di **428 società televisive locali** (pari a circa 2.140 emittenti - marchi), ma è riferito alle sole emittenti commerciali strutturate in società di capitali.

In questo contesto sterminato di televisioni private e di larghissimo utilizzo del digitale terrestre, si inserisce **la nuova tecnologia 5G**. Il 5G è il termine utilizzato per riferirsi alla prossima (quinta) generazione di tecnologia delle telecomunicazioni mobili. Sebbene il 4G sia ancora in fase di attuazione, si sta già lavorando per definire il suo successore (5G), la cui implementazione è attesa a partire dal 2020. Secondo quanto previsto dagli esperti il 5G dovrebbe integrare nuove reti di accesso radio senza interruzioni. Dovrebbe anche consentire a miliardi di utenti e oggetti intelligenti (elettrodomestici, macchine elettroniche, etc) di approdare nell'**Internet of Things**, ovvero l'internet delle cose, e di connettersi alle reti. Il 5G permetterà anche di trasmettere quantità notevolmente superiori di dati in tempi ridottissimi, così come di offrire supporto per maggiori densità di dispositivi, garantendo ovunque trasmissioni sicure ed affidabili. Un'altra caratteristica del 5G sarà quella di ridurre il costo per unità dei dati trasmessi.

Secondo la Commissione europea "**la disponibilità della banda 700 prima del 2020 è indispensabile per la buona riuscita del 5G**". In Europa si è deciso che tale passaggio sarebbe avvenuto nel 2020, dando all'Italia due anni in più di tolleranza a causa della complessità del sistema, del gran numero di canali tv e soprattutto delle interferenze di frequenze con i Paesi confinanti.

Tra le priorità per consentire lo sviluppo dell'Internet delle cose e far funzionare i servizi 5G c'è la necessità, come ricordato anche dalla Commissione europea, di liberare la cosiddetta banda di frequenze 700 MHz. Circa un terzo di quella oggi utilizzata per le trasmissioni televisive, dovrà passare dalla tv alle telecomunicazioni mobili in modalità 5G. Dopo la cessione della banda 700 MHz resterebbero in piedi solo 14 multiplex nazionali a fornire il servizio digitale terrestre (oggi i multiplex nazionali sono 19 e almeno 10 sono locali). **Alcuni diritti d'uso di queste frequenze però, hanno durata fino al 2032 e quindi, se liberate, dovrebbero avere un indennizzo o una nuova collocazione.**

### **Punto programmatico**

L'Europa ci chiede semplicemente di liberare la banda 700, **ma non ci dice né come farlo né come risolvere la situazione delle tv locali e nazionali**: tale decisione spetterà al Governo. L'obiettivo del MoVimento 5 Stelle sarà quello di ottimizzare le risorse assegnate all'emittenza locale e nazionale tramite adozione di **soluzioni tecniche**, con un nuovo sistema di **compressione video MPEG4**, maggiormente efficiente, in luogo dell'attuale MPEG2. Per esempio in Francia hanno deciso di passare alle trasmissioni in standard DVB-T codificate in MPEG4 invece del classico MPEG2, che tradotto vuol dire che i francesi non dovranno cambiare né decoder né tv, dato che la compatibilità è intorno al 90%. Questa soluzione lascerebbe essenzialmente tutto com'è adesso, liberando la capacità necessaria per il 5G, lasciando le tv al loro posto e non incidendo in nessun modo sugli utenti finali.

## ACCESSO AD INTERNET

Internet oggi è il principale motore di sviluppo economico e progresso sociale in tutti i paesi del Mondo, per cui considerarlo uno dei vari media è riduttivo, essendo divenuta la rete una dimensione essenziale per il presente e il futuro delle nostre società. A tal proposito le Istituzioni hanno il dovere di promuovere e accompagnare l'armonico sviluppo di *Internet* e del suo utilizzo. Su 28 Paesi dell'Ue, l'Italia è al 25° posto dell'indice europeo di digitalizzazione (Desi), dove il servizio universale garantito per legge è fermo al doppino di rame collegato al modem. Anche il rapporto redatto da [Akamai](#) lo dimostra: la velocità media di connessione tricolore si attesta sugli 8,7 Megabit, un dato in crescita rispetto agli 8,2 del trimestre precedente, ma non sufficiente ad evitare un ulteriore scivolone in classifica del **nostro Paese, che scende al 58esimo posto a livello mondiale e si mantiene al 28esimo nella classifica Emea** (Europa, Medio Oriente e Africa).

Inoltre la percentuale di coloro che effettivamente si connettono alla rete e la utilizzano in qualunque modo in Italia è molto bassa. Basti pensare che **nel 29% delle abitazioni non è stata attivata una connessione**, pur essendocene la possibilità, e che **oltre 1/3 degli italiani non usa in alcun modo il web** secondo dati Agcom. Questi indicatori fanno ben comprendere come esistano fasce della popolazione italiana che incontrano ostacoli in primo luogo culturali e sociali ma anche economici, che occorre sollecitamente rimuovere se si intende raggiungere l'obiettivo di una società realmente connessa, nella quale possano essere veicolati attraverso la rete tutti i servizi, a partire da quelli della pubblica amministrazione, senza creare ingiuste diseguaglianze tra coloro che hanno accesso alla rete e coloro che non sono in grado di farlo per un perdurante deficit di conoscenza e formazione, prima ancora che di opportunità economiche. Potrebbero essere intraprese maggiori azioni volte a sostenere economicamente i soggetti più deboli che non possiedono un computer o non se lo possono permettere, tramite deduzioni fiscali o vantaggi. Contemporaneamente si potrebbe avvantaggiare

l'accesso ad internet negli spazi pubblici premiando le amministrazioni locali che forniscono un servizio ulteriore ai propri cittadini.

Infine è importantissimo affrontare il cosiddetto **divario culturale**. Secondo una delle ultime indagine conoscitive dell'Agcom, tra le più importanti cause del ridotto livello di utilizzo di Internet, infatti, figurano l'**assenza di competenza informatica** (45%) ed una generale **mancanza di interesse** verso i servizi fruibili (63,1%). Sembra incredibile che avvenga tutto ciò in un mondo iperconnesso e legato sempre più alle nuove tecnologie, ma la mancanza di competenze digitali è molto evidente in diversi strati della popolazione, non solo tra chi ha un basso titolo di studio o tra gli over 65. A dimostrarlo basti pensare che in UK l'83% dei cittadini ha fatto almeno 1 acquisto online negli ultimi 12 mesi, da noi meno di 1 su 3 compra su internet secondo l'ultima ricerca del Centro studi ImpresaLavoro. Una delle ragioni è la mancanza di fiducia nei sistemi di pagamento online, un fenomeno tutto italiano. Infatti secondo Eurostat soltanto un italiano su 10 ha fatto acquisti in rete negli ultimi 3 mesi, percentuale che più o meno corrisponde alle persone che possiedono competenze informatiche. La mancanza di competenze digitali coinvolge anche **il mondo del lavoro e delle imprese**. Secondo un'analisi di [Randstand](#), il 90% dei dipendenti italiani ritiene infatti che tutte le aziende dovrebbero sviluppare una strategia digitale, ma a loro dire solo il 30% delle imprese dispone di personale adeguato.

## **Punto programmatico**

In via prioritaria, andrà risolto il **divario infrastrutturale**. Sembra assurdo, ma in Italia non esiste un censimento completo di tutte le reti di comunicazione elettronica esistenti (*wireline*, *wireless* e satellite, cavidotti, mini-trincee, sopra suolo, aeree e altro). Tale previsione è stata introdotta con **un emendamento del MoVimento 5 Stelle** nel 2014 che permetterà, una volta completato il catasto, di velocizzare lo sviluppo delle reti a



banda ultralarga e risparmiare sui costi di posa della fibra. Quando sarà possibile avere un quadro generale sia delle reti spente e sia di tutte quelle di proprietà pubblica, si potranno intraprendere da parte del Governo una serie di azioni affinché possa essere garantito a tutti un accesso alla rete ad una velocità adeguata.

In seconda battuta, va risolto il **divario economico**: le amministrazioni devono essere incentivate ad intraprendere delle politiche per evitare l'esclusione di queste categorie, come ad esempio sta avvenendo a Roma, dove sono stati realizzati dei Punti "[Roma Facile](#)", spazi assistiti per la diffusione, promozione e sensibilizzazione alla cultura digitale e per il supporto all'uso delle tecnologie con l'obiettivo di sviluppare in modo diffuso, continuativo e sostenibile l'inclusione e la competenza digitale dei cittadini. Infine andrà inserito nel sistema scolastico il dovere di educare all'uso e alla consapevolezza della rete, oltre che ad una generale campagna di sensibilizzazione ed informazione sul mondo digitale.

**Nessuno deve rimanere indietro, nemmeno sull'utilizzo di Internet!**

## GOVERNANCE

La Governance legata all'innovazione e al digitale in Italia negli ultimi anni è stata molto frammentata. Esisteva un **Ministero delle comunicazioni** che si occupava dei servizi di telecomunicazione, telefonia e informazione giornalistica. L'ultimo Ministro delle Comunicazioni è stato Paolo Gentiloni, mentre a partire dal 2008, il dicastero è stato accorpato al Mise (Sviluppo Economico). Nel corso degli anni, tutto ciò non ha portato ad una semplificazione, ma addirittura ad un peggioramento della catena di comando e dell'organizzazione.

Non avendo un Ministero ad hoc, ma solo un sottosegretario con delega alle telecomunicazioni, il comparto del digitale e dell'innovazione è gestito in varie forme da varie autorità. Esiste **l'Agid**, istituita con il Governo Monti, un [commissario straordinario all'innovazione](#) sotto la Presidenza del Consiglio, nominato dal Governo Renzi che cerca di sopperire le mancanze di organico e di competenze dell'Agenzia, alcuni importanti compiti sono gestiti **dall'Agcom**, l'autorità indipendente che si occupa di telecomunicazioni, ed infine altri incarichi sono in mano a funzionari direttamente sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

Spesso tutte queste strutture non parlano tra loro.

Anche in Parlamento la materia è frastagliata tra tante commissioni: basti pensare che la competenza è della Commissione Trasporti alla Camera e della Commissione Lavori pubblici al Senato.

### Punto programmatico

E' necessaria una nuova strategia e un'unica cabina di regia per cui è importante istituire un nuovo soggetto nel prossimo Governo che semplifichi la governance digitale. Parlare di Internet, eGov e digitale, significa disegnare il futuro del nostro Paese: coordinamento e visione di insieme sono oltremodo necessarie e non possono essere lasciate sparse ad una moltitudine di soggetti.

## NET NEUTRALITY

Con **neutralità della rete** si intende il principio in base al quale tutto il traffico internet riceve lo stesso trattamento, senza discriminazioni, restrizioni o interferenze, indipendentemente dalla fonte, dalla destinazione, dal tipo, dai contenuti, dal dispositivo, dal servizio o dall'applicazione. La "net neutrality" è un prerequisito necessario e indispensabile per la libertà d'espressione, sancita dall'articolo 10 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Collegare il diritto di accesso ad Internet al principio di neutralità della Rete garantisce condizioni di effettiva uguaglianza anche online. È questo l'intento del regolamento UE da poco in vigore. L'art. 3 afferma che gli utenti finali abbiano il diritto di accedere a informazioni e contenuti tramite il servizio di accesso a Internet. Ciò è avvenuto nonostante le telco europee da dieci anni spingano per ottenere mano libera per sfruttare la loro rete come uno strumento per aumentare le rendite contro i consumatori e gli innovatori. Le global corporation della comunicazione hanno ormai assunto poteri che sono di gran lunga superiori a quelli di singoli Stati nazione. L'informazione e la comunicazione sono consumate e monetizzate: esse rappresentano un bene/servizio da vendere pronto per essere consumato. Viviamo nella cosiddetta società dell'informazione e l'esercizio ed il godimento della libertà di espressione da parte dei singoli, incluso il diritto ricevere o di comunicare informazioni, nonché la loro partecipazione alla vita democratica sono sempre maggiormente dipendenti dall'accessibilità e qualità della connessione ad Internet.

### **Punto programmatico**

In linea con quanto previsto dalla raccomandazione del Consiglio d'Europa ([link](#)), bisogna continuare a seguire una serie di linee guida sulla neutralità della rete. A cominciare dall'affermazione, fatta a chiare lettere, secondo cui il traffico Internet deve essere trattato in condizioni di uguaglianza, senza discriminazione, restrizione o interferenza, indipendentemente dal mittente, dal destinatario, dal contenuto, dall'applicazione, dal servizio o dal dispositivo.

Inoltre, che le misure di gestione del traffico Internet devono rispettare i principi di "necessarietà" e proporzionalità, devono essere non discriminatorie, trasparenti e mantenute per il solo tempo necessario a raggiungere l'obiettivo desiderato. I

trattamenti preferenziali riguardanti il traffico possono essere consentiti, invece, solo se vi sono sufficienti salvaguardie a tutela della possibilità per gli utenti di accedere, usare e fornire informazioni.

## FINTECH

Con il termine [Fintech](#) ci si riferisce in via di prima approssimazione all'applicazione delle tecnologie dell'informazione **ai servizi bancari e finanziari**. Questo fenomeno che si sta imponendo sulla scena globale negli ultimi anni ha portato a significative modifiche nel rapporto delle banche e degli intermediari finanziari con la propria clientela abilitando un contatto più diretto e immediato attraverso la rete. Accanto alla mera digitalizzazione dei servizi offerti il *Fintech* ha abilitato e sta abilitando nuovi modelli di business in particolare attraverso l'azione di numerose *startup* che ogni giorno lanciano servizi idonei ad avvicinare un numero sempre crescente di consumatori al mondo bancario e finanziario (c.d. *financial inclusion*). Tra i fenomeni più interessanti vi sono senza dubbio le criptovalute e quindi *bitcoin* e *blockchain* tecnologie in grado di rivoluzionare il mondo dei servizi finanziari [e non solo](#), i **robo-advisor** che applicano l'intelligenza artificiale al mondo della consulenza finanziaria, il **crowdfunding** che attraverso piattaforme online consente a startup e non solo di raccogliere capitali in maniera diffusa e svincolata dal tradizionale mondo bancario. Il Fintech nella fase attuale vede sullo sfondo i big player della rete i c.d. [GAFA](#) che si stanno attrezzando al fine di [fornire servizi bancari e finanziari](#) sfruttando al meglio i vantaggi competitivi derivanti da un utilizzo massimo dei *big data* che consentono a tali soggetti di conoscere tutto o quasi delle abitudini anche di consumo di milioni di persone. Questo fenomeno sta iniziando ad interessare anche i regolatori al di qua e al di là dell'oceano.

Sotto questo profilo appare rilevante come la Commissione europea nel marzo di quest'anno ha lanciato, [una consultazione pubblica](#) incentrata sulle seguenti questioni:

come incrementare l'accesso per consumatori e imprese ai servizi finanziari;

come abbassare i costi operativi ed aumentare l'efficienza dei servizi;

come rendere il mercato unico più competitivo rimuovendo o attenuando le barriere all'ingresso; come trovare un bilanciamento tra circolazione dei dati, trasparenza, sicurezza e privacy.

Secondo la Commissione europea una regolamentazione del fenomeno Fintech deve rappresentare l'applicazione dei principi di policy che seguono: 1) neutralità tecnologica - in modo da applicare le stesse regole a servizi simmetrici; 2) proporzionalità e 3) trasparenza a beneficio di consumatori e imprese.

Anche sul fronte italiano il Fintech sta iniziando ad interessare i regolatori. Da ultimo il [governatore della Banca d'Italia](#) Visco ha avuto modo di osservare come “[...] appena un terzo degli intermediari italiani ha avviato progetti per sfruttare i big data interni e organizzare le informazioni sulle abitudini e le richieste potenziali della clientela. Il principale ostacolo è costituito dall’insufficiente disponibilità di risorse tecnologiche, umane e finanziarie; andrà superato per garantire la competitività della nostra industria finanziaria e la sua capacità di generare valore per l’economia italiana” dimostrando se ve fosse bisogno come alle nostre latitudini vi sia ancora molta strada da fare.ù

## **Punto programmatico**

Come MoVimento 5 Stelle pensiamo che non solo non si debba avere un atteggiamento pregiudiziale verso l’irrompere delle nuove tecnologie in settori tradizionali come il mondo bancario e finanziario ma anzi occorra **favorire lo sviluppo di tali fenomeni** quando gli stessi consentono di **democratizzare il mondo del credito** e favorire, sotto questo profilo, l’inclusione finanziaria. Favorire tali fenomeni **non significa però lasciare campo libero agli operatori** e allora la via maestra da seguire passa dapprima da una conoscenza approfondita del mondo che sta cambiando per poi approntare una regolamentazione, anche minima, del Fintech a tutela degli interessi incisi e quindi primariamente degli interessi dei consumatori, come peraltro sottolineato dalla stessa Commissione UE. Occorre a nostro avviso quindi partire anche in Italia con l’acquisizione di una maggiore consapevolezza sul fenomeno a tutti i livelli (dalle autorità di regolamentazione al Parlamento) per poi regolare il fenomeno pensando a regole “amiche” dell’innovazione che sappiamo al contempo tutelare efficacemente i consumatori che utilizzano e utilizzeranno in maniera sempre crescente tali servizi.

## RAI

La televisione come l'abbiamo conosciuta fino a oggi sta cedendo il posto a nuovi modi di fruizione dei contenuti audiovisivi attraverso la connessione a internet e l'utilizzo della banda larga. Si sta delineando un nuovo ecosistema digitale in cui i broadcaster tradizionali ridisegnano la propria offerta riposizionandola rispetto ai nuovi attori del mercato – i cosiddetti operatori non lineari o over-the-top – che veicolano con la rete contenuti on demand, a prezzi competitivi. Un fenomeno che sta avendo come conseguenza a livello globale la tendenza a far integrare broadcaster e operatori telefonici.

Ma con il tramonto della tv tradizionale, si modifica anche la natura del pubblico televisivo. Infatti, con il palinsesto che cede il passo alla personalizzazione dei contenuti, non esiste più il pubblico, ma una varietà di pubblici che, a seconda delle esigenze, usano diversi media e costruiscono il proprio palinsesto. L'on demand, così, attira nuovi segmenti di mercato puntando sulla qualità dei contenuti e l'esclusività degli eventi.

È come se si stessero cristallizzando due universi di pubblico: coloro che possono permettersi l'accesso a quei contenuti e coloro che, al contrario, devono accontentarsi della programmazione generalista, sempre più scadente. Un divario, anche generazionale, che pone quindi un problema di uguaglianza e universalità nell'accesso ai contenuti di qualità.

In un mercato che evolve in questa direzione, sembra allora dovere del servizio pubblico adoperarsi per colmare quel divario. Come? Facendosi esso stesso distributore/produttore di contenuti pregiati, sperimentatore di formati e linguaggi nuovi, incubatore di progetti innovativi coerenti con il nuovo ecosistema dei media e promuovendo l'alfabetizzazione digitale e legittimandosi davvero come servizio pubblico multimediale, come la legge oggi lo definisce. Occorrerebbe, dunque, un radicale ripensamento dell'assetto organizzativo e industriale della Rai. Come si può parlare ai cosiddetti Millennials se non si hanno al proprio interno le risorse in grado di ripensare il linguaggio e dei contenuti appositamente pensati per il web, fuoriuscendo dalla logica per cui il web deve servire semplicemente ad alimentare i programmi della vecchia tv generalista?

Un'altra logica da cui il servizio pubblico deve rifuggire è quella degli ascolti intesi come unico parametro di valutazione del proprio operato. L'attenzione deve essere rivolta al capitale culturale che si produce per la collettività e che può essere esportato. Se esistono più pubblici occorre diversificare l'offerta sui diversi media, ponendosi l'obiettivo di innovare linguaggio e contenuti. E ragionando sempre in termini di inclusione sociale, dalla piena accessibilità della

programmazione alle persone con disabilità a una programmazione intelligente rivolta ai minori. Significa sposare una logica di vero servizio pubblico, inteso come bene comune. In questa direzione lo Stato – attraverso la Rai – potrebbe valorizzare le proprie risorse partendo dal racconto e la ricerca sul territorio attraverso le sedi regionali, la valorizzazione delle produzioni locali e dei beni culturali.

A qualsiasi servizio pubblico è, inoltre, richiesto di elevare, soprattutto attraverso l'informazione, il senso critico del Paese. Ma che tipo di informazione? La domanda nasce dalla constatazione che il monopolio informativo dei broadcaster tradizionali è finito. La rete ha introdotto nuove dinamiche nel settore. È quindi mutata la funzione stessa dell'informazione televisiva, che trova oggi senso solo se si fa approfondimento, ragionamento critico, contributo alla comprensione dei fenomeni.

Nell'era della comunicazione globale e dell'informatizzazione, il servizio pubblico può svolgere per il cittadino un ruolo fondamentale di interpretazione delle tendenze in atto nella società. Ma non solo.

In un'epoca segnata dalle grandi concentrazioni nel settore dei media e della stampa, il rischio è avere un'informazione la cui funzione è la legittimazione di élites e gruppi d'interesse, e non al servizio della collettività. In un simile contesto è ancor più importante la presenza di un soggetto super partes, capace di fornire garanzie in termini di affidabilità delle notizie e di controllo dell'operato dei poteri pubblici.

Dobbiamo quindi chiederci quanto di tutto questo il servizio pubblico è oggi in grado di offrire. E se la programmazione della Rai è riconoscibile come programmazione di servizio pubblico, ovvero se essa ha una chiara e specifica identità di bene pubblico che la differenzia oggettivamente dai competitori privati.

In questo ragionamento occorre provare a separare l'essere dal dover essere. Perché le carenze della Rai di oggi non devono indurre a considerare obsoleto il concetto di servizio pubblico, che può ancora svolgere una funzione molto rilevante in una democrazia.

Se vogliamo assegnare al servizio pubblico quelle funzioni che ne definiscono la natura di bene collettivo resta soltanto una carta da giocare: l'indipendenza dall'organo politico.

E per essere indipendente non può più essere governata con le leggi che si succedono da decenni caratterizzate tutte da un ruolo centrale dei partiti politici nel consiglio di amministrazione dell'azienda. Da ultimo la riforma di Renzi è riuscita nell'impresa di peggiorare l'esistente rendendo la Rai non solo il terreno di spartizione dei partiti, ma prima di tutto il feudo del Governo. Una riforma che rappresenta esattamente l'opposto di ciò che deve essere il servizio



pubblico in una democrazia, e che ha fatto precipitare l'Italia al livello delle peggiori legislazioni europee in materia.

In un Paese normale per spezzare il cordone ombelicale tra Rai e politica non ci sarebbe bisogno di una legge, sarebbe sufficiente la cultura delle istituzioni e dei beni pubblici. Non essendo tuttavia ancora maturata questa cultura politica nel Paese, occorre intervenire sul piano legislativo per modificare le modalità di scelta degli amministratori della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

Altro punto da tener presente quando si parla di servizio pubblico è il suo finanziamento. In Italia vige un sistema "ibrido", per questo abbiamo strutturato una proposta che permetta di restare ancorati alla missione di servizio pubblico, circoscrivendo la pubblicità a un solo canale e prevedendo determinati vincoli.

## **Governance della Rai**

Rispetto alla governance proponiamo un modello con avviso pubblico, sorteggio e parere parlamentare. Prevede un avviso pubblico predisposto dall'Agcom (a sua volta riformata) per sollecitare le candidature alla carica di membro del CdA Rai, suddiviso per aree di competenza. I candidati devono possedere precisi requisiti positivi (elevate competenze) e negativi (non aver ricoperto nessuna carica politica nei 7 anni precedenti), inoltre devono presentare un elaborato strategico sulla propria visione del servizio pubblico. Raccolte le candidature, l'Agcom pubblica l'elenco dei candidati in possesso dei requisiti e sorteggia i nominativi. I candidati sorteggiati vengono ascoltati in un'audizione pubblica dalle commissioni parlamentari competenti, che a maggioranza dei 2/3 possono esprimere un parere sfavorevole nei confronti del soggetto audito e chiedere all'Agcom il sorteggio di un nuovo nominativo. Con questo modello i consiglieri di amministrazione saranno del tutto sganciati dalla politica e dotati di competenze molto elevate e diversificate. La procedura lascia al Parlamento soltanto un potere di veto, esercitabile al termine di un'audizione pubblica, a maggioranza dei 2/3, a fronte di una oggettiva inidoneità del candidato sorteggiato.

## **Finanziamento del Servizio pubblico**

Il modello scelto è quello del contributo pubblico più un solo canale con pubblicità e con vincolo di destinazione degli introiti pubblicitari esclusivamente ai contenuti del canale e/o a iniziative e attività previamente individuate. Si tratta di una soluzione in certa misura assimilabile al modello britannico di servizio pubblico, formato – come s'è detto in premessa – da un'emittente finanziata interamente con il canone e da un'altra finanziata con la pubblicità, ma con precisi obblighi di servizio pubblico sia in termini di programmazione sia in termini di investimenti.



**PROGRAMMA TRASPORTI**

**MOVIMENTO 5 STELLE**

**PROGRAMMA PARZIALE**

## Sommario

<b>PREMESSA</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>GLI OBIETTIVI DI UN PROGRAMMA PER LA MOBILITÀ A 5 STELLE</b>	<b>6</b>
<b>DECARBONIZZARE IL SETTORE SENZA RINUNCIARE ALLA LIBERTÀ DI MUOVERSI</b>	<b>11</b>
<b>I PRINCIPI CHE CI HANNO ISPIRATO</b>	<b>12</b>
<b>LE INFRASTRUTTURE</b>	<b>13</b>
<b>OBIETTIVI E AZIONI</b>	<b>14</b>
<b>LA SICUREZZA STRADALE</b>	<b>15</b>
<b>IL SISTEMA AEROPORTUALE</b>	<b>17</b>
<b>TRASPORTO MERCI</b>	<b>19</b>
<b>MOBILITÀ URBANA</b>	<b>20</b>

# PREMESSA

Qual è la differenza fra i partiti e il Movimento 5 Stelle? Loro sono interessati al poltronificio nelle società controllate o partecipate dagli enti pubblici come quelle che gestiscono aeroporti e il trasporto pubblico locale, noi invece vogliamo rendere i trasporti nel nostro Paese moderni, rapidi, capillari e non inquinanti. Per raggiungere questi obiettivi dobbiamo ripensare la mobilità di italiani e turisti che visitano il nostro bellissimo Paese.

In questi anni di lavoro alla Camera e al Senato abbiamo ottenuto risultati importanti:

- lo sblocco dei fondi - 12,5 milioni - per lo sviluppo e la messa in sicurezza delle piste ciclabili.
- l'impegno da parte del governo per mettere in sicurezza i guard rail nei tratti stradali più a rischio e di aumentare le cosiddette "barriere salva motociclisti".
- l'impegno per l'ammodernamento della tratta ferroviaria della direttiva Ancona-Pescara-Bari-Taranto-Lecce.
- grazie ai nostri atti parlamentari sono arrivate le dimissioni del Ministro Lupi e di Ercole Incalza, un dirigente del Ministero.

I governi però hanno sempre concesso sussidi pubblici diretti o indiretti alle modalità di trasporto più inquinanti. È necessario invertire gradualmente, ma con determinazione, questa tendenza che ha costi sanitari altissimi e porta inaccettabili conseguenze in termini di vite umane: in Italia ogni anno si contano oltre 84.400 morti premature a causa dello smog. Per questo vogliamo ammodernare e mettere in sicurezza l'attuale rete ferroviaria perché oggi purtroppo il treno non è un'alternativa valida ad aerei e automobili. Inoltre, in Italia ci sono troppi aeroporti, molti dei quali amministrati secondo logiche politico-clientelari.

Spesso le scelte politiche sono al ribasso a causa della guerra che si fanno fra di loro i territori in una competizione insensata, mentre servirebbe un ragionamento più ampio che faccia crescere il sistema Paese. La stessa miopia la registriamo sul trasporto commerciale. In Italia quasi tutti i non sono collegati con la rete ferroviaria e le merci viaggiano sui tir. Questo comporta dei costi sociali nascosti, anche in termini di inquinamento, che pagano sempre e solo i cittadini. L'obiettivo da raggiungere è l'efficienza e la sostenibilità, favorendo il trasporto su rotaia anziché quello su gomma e la mobilità elettrica.

Dobbiamo ripensare anche alla vita nelle nostre città. Bisogna scoraggiare l'uso dell'auto privata fornendo valide alternative che siano anche convenienti. Quindi bisogna puntare sulla la mobilità dolce e sul trasporto sostenibile, collettivo e condiviso. Come? Con quale priorità? La nostra visione è chiara.

# INTRODUZIONE

L'analisi delle serie storiche per il settore dei trasporti, dal 1990 al 2015, permette di comprendere quanto è stato fatto fino ad ora e qual è la situazione attuale del settore trasporti:

**“La dipendenza del sistema di trasporto italiano dal gasolio e dalla benzina, al 2015, supera ancora l’82%<sup>1</sup>”.**

I carburanti “alternativi” come il GPL ed il gas naturale, in termini sia assoluti che relativi al totale, sono cresciuti, insieme all’elettricità, ma la loro diffusione, a questi ritmi, è in ogni caso ancora insufficiente per vincere la sfida della decarbonizzazione.

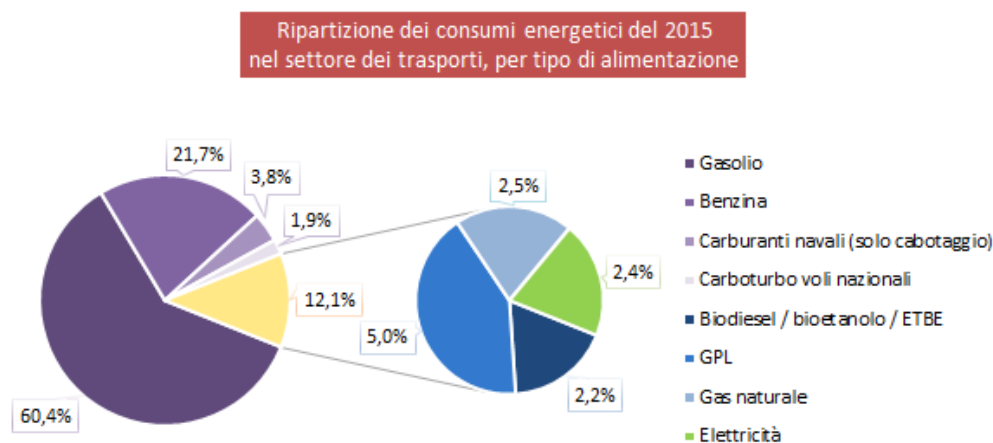


Figura 1. Fonte: Elaborazione su dati ISPRA

Consumi energetici totali nel settore dei trasporti (usi finali)						
Tipo di alimentazione	1990	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Carburanti</b>	<b>1.408,6</b>	<b>1.534,5</b>	<b>1.658,3</b>	<b>1.740,0</b>	<b>1.672,9</b>	<b>1.475,5</b>
Gasolio	678,5	628,5	740,5	985,3	998,8	913,3
Biodiesel / bioetanolo / ETBE	-	-	2,8	6,9	63,9	32,8
Benzina	582,5	754,6	729,5	589,5	422,9	328,5
GPL	61,8	68,0	65,6	47,6	56,1	76,3
Gas naturale	8,8	10,4	14,5	16,0	29,1	37,5
Carboturbo voli nazionali	22,8	25,1	36,3	31,1	32,5	29,0
Carburanti navali (solo cabotaggio)	54,2	47,8	69,2	63,7	69,7	58,1
<b>Elettricità</b>	<b>24,1</b>	<b>27,3</b>	<b>30,4</b>	<b>34,8</b>	<b>37,0</b>	<b>36,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.432,8</b>	<b>1.561,8</b>	<b>1.688,7</b>	<b>1.774,8</b>	<b>1.709,9</b>	<b>1.512,2</b>

<sup>1</sup> Quota che arriva all’87,9% considerando anche i carburanti per la navigazione marittima e aerea.

All'interno del settore Trasporti, **i consumi energetici sono dovuti per il 63,7% dal trasporto dei passeggeri** ed esattamente **per il 91,3% dal trasporto su strada**.

Ciò dipende principalmente dalla diversa domanda di mobilità che caratterizza le due tipologie di traffico (*persone e merci*) e le quattro modalità di trasporto (*impianti fissi, su strada, vie d'acqua e navigazione aerea*).

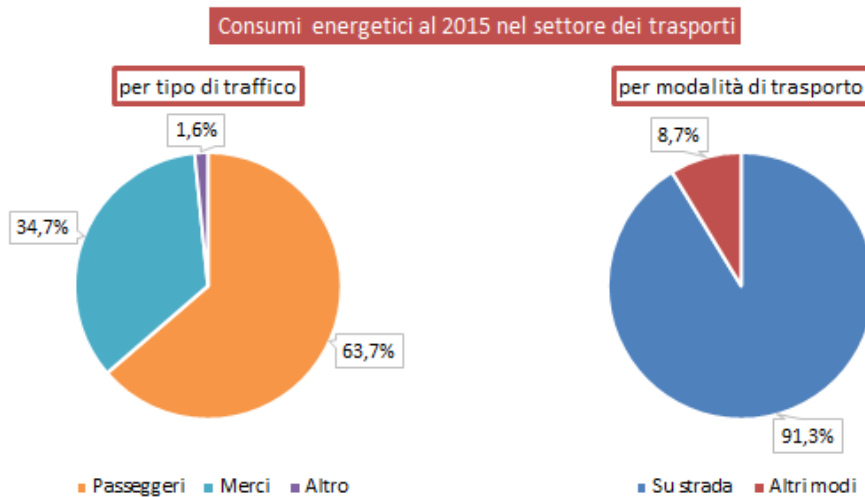


Figura 2. Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MSE e MIT

Le emissioni di gas serra hanno raggiunto nel 2014 tonnellate di CO<sub>2eq</sub> di poco superiori ai livelli degli anni '90. La quota però che detiene il settore dei trasporti rispetto alle emissioni complessive di gas serra in Italia è via via aumentata negli anni. Da un 19,8% si è arrivati al 25,0%.

***“È evidente che i risultati ottenuti dai Trasporti nella lotta all'inquinamento atmosferico sono minori rispetto a quelli conseguiti dagli altri settori”.***

Emissioni di gas serra dal settore dei trasporti e quota sul totale						
Tipo di gas	1990	1995	2000	2005	2010	2014
	<i>kt CO<sub>2</sub>eq</i>					
<b>Emissioni di gas serra dai trasporti</b>	<b>103.241</b>	<b>114.241</b>	<b>123.656</b>	<b>128.705</b>	<b>119.565</b>	<b>104.855</b>
di cui anidride carbonica	101.306	111.475	121.542	127.062	118.209	103.700
metano	980	1.091	838	515	301	233
protossido di azoto	955	1.674	1.581	1.129	1.055	922
<b>Emissioni totali di gas serra in Italia</b>	<b>521.921</b>	<b>533.450</b>	<b>554.479</b>	<b>578.904</b>	<b>508.424</b>	<b>418.587</b>
<b>Quota dei trasporti sul totale delle emissioni</b>	<b>19,8%</b>	<b>21,4%</b>	<b>22,3%</b>	<b>22,2%</b>	<b>23,5%</b>	<b>25,0%</b>

Tabella 2. Fonte: ISPRA

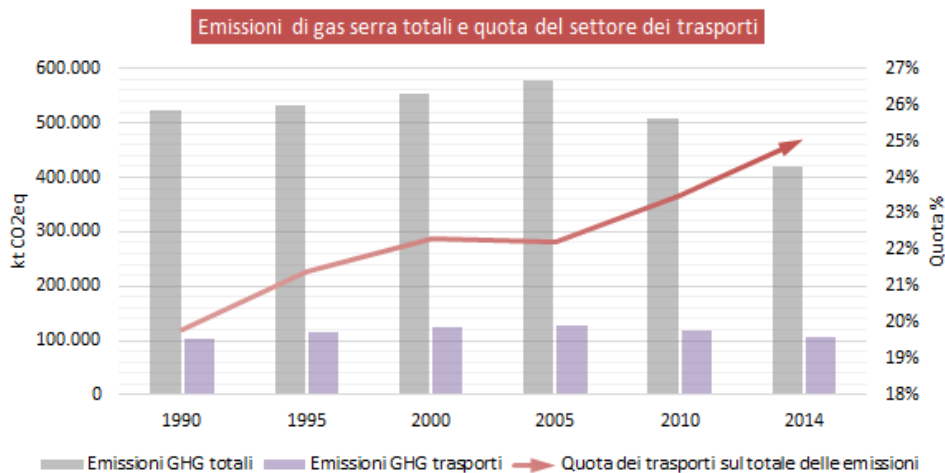


Figura 3. Fonte: Elaborazione su dati ISPRA

La ripartizione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, per tipo di traffico e per modalità di trasporto riflettono le percentuali viste dei consumi energetici. **Il 63,6% dell'inquinamento atmosferico è causato dalla domanda di mobilità delle persone e il 93,2% deriva dal trasporto su gomma.** In Italia circolano (dati Aci) 37 milioni circa di auto, 6 milioni di moto, circa 4 milioni di tir e solo 98mila autobus. Bisogna incrementare quest'ultimo numero e rovesciare la proporzione.



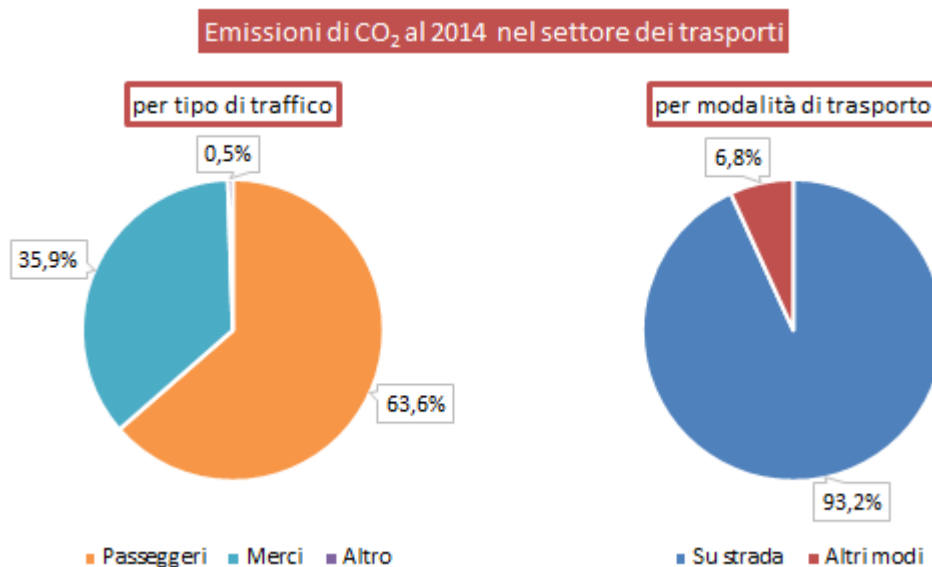


Figura 4. Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MIT

**La riduzione sia dei livelli di emissioni di gas serra che delle emissioni di particolato è già possibile, con le attuali tecnologie, passando da mezzi ad alimentazione tradizionale a quelli ad alimentazione elettrica (e/o alternativa), condivisi e/o pubblici.**

## GLI OBIETTIVI DI UN PROGRAMMA PER LA MOBILITÀ A 5 STELLE

*“Sarà il settore **Trasporti** a conoscere la trasformazione più radicale”: lo scenario di riferimento del programma energia per il 2050 “fa riferimento a un obiettivo di penetrazione elettrica dall’attuale 2% al 90%” con un “percorso di transizione, necessariamente frutto di una pianificazione partecipata, che dovrà sfruttare tutte le migliori tecnologie ad oggi disponibili, immateriali (es. sharing mobility) e materiali”.*

Il programma trasporti è chiamato a svolgere un ruolo sostanziale nel raggiungimento degli obiettivi fissati con altri programmi, ma i contenuti proposti, delineati in azioni da avviare nel corso della prima legislatura a maggioranza 5 Stelle, sono comunque orientati a risolvere i principali problemi che da anni gravano sul settore.

<sup>2</sup> Cfr. Programma energia del Movimento 5 Stelle <http://www.movimento5stelle.it/programma/energia.html>

**La sola sostituzione di una tecnologia con un'altra, anche se a minore impatto, non è mai da considerare una soluzione adeguata, se non accompagnata da misure in grado di diminuire efficacemente le determinanti della pressione ambientale e sociale dell'intero settore, ad esempio il numero dei veicoli privati in circolazione.**

Al **2050**, programma elaborato per l'energia, il settore dei trasporti dovrà arrivare a consumare circa **la metà di quanto consumava nel 2014**, sfruttando appieno il suo potenziale di efficientamento, di gran lunga superiore rispetto agli altri.

Al contrario, anche gli scenari previsionali di lungo periodo elaborati per la Commissione europea mostrano **l'inadeguatezza delle attuali politiche implementate dai 28 Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi comunitari del 2050<sup>3</sup>**. I dati aggregati dei diversi Paesi evidenziano che, sotto le odierne condizioni ed in assenza di maggiori sforzi, si giungerà a risultati molto distanti da quelli desiderati.

La domanda di energia negli usi finali diminuirà solamente del 4% nel 2050 rispetto al valore del 2015 e il settore Trasporti sarà quello con il peggior risultato in termini di riduzione. Ancor più eclatante è il contributo quasi trascurabile che daranno i trasporti nella riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

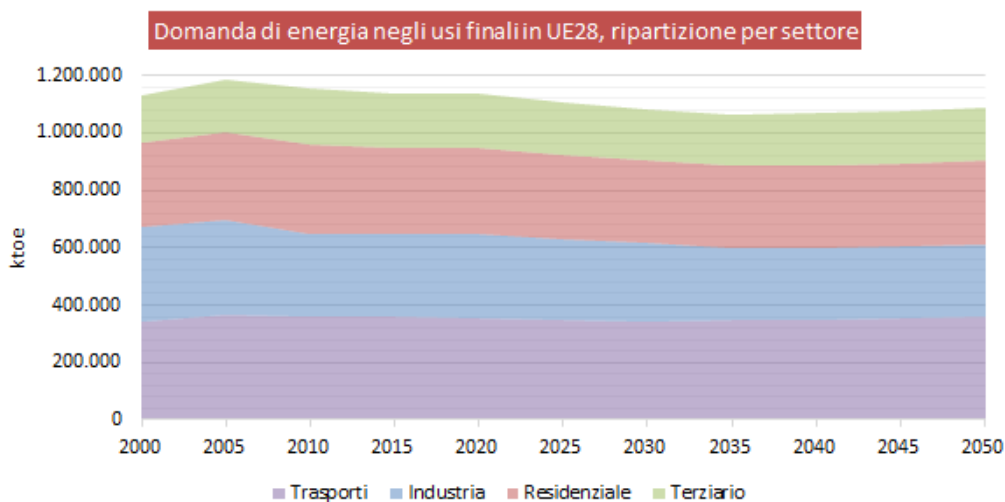


Figura 5. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

<sup>3</sup> Nel rapporto *EU Reference Scenario 2016* (REF2016) sono state realizzate delle proiezioni dei trend in atto su energia, trasporti ed emissioni GHG (greenhouse gas, ovvero di gas serra). Gli scenari elaborati e presentati non sono dunque delle previsioni ma una simulazione dei possibili stati futuri date le condizioni correnti.

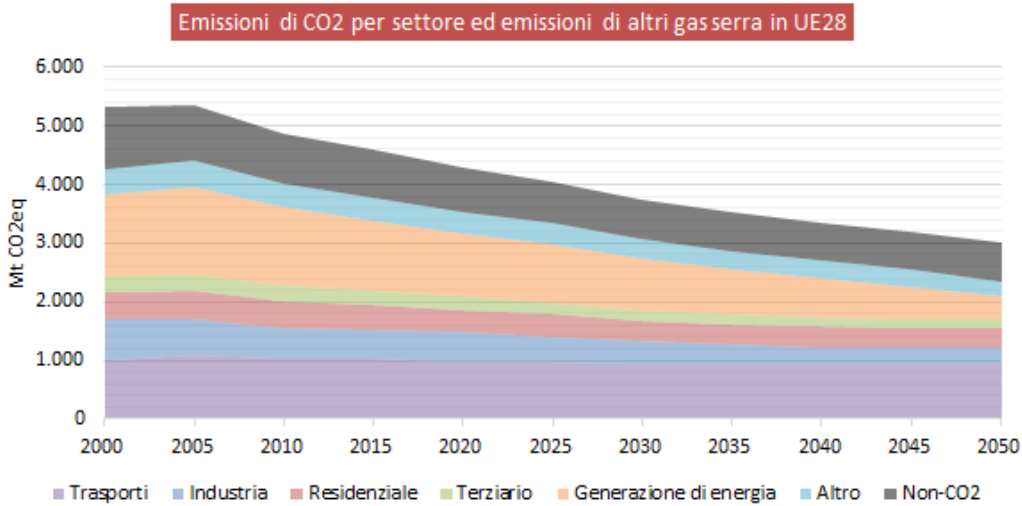


Figura 6. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dei gas serra prodotti esclusivamente con i trasporti e i relativi target fissati dall'UE<sup>4</sup>. Tra il 1990 ed il 2007 si osserva un aumento continuo della quantità annua dei gas serra liberati nell'atmosfera, e solamente dal 2008 è possibile riscontrare dei decrementi che hanno portato il totale del 2014 ai valori del 2000.

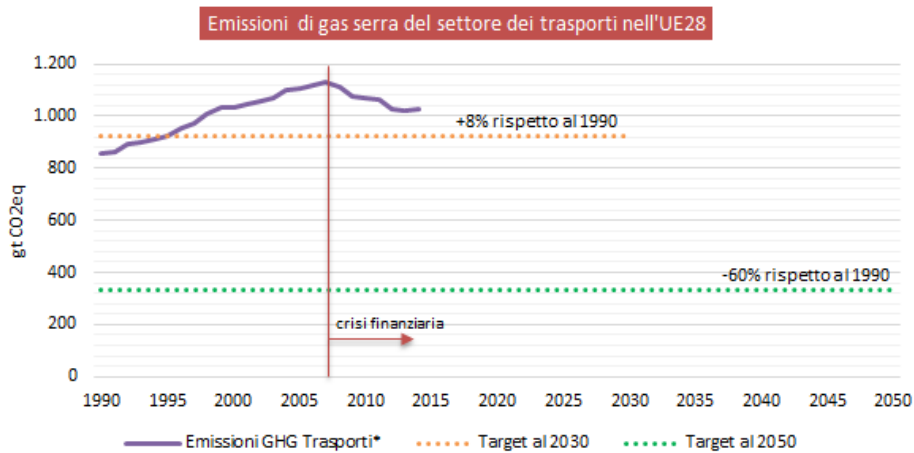


Figura 7. Fonte: Elaborazione su dati EEA (TERM 2016). \*Escluso trasporto marittimo internazionale, inclusa aviazione internazionale

<sup>4</sup> Obiettivi dichiarati nel Libro Bianco dei Trasporti (EC 2011b) e nella Roadmap 2050 (EC 2011a).

**L'inversione del trend è dovuta però non tanto alle contromisure adottate, quanto alla crisi finanziaria** che ha portato ad un ridimensionamento della domanda di trasporto e dell'attività economica. Già tra il 2013 ed il 2014, infatti, il livello è ripreso a salire di circa l'1%. Date le circostanze, sia l'obiettivo al 2030 che quello al 2050 appaiono difficilmente raggiungibili. Secondo l'Unione europea, **tra il 2015 ed il 2050, infatti, è previsto un aumento della domanda di mobilità delle persone di circa il 34%** (a un ritmo di crescita annuo dell'1% fino al 2030 e successivamente dello 0,7%) **ed un incremento della domanda di trasporto delle merci del 50%** (a un tasso dell'1,5% fino al 2030 e dello 0,8% nel ventennio seguente).

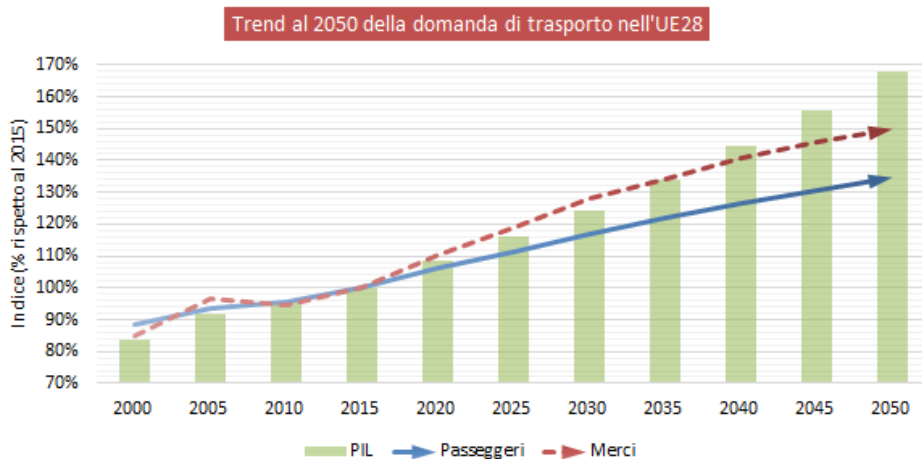


Figura 8. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

Il nostro Paese sarà corresponsabile di tale fenomeno anche se avrà dei ritmi di crescita leggermenti inferiori alla media europea.

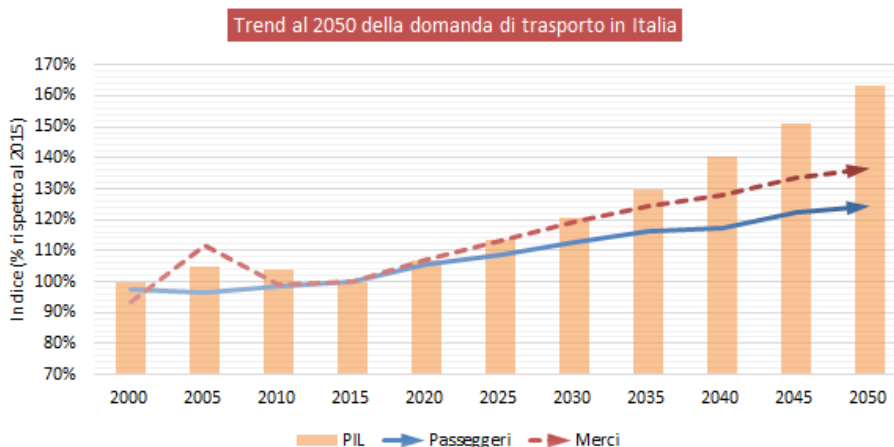


Figura 9. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

Se, come previsto, i consumi energetici e le emissioni dei gas climalteranti nel settore dei trasporti dovessero rimanere pressoché costanti fino al 2050, a fronte di una forte crescita della domanda di trasporto, il merito sarà dei miglioramenti tecnologici in termini di efficientamento energetico.

Il **Movimento 5 Stelle** reputa questo trend inefficace rispetto al perseguimento di alcun obiettivo di sostenibilità ambientale: una leva determinante su cui agire diventa pertanto la ripartizione modale. È risaputo che alcune modalità di trasporto sono più sostenibili di altre, sia per caratteristiche intrinseche, relative alla tecnologia e alla fonte energetica che sfruttano, che per quelle estrinseche, ad esempio per l'occupazione media del mezzo di trasporto. Secondo lo scenario presentato, l'aumento della domanda di trasporto, in entrambe le tipologie di traffico (*passengeri e merci*), ricade per oltre il 55% sul trasporto su gomma. Una crescita che si va a sommare alla già presente e nota egemonia di tale modalità di trasporto sulle altre. Per quanto riguarda unicamente la mobilità delle persone è previsto circa un raddoppio dei passeggeri-km dell'aviazione. Preoccupa dunque il modo di sviluppo del sistema di trasporto dell'Unione europea, dato che **andranno crescendo le modalità di trasporto responsabili delle più elevate emissioni specifiche di gas serra e di agenti inquinanti.**

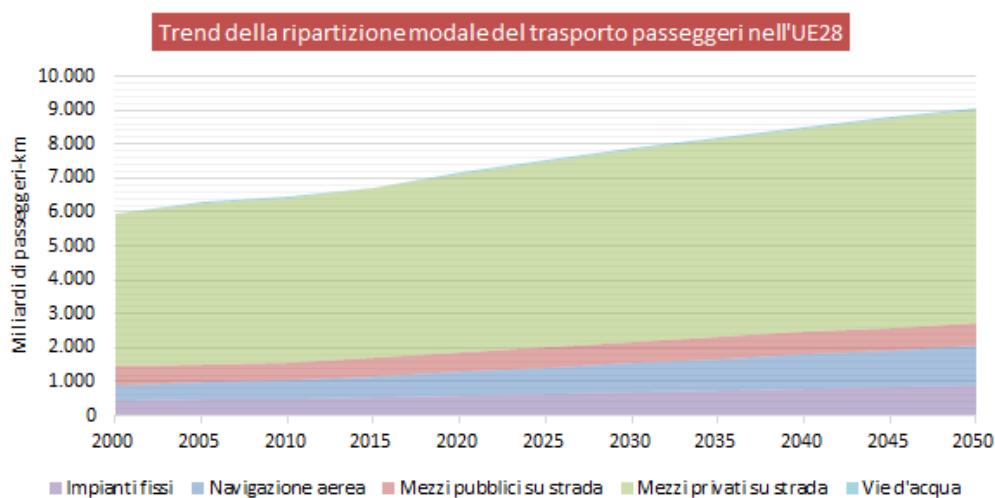


Figura 10. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

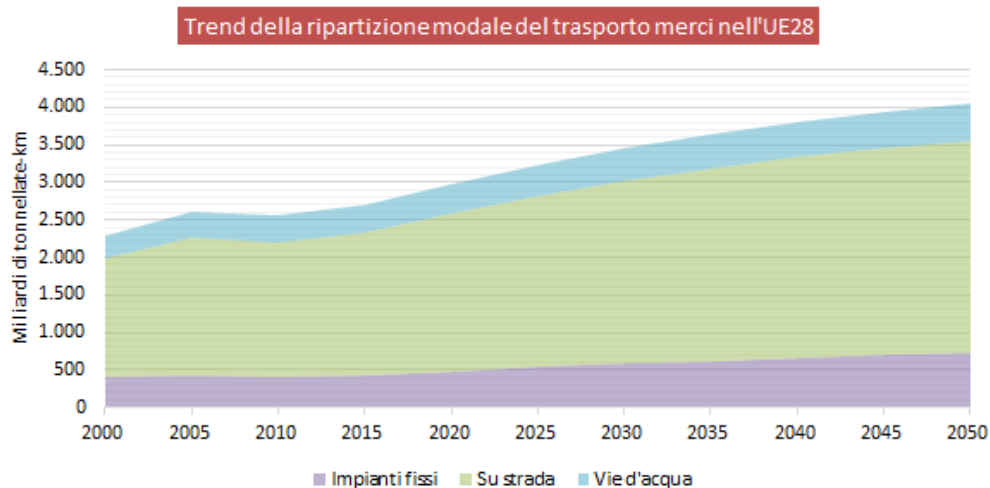


Figura 11. Fonte: Elaborazione su dati EEA (REF2016)

## DECARBONIZZARE IL SETTORE SENZA RINUNCIARE ALLA LIBERTÀ DI MUOVERSI

Il programma infrastrutture e trasporti del Movimento 5 Stelle, nel suo insieme, vuole convergere verso il raggiungimento di un obiettivo di lungo periodo, trasversale e comune a tutti i programmi presentati.

Nel complesso, questo documento racchiude in sé un set di azioni che si collocano in un orizzonte temporale che si spinge fino al lungo periodo ma, grazie alla spinta immediata verso il cambiamento del sistema, è in grado di ottenere dei risultati immediati, abbracciando più obiettivi intermedi.

Le azioni “immediate”, da attuare nei primi due anni di legislatura, serviranno principalmente a riorganizzare il sistema dei trasporti, dalla governance alla rispondenza dei prezzi rispetto ai reali impatti delle alternative considerate e, prima della fine della legislatura, permetteranno di vedere avviato quel percorso di cambiamento più profondo necessario a ottenere gli effetti più lontani nel tempo.

L’insieme delle proposte del Programma trasporti del Movimento 5 Stelle sono state elaborate dai Cittadini eletti con il Movimento 5 Stelle alla Camera e al Senato, sulla base delle indicazioni ricevute con le risposte ai quesiti votati, alle indicazioni ricevute, ai commenti letti, alle proposte presentate nel corso della legislatura e durante gli incontri e i confronti sul territorio.

<b>Obiettivi intermedi</b>	<b>Tempo di realizzazione</b>
Porre fine alla stagione delle grandi opere inutili;	Breve
Creare un processo di valutazione delle opere pubbliche trasparente e partecipato;	Breve
Impedire qualsiasi conflitto di interesse per chi si occupa di "VIA/VAS"	Breve
Diminuire i consumi di energia, in linea con quanto previsto dal programma per l'energia;	Breve, medio e lungo periodo
Diminuire il numero di autoveicoli per abitante;	Medio e lungo
Definire un piano nazionale per la mobilità collettiva pubblica e privata;	Breve
Eliminare i sussidi alle fonti fossili nei trasporti;	Medio
Diminuire il numero di spostamenti non necessari	Breve, medio e lungo
Razionalizzare gli aeroporti in base al principio della sostenibilità economica (ad eccezione del servizio di continuità territoriale)	Medio

## **I PRINCIPI CHE CI HANNO ISPIRATO**

Il presente documento è stato sviluppato sulla base del programma<sup>5</sup> presentato per le elezioni del 2013 e delle linee guida preparate dal gruppo di lavoro, Camera e Senato, illustrate nella tabella seguente e che sono state utilizzate per costruire il set di obiettivi e azioni proposte.

---

<sup>5</sup> <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf>

Accrescere il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini e stakeholder
Garantire la trasparenza in ogni fase dei processi;
Potenziare la mobilità collettiva e condivisa per renderla un'alternativa valida all'uso del mezzo privato;
Il costo delle attività di trasporto deve essere reale e obiettivo;
Gli interventi devono tenere sempre presente la tutela dell'ambiente, la conservazione del territorio e lo sviluppo economico
Porre fine alla dipendenza dei trasporti dalle fonti fossili, ad iniziare dal petrolio;
L'efficienza serve a raggiungere il risparmio energetico
Il trasporto deve essere più sicuro per tutte le modalità;

## LE INFRASTRUTTURE

La pianificazione delle infrastrutture deve seguire la logica di rendere il Paese più connesso al suo interno e verso il mondo che lo circonda. La logica perseguita negli anni addietro è stata spesso quella di spendere senza una vera analisi del **fabbisogno reale**.

Le infrastrutture hanno il solo scopo di trasferire persone e merci, è necessario quindi ripartire da una seria valutazione della domanda di mobilità e dalla sua evoluzione futura non quella tendenziale ma quella auspicabile in modo che la politica torni alla sua funzione di indirizzo.

La revisione dei progetti in corso riaggiornando le analisi costi-benefici ed i piani economico-finanziari dovrà guidare il necessario aggiornamento delle opere da realizzare annullando o declassando la realizzazione delle **opere non più utili**. Per quelle già contrattualizzate si dovrà procedere a valutare l'opportunità del loro completamento. Completare un'opera infrastrutturale con anni di ritardo vuol dire non rispondere alle mutate necessità dei territori e della stessa società.



Per dare un senso compiuto alle opere da realizzare è necessario superare la logica dei lotti costruttivi per tornare a quella dei lotti funzionali. In questi anni si è assistito a continui *stop and go* di tipo elettorale che hanno solo sperperato denaro pubblico.

Le opere non possono essere “imposte” ai cittadini ma programmate con essi. Il Movimento 5 Stelle chiede da tempo l’inserimento di **un efficace dibattito pubblico** per le opere infrastrutturali di impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell’assetto del territorio. La valutazione non può prescindere dall’opzione zero. Un’opera si fa se serve alla collettività.

La priorità deve essere data alla manutenzione. Il completamento ed il potenziamento delle infrastrutture esistenti nasce a valle dell’analisi della reale domanda di trasporto.

Gli **aspetti ambientali** devono avere un ruolo importante nella valutazione di un’opera: sostenibilità energetica nel suo ciclo di vita; massima capacità di conservare il territorio; contributo positivo nella lotta al cambiamento climatico.

La **trasparenza** deve aumentare: si devono rendere fruibili le analisi ex ante ed ex post al fine di garantire la partecipazione dei cittadini anche alla verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti.

## OBIETTIVI E AZIONI

### GOVERNANCE

- Garantire il dibattito e l’apertura dei processi decisionali e di programmazione delle opere;
- Rispetto all’espansione della rete autostradale, dovrà essere svolta una valutazione costi benefici che tenga conto anche dello sviluppo dei collegamenti ferroviari;
- Spostare le risorse liberate dalla revisione dei progetti (soprattutto stradali) prioritariamente verso la manutenzione dell’esistente e secondariamente verso il potenziamento del trasporto pubblico su ferro, previa attenta analisi delle reali necessità;
- Porre in essere ogni iniziativa presso le competenti sedi dell’Unione europea assicurando l’interoperabilità delle linee ferroviarie ed agendo prioritariamente, ove presenti, sull’ammodernamento delle preesistenti linee piuttosto che realizzarne di nuove;
- Dare maggiore spazio alle tecniche di ingegneria naturalistica in caso di opere pubbliche;
- PUMS (piano urbano della mobilità sostenibile) obbligatori e oggetto di analisi costi-benefici con approccio di governance multilivello, dal locale al nazionale;

## INFRASTRUTTURE

- Garantire il reale godimento da parte dei cittadini, in particolar modo dove è forte il gap infrastrutturale, del diritto alla mobilità anche attraverso lo stanziamento di ulteriori risorse da destinare al ripristino, valorizzazione e implementazione delle linee ferroviarie, comprese quelle considerate a scarso traffico, attraverso lo studio di nuovi programmi di mobilità;
- Creare un sistema «a rete», che integri le varie linee ferroviarie e ne consenta un loro utilizzo più efficiente sia in termini di distribuzione dei traffici sia in termini di riduzione dell'impatto ambientale garantendo alla cittadinanza il diritto alla mobilità;
- Rendere efficienti i collegamenti tra le principali direttrici nazionali assicurando una integrazione modale con porti, aeroporti e stazioni ferroviarie;
- Realizzare e migliorare i collegamenti dei porti e degli aeroporti con la rete ferroviaria, al fine di rendere più funzionale ed efficiente il traffico merci e passeggeri, sviluppando contestualmente la rete dei poli logistici;
- Porre particolare attenzione al tema della continuità territoriale;
- Svolgere un'azione coordinata con il Ministero dell'Ambiente, Anas, Autorità di bacino ed enti locali la progettazione delle infrastrutture volte al contrasto del dissesto idrogeologico
- Finanziare e realizzare – integrando con le relative infrastrutture già esistenti o in corso di realizzazione, i percorsi EuroVelo e le Ciclovie appartenenti alla rete ciclabile nazionale Bicalia;
- Utilizzeremo tutti i mezzi a disposizione (commissioni di inchiesta, atti ispettivi, esposti, collaborazione con la magistratura, etc) per indagare e fare chiarezza su quelle opere che hanno determinato disastri ambientali, finanziari e sociali per il Paese.

## LA SICUREZZA STRADALE

Nonostante gli obiettivi stabiliti in sede europea, dapprima con il libro bianco della Commissione europea sui trasporti del 2001, di ridurre la mortalità del 50 per cento entro il 2010 e da ultimo con il libro bianco del 2011, di dimezzare le vittime degli incidenti stradali entro il 2020 e di riuscire ad azzerare il numero delle vittime nel 2050, il livello di incidentalità stradale risulta ancora molto elevato. Il potenziamento della sicurezza stradale e la riduzione dell'incidentalità costituiscono da

tempo un obiettivo prioritario della politica del Movimento cinque stelle. I passi da compiere sono tanti, a partire dall'educazione del conducente, con particolare attenzione agli utenti della strada più giovani, al fine di diminuire il grado di distrazione durante guida. L'elevata incidentalità che colpisce tristemente il nostro Paese è spesso riconducibile, infatti, a comportamenti umani inadeguati, impreparati e distratti alla guida.

Una politica che miri ad aumentare la sicurezza stradale non può non occuparsi di alcune categorie di utenti della strada più esposte e quindi più vulnerabili, quali i pedoni, i ciclisti e gli utilizzatori delle due ruote a motore. È per questo che riteniamo fondamentale destinare ingenti risorse per la messa in sicurezza e la realizzazione di nuove piste ciclabili, oltre che pedonali. Con particolare riguardo ai motociclisti, è fondamentale installare barriere stradali più sicure e sistemi di sicurezza idonei a garantire l'incolumità dei conducenti, prevedendo in particolare il montaggio sui guardrail esistenti di attenuatori d'urto e sistemi per la protezione dei motociclisti su barriere e pali, in particolare nei tratti stradali maggiormente a rischio, come anche migliorare le condizioni di illuminazione.

La tecnologia può e deve svolgere un ruolo importante nell'incrementare la sicurezza nelle strade. È per questo motivo che occorre investire risorse per favorire la ricerca in questo settore e per l'implementazione e utilizzo delle tecnologie intelligenti già esistenti. Un ruolo importantissimo può essere svolto dai dispositivi di sicurezza attiva e passiva nei veicoli.

Dove trovare le risorse? Sicuramente vincolando la spettanza ministeriale dei proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità a interventi di messa in sicurezza stradale e altre misure in linea con quanto sopra descritto e chiedendo ai comuni di trasmettere annualmente al ministero una nota riguardante l'utilizzo dei proventi loro spettanti derivanti dal pagamento delle sanzioni. Una previsione, quest'ultima, che mira a vincolare i comuni ad utilizzare quelle risorse esclusivamente per interventi sulle reti stradali di propria competenza e non, dunque, per altri motivi.

Sempre a livello ministeriale sarà necessario aggiornare la convenzione che regola i rapporti tra ANAS e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti relativamente ai requisiti per la selezione dei dirigenti, puntando ad un efficientamento della classe dirigenziale. I numerosi casi di crolli che hanno interessato i viadotti e i cavalcavia della rete stradale nazionale hanno riportato alla luce la necessità di rivedere la normativa che disciplina il conferimento degli incarichi di collaudo, favorendo una maggiore trasparenza nei criteri di nomina, migliorando così anche la qualità degli affidamenti e quindi la stabilità dei percorsi stradali.

# IL SISTEMA AEROPORTUALE

In Italia ci sono 99 aeroporti aperti al traffico civile (di cui 43 al traffico commerciale e 56 al traffico di aviazione generale).

Gli aeroporti sono necessari per lo sviluppo economico di un Paese. Tuttavia, in Italia, pur essendo il nostro sistema aeroportuale sostanzialmente in linea, per numero di scali e volumi di traffico, con quello di altri Paesi europei a noi comparabili, la pianificazione infrastrutturale è stata dettata più da logiche politico-clientelari e localistiche che da reali interessi nazionali e di soddisfazione dei bacini d'utenza.

Questo sistema ha portato, in alcune aree del Paese, a una densità aeroportuale ingiustificata rispetto alle effettive esigenze del territorio e a una vera e propria duplicazione di aeroporti, molti dei quali vicini fra di loro, in un assurdo gioco competitivo fra territori e micro bacini territoriali. Diverse società che gestiscono questi aeroporti, di cui la stragrande maggioranza è a partecipazione pubblica, sono piene di debiti che vengono ripagati con i soldi dei cittadini. Bisogna razionalizzare il sistema, renderlo più efficiente e meno oneroso per il Paese.

La cosa ancora più grave è che questa pianificazione campanilistica ha sottratto ai territori interessati ingenti risorse finanziarie per modalità alternative di trasporto (viaria e ferroviaria) causando in molti casi l'assurda situazione di avere delle vere e proprie "cattedrali nel deserto" aeroportuali poiché circondati dal nulla.

Oggi in Europa vi sono oltre 500 aeroporti commerciali, suddivisi in hub e in aeroporti regionali. Rispetto agli altri Paesi europei l'Italia si colloca al quinto posto per numero di infrastrutture aeroportuali che gestiscono traffico civile commerciale dopo Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Nel nostro paese abbiamo un aeroporto ogni 70/80 km. Questa proliferazione, se da una parte potrebbe sembrare a prima vista un dato positivo, dall'altra rappresenta uno svantaggio per il nostro sistema aeroportuale, dal momento che, quando gli scali sono troppo numerosi fanno concorrenza tra di loro alimentando gli stessi bacini di traffico.

Considerata la vocazione turistica di primo piano del nostro Paese – pur non essendo i primi in Europa e nel mondo come invece dovremmo essere – è necessario ripensare il sistema del trasporto aereo anche dando il giusto supporto a questa specificità del nostro paese.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di gestione degli aeroporti italiani, gli scali sono controllati da un ente gestore che solitamente ha una concessione quarantennale. Nei grandi aeroporti, come Fiumicino, Milano, Napoli, Bologna, la concessione scadrà nel 2040 e oltre. Quindi, oggi, c'è chi gestisce gli aeroporti facendo business con il movimento. Il problema sono i piccoli aeroporti in carico allo Stato. Il paradosso attuale è che i grandi aeroporti profittevoli sono dati in gestione ai privati. Gli scali periferici minori sono dati,

invece, in gestione al pubblico che però da questo punto di vista è in perdita. Un sistema alternativo potrebbe essere rappresentato dal modello spagnolo dove l'intero sistema aeroportuale è pubblico e gestito da Aena, il più grande operatore mondiale del settore per numero di passeggeri gestiti e la quarta società in Europa nella fornitura di servizi aeroportuali (equivalente alla nostra ENAV). Proprietaria della maggior parte degli aeroporti spagnoli, ad eccezione di quelli privati di Ciudad Real e di Lleida-Alguaire, l'Aena è una società controllata dal Ministero dello sviluppo economico e gestisce direttamente 46 aeroporti, 2 eliporti in Spagna, più 15 altre aerostazioni nel mondo.

In questo modo un aeroporto che è in perdita sarà compensato dai profitti di un altro e si evita, anche, quello che sta accadendo in Italia, dove piccoli aeroporti periferici sono ricattabili da dinamiche di business che non sono estremamente chiare.

Un altro grosso problema degli aeroporti italiani è che sono nati in mezzo al nulla. Solamente un paio di aeroporti hanno la ferrovia che vi arriva direttamente. Se andiamo ad Amsterdam un passeggero può prender il treno dentro l'aerostazione e raggiungere direttamente Rotterdam. E la stessa cosa avviene anche in tanti altri aeroporti come Francoforte o Parigi. Di solito in questi grandi aeroporti il gestore è pubblico. Nel nostro paese si è scelto di affidare ai privati i più profittevoli.

Pertanto una razionalizzazione del sistema aeroportuale, al fine di renderlo più efficiente e meno oneroso per il Paese, va ripensato alla luce dell'intermodalità diffusa che dia priorità a modalità più sostenibili sotto il profilo economiche, sanitario e ambientale e alle effettive esigenze del bacino territoriale di riferimento.

L'ultimo aspetto di fondamentale importanza è quello del rumore e dell'inquinamento in generale.

Un aeroporto porta con sé una serie di effetti collaterali come il rumore e l'inquinamento, fattori che dipendono dal volume di traffico e dalle rotte che sono seguite o disegnate. Sono pochissimi gli aeroporti italiani che hanno due piste indipendenti e parallele per effettuare degli avvicinamenti in grado di aumentare il volume di traffico e mantenere separazioni di sicurezza.

Molti aeroporti italiani risultano ad oggi attivi e regolarmente operativi, senza che siano rispettate le norme fondamentali sulla valutazione dell'impatto acustico, atmosferico, ambientale e di rischio terzi, valori che devono essere aggiornati ai volumi di traffico aereo esistente per ogni singolo scalo.

Una cosa per noi fondamentale è quella di far operare gli aeroporti solo se veramente in sicurezza in termini di rumore, inquinamento atmosferico e rischio incidenti. E purtroppo oggi non è sempre così.

Il regolamento europeo del 2013 sostiene che uno dei requisiti fondamentali che i piani aeroportuali devono rispettare è quello dell'equilibrio finanziario e della solidità patrimoniale.

Quando però un aeroporto sopravvive solo grazie all'indotto portato da una compagnia aerea low cost, che fa scalo in quell'aeroporto solo perché è il gestore stesso o addirittura l'ente pubblico a finanziarlo con vari meccanismi come ad esempio il co-marketing (ma ci sono vari meccanismi che permettono alle compagnie aeree di ricevere finanziamenti diretti – co-marketing- o indiretti – sconti sulle tariffe aeroportuali - da parte di Enti pubblici o dai gestori aeroportuali), allora è evidente che si è di fronte a una distorsione del mercato non sostenibile a lungo. E gli effetti in molti aeroporti sono visibili già oggi, come a Trapani Birgi, dove la presenza della compagnia aerea irlandese è costantemente messa in discussione a causa delle evidenti difficoltà di bilancio dei comuni che dovrebbero reperire risorse ingenti per far fronte agli accordi di co-marketing.

## TRASPORTO MERCI

Ripensare il sistema logistico e del trasporto delle merci è un'esigenza non più procrastinabile, non solo per garantire una maggiore sostenibilità ambientale, ma anche per rendere il nostro Paese concorrenziale rispetto ad altre direttrici geografiche.

Il trasporto su gomma, anche se più inquinante, risulta oggi più conveniente sotto il profilo economico perché agevolato da incentivi, diretti e indiretti, e sgravi fiscali assicurati dallo Stato: si va dal rimborso dei costi del pedaggio autostradale alla riduzione dell'Iva, agli sconti su tasse e accise. In Italia, oltre l'80% delle merci viaggia su gomma mentre solo il 5-6% su ferro; in Francia e Germania la percentuale delle merci trasportate su rotaia arriva fino al 23,4%, in Svizzera addirittura al 50%.

Nonostante la maggiore efficienza e sostenibilità ambientale del trasporto su rotaia, l'estensione della rete stradale continua ad aumentare di anno in anno, mentre per quella ferroviaria l'aumento è irrisorio e concentrato per lo più su opere faraoniche, spesso su tratte inutili, poco attrattive e molto costose.

Questo sistema, sbilanciato a favore della gomma, ha portato in Italia a conseguenze negative in termini di consumi energetici, inquinamento, traffico e, non ultimo, sull'aumento della incidentalità stradale. Una delle ragioni di questo squilibrio modale va ricercata nella concorrenza del trasporto su gomma che mantiene la sua competitività solo perché non deve sopportare i costi ambientali (smog, gas serra, traffico) e sociali (incidenti stradali, malattie) di cui è responsabile. E perché quello dell'autotrasporto resta uno dei settori che riceve il maggior sostegno pubblico sotto forma di incentivi vari.

È necessario un ripensamento complessivo del sistema di trasporto merci, una nuova strategia che coinvolga anche il mondo delle imprese. Il MoVimento 5 Stelle ha proposto in questi anni un sistema di incentivi e di disincentivi (tipo ferrobonus, marebonus) per spostare il traffico merci dalla gomma al ferro. Ma gli incentivi da soli non bastano: per vincere davvero la partita occorre

lavorare sul potenziamento dei nodi logistici delle infrastrutture ferroviarie, sui collegamenti ferroviari tra le città e sugli assi ferroviari, minimizzando al massimo il consumo di suolo. Vanno anche inseriti i costi dell'intervento infrastrutturale - che è a carico pubblico - la realizzazione di nuovi nodi logistici, e una riorganizzazione vera e propria della gestione stessa della logistica, oltre a considerare che, prima che tale insieme possa andare a regime, occorreranno alcuni anni affinché le aziende possano adeguarsi al nuovo sistema.

## MOBILITÀ URBANA

La mobilità urbana va ripensata. Molte città italiane sono invivibili a causa del traffico di autovetture private. L'uso dell'autovettura comporta un incremento di costi ambientali e sociali non più sostenibili.

Uno dei problemi principali è costituito dall'inquinamento dell'aria: l'uso dei motori a combustione è altamente inquinante, ci lega a risorse finite e ci rende dipendenti dalle risorse dei Paesi Esteri. In molte città, si moltiplicano le misure per le targhe alterne, le domeniche senza auto, e in alcune è stato necessario introdurre misure per bloccare l'ingresso dei veicoli vista la pessima qualità dell'aria. Si tratta di misure che non risolvono definitivamente il problema. Ogni anno in Italia si contano circa 84.400 morti premature (Agenzia ambientale europea) a causa dello smog. I costi sanitari sono altissimi considerando anche le centinaia di migliaia di cittadini affetti da patologie causate dall'inquinamento. La sostituzione di tutte le automobili con altre a emissioni zero (elettriche o a idrogeno), seppur in parte auspicabile perché risolverebbe questo genere di problemi, è solo un tassello della soluzione, ma lascerebbe aperte altre questioni altrettanto importanti per il nostro benessere. Alcuni di questi sono le congestione e le condizioni di insicurezza stradale per altre categorie di utenti della strada non avrebbero alcun giovamento dall'uso di autovetture a zero emissioni.

Nella nostra visione la mobilità elettrica ha un ruolo di primo piano e si basa su due pilastri finora dimenticati da chi ha governato: una rete di ricarica capillare e uniforme e la diffusione di mezzi elettrici, creando un circolo virtuoso che chi è legato alle fonti fossili non ha voluto promuovere.

Le reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica saranno dichiarati infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, obbligando la maggior parte degli impianti di carburanti a realizzare punti di ricarica. Analogamente avverrà nelle aree di sosta e di parcheggi presso edifici della pubblica amministrazione o presso centri commerciali, cinema, altri punti di aggregazione. Tale obbligo sarà accompagnato da misure fiscali vantaggiose come l'esonero di tasse, imposte e tributi locali, regionali e statali.

La diffusione dei veicoli a trazione elettrica verrà invece incentivata attraverso l'esenzione per 10 anni del pedaggio autostradale, delle tasse automobilistiche, la gratuità presso i parcheggi

pubblici, l'accesso gratuito alle Zone a Traffico Limitato e l'incentivo del 20% sul prezzo di acquisto.

In Italia abbiamo i record di numero di auto private per persona: ogni 100 abitanti ci sono 61 automobili, mentre Germania se ne contano 55, in Francia 48, nel Regno Unito 50, in Spagna 48. La media in Europa è di 48 auto ogni 100 abitanti ([Eurostat 2016](#)).

Mediamente si stima che un automobilista passi circa 250 ore all'anno nel traffico urbano ([MIT 2016](#)). Nelle cinque città italiane più trafficate, il valore del tempo sprecato nel traffico è di oltre 5 miliardi di euro ([ACI 2013](#)). Troppe automobili nelle nostre città significa anche velocità ridotta per i mezzi di trasporto pubblico e in generale meno spazio per le altre modalità di trasporto. Infatti, per quanto riguarda la densità di vetture ogni km<sup>2</sup> la media italiana nel 2015 si attesta a 800 veicoli con Napoli, Torino e Milano che superano le 3.500 auto per ogni km<sup>2</sup>. ([Euromobility 2016](#)).

Un'altra fondamentale ragione per cui bisogna ripensare la mobilità in ambito urbano è il tema della sicurezza stradale per ridurre il numero delle vittime degli incidenti. Il Libro Bianco dei Trasporti, elaborato nel 2011 dalla Commissione Europea, indica l'obiettivo da raggiungere entro il 2050 delle "zero vittime" nel trasporto su strada. Nel 2011, nelle 20 città capoluogo di Regione, il costo sociale degli incidenti stradali è stato, in media, di oltre 850 euro per famiglia ([ACI 2013](#)). Nel 2015, in Italia sono morte 3.428 persone e 246.920 sono quelle rimaste ferite nei 174.539 incidenti stradali con lesioni a persone. Per la prima volta dal 2001 aumentano le vittime della strada ed è ancor più grave rilevare che l'incidentalità aumenta a livello urbano, dato che le categorie di utenti più vulnerabili sono proprio i pedoni, i ciclisti e gli utenti di ciclomotori e motocicli, esposti a rischi più elevati: l'aumento delle vittime di incidenti stradali registrato nel 2015 ha infatti riguardato proprio i motociclisti (773, +9,8%) e i pedoni (602, +4,1%) ([Istat](#)).

La sicurezza non può ottenersi soltanto con le future auto a guida autonoma e l'impiego di tecnologia di sicurezza (airbag, tutor autostradale): è necessario adottare anche misure di moderazione della velocità, la pedonalizzazione di ampie zone e l'uso condiviso della sede stradale tra più categorie di utenti. Diventa necessario sostenere interventi finalizzati a favorire la mobilità alternativa a piedi o in bicicletta, aumentando la loro percentuale di spostamenti quotidiani. Bisogna sostenere la ciclabilità quale modalità di trasporto amica del clima. Altri Paesi europei hanno adottato numerose iniziative in questo senso, l'Italia invece è rimasta indietro e necessità di innovazioni rilevanti nella normativa in materia del Codice della Strada. Si pensi alla campagna "salvaciclisti" promossa in l'Inghilterra o alle soluzioni sperimentate in Olanda come la norma sull'apertura della portiera che tutela i ciclisti.

L'Italia è in netto ritardo rispetto ai principali Paesi europei. Il confronto è particolarmente negativo nel settore ferroviario, sia urbano che suburbano: l'Italia ha il 52% in meno di metropolitane e il 68% in meno di reti tramviarie rispetto alla media europea. Siamo infatti fanalino di coda in Europa, con circa 20 km di rete metropolitana per milione di abitanti a fronte di una media europea di 54 km per ogni milione di abitanti: basti pensare che nella sola Madrid



ci sono più chilometri di metropolitana che in tutte le città italiane insieme! Come dotazione di tram la situazione è anche peggiore con circa 120-130 km di rete per milione di abitanti di media europea contro i circa 40 dell'Italia. Nel 2012 è stato stimato che le famiglie italiane sopportano [un costo aggiuntivo di 1.500 euro all'anno per muoversi](#): è il costo di quei chilometri che sono costrette a percorrere in più con l'auto privata a causa della mancanza di alternative valide.

È evidente quindi che si debba migliorare il sistema dei trasporti e della mobilità attraverso misure che sostengano forme di trasporto collettivo e condiviso. Solo con uno sforzo sinergico su più fronti, migliorando e potenziando l'offerta di trasporto pubblico, le forme di mobilità alternativa all'auto privata (car sharing, car pooling), la mobilità dolce (pedonale e ciclistica), l'adozione diffusa degli ITS (Intelligent Transportation System), si possono superare i problemi evidenziati che rendono gli spostamenti urbani inefficienti e le nostre città invivibili. Il cambiamento della mobilità in ambito urbano presuppone certamente una volontà politica chiara a livello locale e un mutamento culturale anche attraverso l'economia della condivisione e comporta alcune scelte individuali per contrastare le resistenze ad una mobilità efficiente, sicura e sostenibile a livello ambientale ed economico. Per questo crediamo che il sostegno di valide politiche a livello nazionale siano indispensabili per rendere possibile e facilitare l'adozione di nuovi modelli di trasporto urbano legati a nuovi stili di vita per i cittadini.



**PROGRAMMA TURISMO**

**MOVIMENTO 5 STELLE**

**PROGRAMMA PARZIALE 18.05.17**

---

## Introduzione

I governi fino ad oggi hanno fallito: non sono stati capaci di valorizzare il nostro meraviglioso Paese come merita. L'Italia detiene il maggior numero di beni culturali, paesaggistici, ambientali al mondo. Siamo ricchi di eccellenze che riguardano la moda, il cibo, il design. L'Italia potrebbe vivere solo di Turismo, ma questo non accade. Il MoVimento 5 Stelle vuole riposizionare il settore turistico al centro delle priorità governative. Per farlo abbiamo ragionato su azioni chiare che non possono essere rimandate: la necessità di una governance centrale, una fiscalità giusta e condivisa, scelte sostenibili e rivolte al processo di digitalizzazione del settore turistico. Quando pensiamo al Turismo dobbiamo pensare a investimenti, ricerca e sviluppo per fare dell'Italia un esempio nel mondo.

Finora i governi hanno sempre considerato il turismo una sotto categoria della cultura. Si è sempre fatto turismo con la cultura. Con noi tutto cambierà perché finalmente parleremo di Cultura del turismo. Noi vogliamo che il turismo abbia una sua vera e propria identità. 1 miliardo investito nel petrolio genera 300 posti di lavoro. 1 miliardo investito nel Turismo genera 12mila posti di lavoro. Quando ci dicono che il turismo è il nostro oro nero, addirittura lo sottostimano. Perché l'Italia, pur essendo la meta da sogno di ogni turista, viene visitata una volta sola nella vita? Perché il nostro patrimonio culturale vale 7 volte quello di Francia e Spagna eppure noi abbiamo visite minori e introiti più bassi? Perché non c'è mai stata una programmazione strategica del turismo. Dobbiamo definire un obiettivo per i prossimi 10 anni. Per Il MoVimento 5 Stelle il turismo è:

1. promozione unitaria ma attenta alle specificità.
2. turismo sostenibile, valorizza e tutela l'ambiente e le popolazioni.
3. turismo digitale: software e hardware che mettono insieme tutti i turisti.

## Turismo: Non solo cultura

L'Italia rappresenta il Paese depositario di un patrimonio culturale e storico unico al mondo: detiene infatti anche il maggior numero di siti inclusi nella lista dei **patrimoni dell'umanità** (51 ad oggi) dichiarati dall'UNESCO. Negli anni la strategia nazionale di promozione del nostro Paese ha legato il turismo quasi solo esclusivamente alla cultura.

La politica governativa di questi ultimi anni è stata quella di promuovere il turismo quasi esclusivamente insieme alla cultura, infatti li ha accorpati in un unico Ministero (MIBACT). Non solo, nella sua programmazione finanziaria del 2015 ha stabilito sul DEF (Documento di Economia e finanza) un concreto impegno nel promuovere il turismo legato alla cultura.

È ormai consolidato tra gli operatori di settore che il binomio turismo cultura **non** è più sufficiente per promuovere in modo adeguato il nostro Paese all'estero.

Il nostro patrimonio culturale paesaggistico e storico è e deve rimanere una leva strategica importantissima per il rilancio del settore, forse la più importante, ma è riduttivo pensare che sia l'unico asset su cui puntare quando si vuole promuovere l'Italia come destinazione turistica. Da una recente analisi, si è scoperto che i turisti scelgono l'Italia per tantissimi motivi: relax, cultura, lusso, shopping, natura, paesaggi, moda, enogastronomi. Questa tendenza sta cambiando anche a livello internazionale.

Il turismo potrebbe essere l'industria per far ripartire il Paese! Invece, secondo gli ultimi dati statistici sul versante dei flussi turistici stranieri in Italia, nel primo semestre 2016 si registra una flessione del 3,3% negli arrivi e dell'1,3% nelle presenze a fronte di un 2015 chiuso con un 5° posto per gli arrivi e al 7° posto per gli introiti nell'arena della competizione internazionale (UNWTO World Tourism Barometer).

Il rischio è quello di realizzare dei buoni interventi dal punto di vista normativo e istituzionale, ma inefficaci dal punto di vista dei risultati operativi per il sistema Paese. È necessaria una un'azione integrata e ben coordinata tra una governance centrale e le diverse amministrazioni competenti nei campi che hanno un importante, seppur indiretto, impatto sul turismo, come per esempio lo Sviluppo economico e i Trasporti.

## Argomentazione

Oggi il settore turistico è inglobato nel Ministero dei beni culturali (MIBACT). Questa struttura lega da troppi anni il turismo italiano quasi solo esclusivamente alla Cultura, imponendo promozione e programmazione finanziaria. Il turismo potrebbe da solo essere l'industria del nostro Paese.

Per ottenere risultati concreti è necessario ripensare alla struttura attuale.

### **Punto programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle vuole un Ministero del Turismo che svolga un'azione integrata con le diverse amministrazioni.

## **Un Paese unico perché ricco di migliaia di diversità**

A seguito delle diverse riforme costituzionali che hanno delegato la gestione delle competenze del turismo alle singole Regioni si è visto il proliferarsi di leggi che hanno generato confusione ed inefficienze. Un quadro normativo incerto, confuso e disomogeneo ha indebolito sia l'architettura istituzionale, sia la promozione del turismo nazionale. Non solo l'eccessiva frammentazione della competenza tra Stato-Regioni ma anche di enti di ridotte dimensioni quali Province, Comuni, comunità montane, ha causato, oltre all'instabilità della governance centrale, anche una scarsa efficacia della promozione all'estero, con conseguente sperpero di risorse pubbliche.

La regionalizzazione della competenza normativa in materia turistica ha creato una proliferazione di leggi spesso sconcordate e caotiche. Facciamo riferimento ad esempio alla classificazione delle strutture alberghiere così come alla regolamentazione dell'albergo diffuso che sono lasciate alle singole Regioni, creando modelli spesso discordanti l'uno dall'altro.

Le singole regioni si recano nelle grandi fiere internazionali promuovendo solo il loro territorio e i loro prodotti locali. Un'azione inefficace ed inefficiente, che parcellizza la nostra promozione turistica, genera doppioni e confonde i buyer.

La promozione **unitaria** dell'Italia a livello internazionale è **fondamentale** per attirare turisti e investitori stranieri e contribuire allo sviluppo del mercato turistico nazionale per competere in uno scenario globale sempre più dinamico. La difficoltà per il nostro paese non è tanto la promozione della sua immagine, il vero problema è la promozione unitaria dell'offerta turistica dei servizi legati all'ospitalità italiana.

Occorre, una **strategia unitaria e coordinata** che sappia raccogliere, riconoscere e mettere a sistema i piani di promozione elaborati dalle Regioni.

## **Punto programmatico**

L'Italia è un Paese unico al mondo perché ricco di territori diversi che meritano di essere valorizzati. E' il Paese di tutti, perché tutti hanno il diritto di essere rappresentati, anche quando parliamo di Turismo. Le numerose riforme costituzionali hanno delegato la gestione delle competenze in materia di Turismo alle singole Regioni generando il proliferarsi di leggi che hanno generato confusione e inefficienze.

Il MoVimento 5 Stelle vuole agire attraverso una promozione unitaria dell'Italia a livello internazionale, definendo una strategia unitaria e coordinata che sappia raccogliere, riconoscere e mettere a sistema i piani di produzione elaborati dalle Regioni, valorizzando al meglio i punti di forza di ogni singolo territorio.

## **Tasse giuste per investimenti nel settore**

In Italia, solo negli ultimi decenni si è registrato un livello di tassazione turistica in crescita. Il settore turistico è gravato da una molteplicità d'imposte senza che il gettito sia reinvestito efficacemente nel settore. Le associazioni di categoria denunciano che il fisco italiano è arrivato a pesare per circa 2,5 miliardi di euro solo sui viaggiatori, senza generare opportunità economiche per gli investimenti nel settore.

E' prioritario intervenire sulla rimodulazione della pressione fiscale del settore turistico.

## **Rimodulazione e finalizzazione Tassa di soggiorno**

La tassa di soggiorno, introdotta con il decreto del 2011 sul federalismo fiscale municipale, è ancora un tema molto controverso e dibattuto nel settore. Tale imposta, che grava sul turista ed è riscossa dalle strutture ricettive, deve essere destinata a finanziare interventi in materia di turismo, compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché investimenti per i relativi servizi pubblici locali. Tuttavia si è rivelata troppo inefficace perché il Governo deve ancora adottare il regolamento che avrebbe dovuto contenere la disciplina generale di attuazione dell'imposta di soggiorno. In assenza del regolamento generale, le amministrazioni locali, che hanno scelto di applicare l'imposta, hanno adottato differenti regolamenti comunali, seguendo

diversi modelli applicativi (modulata per: categoria, prezzo, stagionalità, categoria, importanza turistica del comun) e determinando di conseguenza divari di competitività territoriali. Il suo costo gestionale molto spesso ricade sulle spalle dell'imprenditore che si vede costretto a farsene carico anche quando il cliente si rifiuta di pagarla. Alcuni Comuni utilizzano i proventi dell'imposta di soggiorno per coprire sostanzialmente le perdite di bilancio, oppure destinano la maggior parte del gettito per investimenti indirettamente rilevanti per il turismo, anziché rispettare il vincolo di scopo stabilito dalla norma. Secondo una prima stima sulla destinazione delle somme raccolte con l'imposta di soggiorno, risulta che la metà dei proventi dell'imposta di soggiorno è destinata alle attività culturali a sostegno diretto delle istituzioni o per l'organizzazione di manifestazioni o eventi culturali. Proponiamo una tassa di soggiorno più equa che sia applicata a tutte le strutture ricettive (alberghi, B&B, affittacamere, case vacanze...). La tassa di soggiorno deve essere applicata in modo proporzionale al prezzo della camera: così facendo in automatico si risolve in modo oggettivo il proliferare dei casi particolari che hanno visto creare confusione al turista e all'operatore (stagionalità, ubicazione, comune, stagionalità, categoria). Inoltre se applicata in percentuale sul prezzo, si agevolerebbero i Tour Operator che, lavorando con circa un anno di anticipo, riuscirebbero in modo più preciso a determinare i prezzi per i pacchetti vacanze; oggi infatti a causa dell'eccessiva variabilità della tassa di soggiorno i Tour Operator definiscono lo stesso in anticipo il prezzo e chiedono alle strutture di farsene carico. I comuni devono dimostrare che il gettito della tassa di soggiorno è destinato esclusivamente alla promozione e ad attività legate al turismo e alla valorizzazione del territorio.

## **Ridurre il peso dell'IMU sugli immobili alberghieri**

Secondo le associazioni di categoria l'IMU (Imposta Municipale Unica) e la TASI (Tassa sui Servizi Indivisibili, riguarda i servizi comunali rivolti alla collettività, come ad esempio la manutenzione stradale o l'illuminazione comunale) versati dal settore turistico risultano a 893 milioni di Euro e 817 Euro per ciascuna delle 1,1 milioni di camere esistenti nei circa 34 mila alberghi italiani. Ad esempio un albergo a 4 stelle di 100 camere in centro a Milano l'IMU ha raggiunto la soglia dei 100.000 euro. Non c'è dubbio che un immobile alberghiero ha una sua tipicità, che costituisce un investimento ad uso produttivo, ma tale aggravio spesso ingiustificato è contrario alle politiche di sviluppo perché indebolisce ulteriormente il rilancio del settore turistico. L'imposta municipale unica è resa più gravosa dal fatto che è dovuta anche in periodi di bassa stagione, o quando gli alberghi sono a riposo o comunque semivuoti, o quando le stesse strutture, causa della crisi di questi anni, hanno chiuso definitivamente.

## **Ridurre l'IVA che grava sulle attività turistiche**

L'attuale legislazione prevede l'applicazione di un'aliquota dell'IVA pari al 10% per alcuni servizi (le prestazioni rese ai clienti alloggiati nelle strutture ricettive, la somministrazione di alimenti e bevande, il trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito) e ha stabilito un regime speciale IVA applicabile alle operazioni effettuate dalle agenzie di viaggio e turismo per l'organizzazione di pacchetti turistici. Si stima che una riduzione ulteriore dell'aliquota IVA (dal 10 al 5%) sui servizi del settore turistico non solo consentirebbe all'Italia di essere maggiormente competitiva - soprattutto rispetto ai Paesi europei che applicano aliquote minori del 10% (ad esempio Germania, Francia e Spagna) e rispetto ai Paesi emergenti che non prevedono affatto tale imposta - ma avrebbe effetti positivi come l'aumento di consumi e degli investimenti turistici e di incremento generale dell'occupazione nel settore.

## **Rimodulare l'entità della tassa sui rifiuti (TARI) in base all'effettiva produzione di rifiuti**

La tassa sui rifiuti (TARI) riguarda la gestione dei rifiuti in Italia. La tassa finanzia i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utente. Secondo alcune stime, la Tari grava soprattutto sugli alberghi: il versamento risulta fino a oltre 15mila euro annuali richiesti a Napoli. La Tari è elevata anche per ristoranti, trattorie e pizzerie, ad esempio per un'attività di 200 metri quadri, si può giungere a pagare, a Venezia, quasi 12mila euro. È giusto che alle imprese del settore alberghiero venga ridotta la Tari per le attività stagionali in base all'effettiva produzione di rifiuti: chi meno inquina, meno paga.

## **Istituire delle zone franche per rilanciare le aree turistiche in crisi.**

Le Zone Franche Urbane italiane sono state mutate dalla Francia con l'obiettivo di individuare quartieri urbani disagiati, all'interno di cui realizzare misure di politica fiscale e contributiva vantaggiose, al fine di sostenerne la ripresa socio-economica ed occupazionale. Le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno istituito anche in Italia le zone franche urbane come quartieri in condizioni di disagio sociale, economico e culturale, per contrastare i fenomeni di degrado e favorire l'integrazione sociale e culturale della popolazione. La normativa prevede agevolazioni fiscali e previdenziali per attrarre investimenti e sostenere la crescita imprenditoriale e occupazionale nelle piccole imprese di nuova costituzione ivi localizzate.



## **Semplificazione: consentire alle imprese turistiche di svolgere gli adempimenti burocratici e le comunicazioni con la PA in modo digitale**

La semplificazione amministrativa è sempre stata al centro del dibattito politico ed istituzionale ed è molto sentita dalla collettività come intervento indispensabile per la modernizzazione del Paese. Il mondo imprenditoriale ha il problema di come ridurre i tempi e i costi per migliorare le procedure amministrative presenti nella vita di un'impresa.

Il nodo da risolvere è la semplificazione come organizzazione e scambio di informazioni tra le differenti Amministrazioni che ogni giorno sono in contatto nella vita delle imprese, in modo che ogni genere di adempimenti di natura amministrativa, contabile e gestionale svolti presso uno degli uffici interessati, siano direttamente trasmessi e condivisi anche agli altri, con evidente vantaggio per le imprese e per l'intera economia.

Per incrementare la competitività delle aziende turistiche italiane è necessaria una semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, che frenano gli investimenti e la crescita del settore così come i contratti di lavoro e gli adempimenti fiscali. Altri aspetti da non sottovalutare sono la riduzione e la semplificazione della legislazione turistica e il controllo del rispetto delle norme e dei requisiti previsti dalla legge per le attività turistiche.

Per semplificare è necessario far sì che le imprese possano e svolgere i loro adempimenti burocratici e di comunicazione con la Pubblica Amministrazione in modo digitale (assunzioni, DURC, registro delle presenze...). Una misura prioritaria di veloce applicazione che porterebbe, se pur non risolvendo il problema in modo completo, a un massiccio risparmio di tempo e di costi.

## **Recuperare il gettito fiscale dal il Tax Free**

Quando i turisti, non UE, acquistano nei negozi Italiani con il Tax Free hanno diritto, per legge, al rimborso dell'IVA presentando la fattura, rilasciata dal negoziante, in dogana. Tuttavia per gestire la procedura burocratica, i negozianti incaricano degli intermediari che si trattengono il 30% dell'Iva come provvigione. Un giro di affari di 250-300 milioni di euro annui che invece di finire nelle tasche dei turisti (come dovrebbe essere) vanno nelle casse di pochissime multinazionali private. Una soluzione sarebbe quella di far gestire la procedura burocratica all'Erario Italiano il quale applicando una trattenuta sull'operazione (max. 10%) potrebbe poi reinvestirla nel settore turistico.

## **Punto Programmatico**

Il MoVimento 5 Stelle intende avviare una seria rimodulazione della pressione fiscale. Agendo per prioritari:

1. Semplificazione: consentire alle imprese turistiche di svolgere gli adempimenti burocratici e le comunicazioni con la PA in modo digitale
2. Una tassa di soggiorno rimodulata in modo equo, proporzionale al prezzo pagato e usata per scopi turistici
3. Rimodulare l'entità della tassa sui rifiuti (TARI) in base all'effettiva produzione di rifiuti.

## **Costruire il futuro dell'Italia con il Turismo sostenibile**

L'Italia è un Paese ricco di luoghi di attrazione turistica di altissimo valore economico, in grado di generare reddito e occupazione per le attività imprenditoriali. Ogni iniziativa deve però sempre tenere conto della tutela del paesaggio e dell'ambiente. La tendenza turistica attuale è sempre più rivolta verso scelte di turismo sostenibile, inteso come "soddisfazione dei bisogni del presente senza compromettere la possibilità di soddisfare quelli delle generazioni future". Noi vogliamo agire in ottica sostenibile preservando e valorizzando tutti i beni dai quali il Turismo è generato.

Oggi è fondamentale puntare su specifiche politiche per ottenere un turismo sostenibile.

## **La capacità di carico**

La capacità di carico di una destinazione è per definizione: il numero massimo di persone che possono visitare contemporaneamente una destinazione turistica senza provocarne danni ambientali, economici, e socio culturali e senza ridurre eccessivamente la qualità dell'esperienza fruita dai visitatori. Un esempio eloquente, ma purtroppo non l'unico in Italia, è Venezia che riceve più di 20 milioni di visitatori annui anche se uno studio ha evidenziato come per non superare la capacità di carico della città, essa avrebbe dovuto ospitare al massimo 12 milioni di turisti all'anno.

## **Albergo diffuso**

Albergo Diffuso: un albergo che non si costruisce, ma che nasce mettendo in rete case preesistenti, rientra in questa tendenza generale di evoluzione dell'offerta turistica del nostro Paese, che ha fatto parlare di trend da struttura verticale a orizzontale. Interessa chi si occupa e

crede al turismo sostenibile, il modello di ospitalità che potrebbe cambiare e rivalutare il panorama dell'offerta turistica del nostro paese, per lo sviluppo di borghi e centri storici, perché non c'è bisogno di alberghi nuovi ma di nuovi alberghi.

## **Mobilità Dolce**

Il boom del settore turistico in questi ultimi anni è stato anche grazie allo sviluppo della mobilità. Tuttavia il turismo e il trasporto di massa hanno portato uno sfruttamento e l'impovertimento di zone che prima, anche grazie alla loro inaccessibilità, erano maggiormente preservate.

Dare valore al turismo esperienziale e al turismo lento a partire anche da una scelta oculata dei mezzi di trasporto sostenibili (non motorizzati che rispettino l'ambiente) può significare non solo dare un'impronta nuova alla propria vacanza vivendo un'esperienza, ma anche ridurre gli impatti negativi che un turismo fuori controllo può avere sugli abitanti di un territorio.

## **Forme di percorsi di turismo alternativo**

Realizzazione di percorsi naturalistici, storico/artistici, eno-grastronomici e interventi finalizzati a sostenere il recupero del patrimonio culturale e paesaggistico.

L'eccezionale patrimonio artistico e ambientale, in termini di quantità e qualità, è una formidabile risorsa cui attingere per ideare e attuare percorsi turistici alternativi, ricchi di riferimenti culturali solo apparentemente secondari ma che, in realtà rappresentano un modo, alternativo e sostenibile, di valorizzare una grande ricchezza (es. non solo la visita ad un museo o una città d'arte ma, al contempo, prevedere percorsi paralleli che leghino i luoghi a pagine della nostra letteratura, a brani del nostro repertorio musicale), non più vista come giacimento da sfruttare ma trasformandola in strumento di divulgazione e approfondimento culturale

## **Ecomuseo**

Un ecomuseo, diversamente da un normale museo, non è circondato da mura o limitato in altro modo, ma si propone come un'opportunità di scoprire e promuovere una zona di particolare interesse per mezzo di percorsi predisposti, di attività didattiche e di ricerca che si avvalgono del coinvolgimento in prima persona della popolazione, associazioni e istituzioni culturali. In questo nuovo tipo di museo l'aspetto ambientale e la componente geografica prevalgono nettamente.

Inoltre si può dichiarare che il museo diffuso appartiene alla comunità, che è essa l'ecomuseo. Racconta l'identità di una comunità parlando degli utensili attori delle sue tradizioni: certi lavori d'artigianato, di certe professioni che sopravvivono nonostante i cambiamenti del tempo.

## **Turismo Rurale ed Ecoturismo**

È sotto gli occhi di tutti che le zone rurali negli ultimi anni hanno vissuto un abbandono lento ma inesorabile verso le grandi aree urbane. Ma proprio grazie al loro appeal turistico potrebbero rinascere insieme all'economia del luogo. Sempre più turisti hanno rivolto la propria attenzione a luoghi suggestivi, zone ancora incontaminate, posti speciali in cui l'identità della cultura locale fa ancora sentire con decisione la propria presenza. Questi luoghi fanno vivere al turista un'esperienza nuova e soprattutto a contatto con la natura e le attività artigiane del luogo. Inoltre il turismo rurale, che ha il suo periodo più favorevole in autunno ed in primavera, è un'alternativa valida che potrebbe risolvere stagionalizzare il turismo e distribuirlo durante tutto l'arco dell'anno.

Ecoturismo è la contrazione delle parole turismo ecologico. È una forma di turismo incentrato sull'impegno ambientalista e sociale ed è caratterizzato dalla promozione di uno sviluppo sostenibile del settore turistico minimizzando l'impatto ambientale.

## **Punto programmatico**

Considerando la tendenza sempre più richiesta di opportunità di turismo sostenibile e la volontà di perseguire un'economia turistica ambientale sostenibile il MoVimento 5 Stelle ha intenzione di puntare su azioni specifiche con massima priorità:

1. Favorire il diffondersi di attività turistiche ricettive che non accrescono il consumo di territorio, utilizzando strutture già esistenti (Bed & Breakfast, Albergo diffuso, Agriturismo)
2. Sviluppo del Turismo Rurale ed Ecoturismo
3. Favorire la localizzazione di attività tradizionali ed artigiani e dei loro punti vendita integrandole alle strutture turistiche principali



**PROGRAMMA UNIVERSITÀ  
E RICERCA  
MOVIMENTO 5 STELLE**

---

L'università italiana ed il mondo della ricerca rappresentano un sistema integrato di assoluta importanza per il nostro Paese. Lo sviluppo culturale e scientifico è in grado di produrre una ricchezza di inestimabile valore, non soltanto attraverso la possibilità di formare al meglio le nuove generazioni, ma anche grazie alla nascita di modelli innovativi per la nostra crescita culturale ed economica. Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, le scelte incomprensibili da parte dei governi, che hanno continuato a sottrarre risorse al sistema universitario piuttosto che favorire nuovi investimenti, hanno determinato un progressivo e preoccupante allontanamento dell'Italia dagli altri paesi europei ed internazionali, con gravi ripercussioni non soltanto dal punto di vista economico, ma determinando un impoverimento di tutto il sistema della formazione. Oggi, purtroppo, viviamo una situazione di estrema difficoltà, che deve urgentemente essere invertita per consentire una rapida ripartenza. Il nostro Paese oggi è dietro tutti i principali sistemi comunitari, nonostante gli importanti impegni assunti all'interno del programma "Horizon 2020", per garantire una maggiore crescita della percentuale di laureati, oggi tra le più basse di tutta l'Europa.

Nella sfida globale per il continuo miglioramento dei modelli d'istruzione universitaria e del fondamentale sviluppo del sistema di ricerca, servono soluzioni che ribaltino questo trend negativo, riportando l'Italia nelle posizioni che le competono.

La visione del Movimento 5 Stelle è quella di un sistema universitario equo, diffuso, sempre più accessibile e in continuo e costruttivo dialogo con la società e il territorio che la circonda.

L'università non può continuare a subire la nostra società e i suoi continui cambiamenti, ma deve guidarla e indirizzarla verso uno sviluppo sostenibile e attento ai bisogni dei cittadini, i quali dovranno essere parte attiva di un cambiamento che passa necessariamente dall'accrescimento del sapere e dalla conoscenza di nuovi strumenti che possano essere utilizzati anche per creare e produrre nuova ricchezza, attraverso un miglioramento complessivo di tutto il sistema e non soltanto la sola promozione delle eccellenze.

Le università devono rappresentare i centri dello sviluppo culturale ed economico dei nostri territori, invertendo da subito il trend negativo che i nuovi sistemi di finanziamento hanno determinato, con il progressivo sbilanciamento qualitativo degli atenei e, di conseguenza, delle nostre regioni. La ricerca dell'eccellenza non può essere perseguita attraverso un'assurda gara per ottenere ciò che lo stato dovrebbe invece assicurare a tutti gli atenei: un finanziamento adeguato al loro funzionamento.

## Università, lavoro, società

L'introduzione di un nuovo modello che assicuri un reale collegamento tra il sistema universitario e la nostra società rappresenta un punto di svolta fondamentale per consentire al nostro Paese di riprendere il suo cammino. Non è un caso, infatti, se le principali economie comunitarie e mondiali dispongono oggi di sistemi universitari efficienti, i quali hanno consentito a quei Paesi di superare le proprie difficoltà interne attraverso lo sviluppo di modelli formativi e produttivi sempre più solidi. La base scientifica e culturale di un Paese ne determina la sua forza, poiché questa consente la formazione di cittadini migliori e, di conseguenza, assicura loro la possibilità di competere nel mercato globale con gli strumenti necessari a vincere ogni tipo di sfida. La nostra società è in continua evoluzione, e anche l'università deve consentire ai suoi studenti una formazione che fornisca loro tutti gli strumenti necessari per affrontare i cambiamenti che il futuro ci prospetta, tra tutti i cambiamenti dei modelli lavorativi che oggi hanno contribuito a determinare il momento di grave crisi che ci troviamo ad affrontare.

È per queste ragioni che il MoVimento ritiene necessario implementare la terza missione delle università, attraverso l'interazione tra università e gli altri centri della ricerca e del sapere con la società. L'obiettivo primario dovrà garantire lo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio, fornendo le competenze adeguate per affrontare al meglio i continui cambiamenti, introducendo un modello di università che contribuisca a migliorare attraverso i singoli territori. Crediamo in un Paese ad alto valore tecnologico, tale da poter valorizzare le risorse umane e culturali e storiche che l'Italia possiede, e che oggi soffrono l'assenza di una visione.

Dagli ultimi dati OCSE appare chiaro come soltanto attraverso lo sviluppo complessivo del suo sistema universitario l'Italia potrà davvero tornare ad essere protagonista. Se infatti la crescita culturale e gli investimenti si concentrano esclusivamente in un determinato territorio saremo sempre limitati da un modello a due velocità, il quale riuscirà a determinare miglioramenti circoscritti a poche realtà. È solo attraverso lo sviluppo nel suo insieme che l'università italiana potrà tornare a crescere al ritmo degli altri paesi europei, i quali da tempo hanno deciso di non limitarsi alla sola ricerca dell'eccellenza, dando invece vita a nuovi modelli capaci di mettere le singole realtà nelle migliori condizioni per dare il proprio contributo alla crescita dell'intero sistema universitario.

Università e ricerca non devono essere costrette ad inseguire ed adeguarsi al nostro sistema produttivo per assicurare la propria sopravvivenza, soprattutto in un paese come l'Italia

strutturato quasi esclusivamente sulle piccole e medie imprese, le quali tradizionalmente non investono sufficientemente in innovazione e ricerca, anche per ragioni strutturali. L'incidenza del sistema di formazione soprattutto terziario e della ricerca, dovrebbe piuttosto supportare il sistema produttivo, e, se possibile riformarlo, in modo da poter sviluppare e incentivare maggiormente produzioni e attività economiche ad alto valore tecnologico nonché sostenibili e di utilità sociali. Formazione e ricerca non dovrebbero, quindi, subire passivamente il sistema produttivo, anche in considerazione dei continui cambiamenti del mondo del lavoro, ma guidare il nostro Paese per vincere le sfide che oggi ci attendono, riportando l'Italia tra i paesi più importanti del panorama internazionale.

Per questi motivi il MoVimento intende:

- ✓ Introdurre lo svolgimento obbligatorio di stage e attività laboratoriali nei percorsi di studio che attualmente non lo prevedono.
- ✓ Incentivare il raccordo tra università, centri di ricerca, scuole, enti pubblici e mondo produttivo, anche attraverso il potenziamento di incubatori universitari.
- ✓ Incentivare la pubblica diffusione e condivisione dei risultati della ricerca elaborata da enti pubblici, tra cui le università, secondo le indicazioni del programma Horizon 2020.
- ✓ Aumentare e migliorare il coinvolgimento degli atenei nella formazione continua dei cittadini, sempre più importante in un mondo del lavoro in continua e rapida evoluzione, sviluppando i processi di *Lifelong learning*.
- ✓ Coinvolgere le università nella riqualificazione e riconversione professionale in itinere dei lavoratori in attesa di impiego che percepiranno il reddito di cittadinanza, anche attraverso il coordinamento con i centri per l'impiego.
- ✓ Potenziare e sviluppare in maniera strutturale il dottorato industriale.
- ✓ Revisionare il sistema della formazione tecnica terziaria, anche attraverso una maggiore sinergia tra le università e gli istituti superiori tecnici e professionali.
- ✓ Riformare il sistema artistico-musicale: assicurare un maggior coordinamento tra i vari livelli d'istruzione (scuole a indirizzo musicale, licei coreutici, artistici e musicali, sistema AFAM), prevedendo una revisione degli istituti AFAM e assicurando il completamento dei processi di statalizzazione degli istituti paritari in sofferenza.



## Docenza

Per il rilancio di un paese in crisi come l'Italia è fondamentale investire sulla sua capacità d'innovazione. Garantendo al sistema universitario e al mondo della ricerca, nel suo complesso, un ruolo centrale sarà certamente possibile assicurare una maggiore crescita, soprattutto grazie alle grandi risorse umane di cui il nostro paese è dotato. Per fare ciò è necessario, prima di tutto, avere una classe docente competente, motivata e all'altezza delle aspettative, e che trasmetta il proprio sapere alle nuove generazioni. Sarà necessario introdurre un sistema che garantisca un adeguato ricambio dei professori, riducendo al minimo fisiologico le condizioni di precariato, che sia meritocratico, che non disperda il proprio *know-how* e, infine, che sia eticamente ineccepibile. Tale cambio di direzione risulta ancora più urgente a causa delle politiche portate avanti negli ultimi decenni, attraverso le quali si è proceduto in senso opposto. I numeri parlano chiaro:

- dal 2008 al 2015 il numero di professori ordinari è diminuito di 6 mila unità passando da circa 19.000 a meno di 13.000 ruoli;
- il numero dei ricercatori si è ridotto da circa 25.500 a 17.500, rimpiazzati, in parte, da 4600 ricercatori a tempo determinato, di cui solo una piccola percentuale potrà proseguire il percorso accademico per diventare professore di ruolo (*fonte rapporto Anvur*);
- l'età media di accesso al ruolo del ricercatore è alla soglia dei 40 anni, mentre agli inizi degli anni '90 era intorno ai 33 anni;
- l'età media del ricercatore supera i 46 anni (nel 2013, dati ANVUR) a fronte di una età media che si registrava nel 1990 al di sotto dei 40 anni;

Le ragioni principali che hanno determinato un calo di docenti così corposo sono sostanzialmente due. La prima è la diretta conseguenza di una norma del Governo Berlusconi del 2008, con la quale è stato introdotto il blocco del *turn-over*, prevedendo che solo il 20% del personale universitario in pensionamento potesse essere rimpiazzato con nuove assunzioni.

Nonostante tale disposizione prevedesse una durata temporale limitata nel tempo (fino al 2012), e avesse come unico obiettivo il risparmio delle risorse destinate all'università, la sua validità fu posticipata dai governi successivi. Tale norma, tutt'oggi in vigore, dovrebbe concludersi soltanto nel 2018. La seconda ragione, invece, è determinata dagli effetti distorsivi della legge 240 del 2010, la cosiddetta riforma Gelmini, la quale sancì la definitiva messa ad esaurimento del ruolo del ricercatore a tempo indeterminato, già anticipata con la legge n.230 del 2005, che precarizzò in maniera esasperata questa figura.

L'ultimo atto che rischia di generare il definitivo collasso nel sistema universitario statale, è stata la modifica attuata dal Governo Monti al meccanismo del blocco del *turn-over*, con l'introduzione del sistema dei punti organico, fortemente penalizzante per gli atenei che si trovano in territori depressi economicamente, e certamente vantaggioso per quelli con sedi in aree geografiche più sviluppate. La conseguenza è ormai facilmente rilevabile: alcuni atenei hanno avuto la possibilità di reclutare personale anche superando la quota del 100% dei pensionamenti, mentre altre università non hanno potuto nemmeno superare il limite del 10% di assunzioni rispetto al personale cessato. Non si può sottovalutare, infine, il meccanismo di reclutamento dei ricercatori e dei professori, il quale troppo spesso è oggi in mano ai gruppi di potere universitari, non presenta caratteri meritocratici, ed è pressoché impermeabile ai professori stranieri; è necessario, quindi, porsi l'obiettivo di creare un sistema di reclutamento che espropri del tutto tali gruppi di potere locali dalla facoltà di determinare ovvero negare l'accesso al ruolo di ricercatore e professore. La cooptazione non sembrerebbe la strada da perseguire, dal momento che in assenza di strumenti efficaci a limitarne gli abusi, arriverebbe a normalizzare un sistema che già oggi, benché in presenza di alcune forme di controllo, non sempre è in grado di garantire la valorizzazione dei suoi elementi migliori.

In questo quadro desolante non è stata mai ipotizzata una riforma che andasse ad incidere sui meccanismi logori e non all'altezza dei tempi del sistema universitario.

Per questi motivi il MoVimento intende:

- ✓ Riformare il meccanismo di reclutamento, dello status giuridico ed economico dei ricercatori universitari, reintroducendo il ruolo del ricercatore a tempo indeterminato prevedendo l'obbligo di svolgimento di attività didattiche e abrogando la legge 240 sui ricercatori di tipo A e B.

- ✓ Introdurre un sistema di programmazione statale per garantire una selezione nazionale di ricercatori sulla base delle esigenze didattiche e di ricerca ipotizzate preventivamente dagli atenei.
- ✓ Istituire un gruppo di esperti e addetti ai lavori che valuti gli effetti ed i tempi necessari all'introduzione del ruolo unico della docenza universitaria.
- ✓ Modificare il sistema di programmazione del fabbisogno del personale docente e amministrativo e, contestualmente, abolire i punti organico.
- ✓ Semplificare le figure preruolo della docenza eliminando gli assegni di ricerca e creando un'unica figura di post-dottorato.
- ✓ Revisionare l'Abilitazione Scientifica Nazionale: introduzione di un meccanismo neutrale e oggettivo con l'accertamento del possesso di predeterminati requisiti; semplificazione attraverso meccanismi che non penalizzino, artificialmente con formule e parametri, gli individui attivi nella ricerca; introduzione tra i criteri necessari a conseguire l'abilitazione, anche le attività della docenza.
- ✓ Revisione dei settori scientifici disciplinari nell'ottica di una loro semplificazione, adeguamento ai tempi e armonizzazione ai settori della ricerca internazionali.
- ✓ Introdurre una norma ad hoc sui diritti, doveri e incompatibilità dei docenti universitari con meccanismi che limitino i ruoli professionali extra accademici, quali consulenze, incarichi politici (assessori, presidenze di enti pubblici o partecipati), progettazione, e che introducano controlli efficaci e trasparenti sul regime a tempo definito.
- ✓ Introdurre un sistema di verifica sullo svolgimento effettivo, da parte del docente, dei compiti didattici quali docenza, servizio agli studenti, anche introducendo un sistema di timbratura obbligatoria e che preveda, in caso di assenza, sanzioni pecuniarie e disciplinari.
- ✓ Sbloccare gli scatti stipendiali per i docenti.
- ✓ Riformare il sistema di reclutamento dei docenti eliminando le procedure comparative locali e introducendo un meccanismo nazionale di assegnazione dei docenti sulla base delle necessità preventivamente programmate degli atenei.

## Studenti e dottorati

Con l'adesione al programma Horizon 2020 il nostro Paese ha assunto un impegno fondamentale: raggiungere l'obiettivo del 40% di cittadini tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo universitario, o equivalente, entro i prossimi tre anni. Se gli altri paesi europei possono vantare livelli di assoluta eccellenza per numero di laureati, con 8 Stati che già hanno superato tale soglia, l'Italia ricopre oggi addirittura la penultima posizione di questa particolare classifica, davanti soltanto alla Romania. Nonostante tale situazione il governo non ha fornito risposte adeguate. Dopo anni di continui tagli è grazie alla proposta del MoVimento 5 stelle che l'esecutivo si è visto costretto a cedere alle richieste per l'introduzione di una No tax area, attraverso la quale gli studenti potranno ottenere l'esenzione dal pagamento della tassa di iscrizione universitaria. Questo provvedimento, purtroppo, non è stato accolto così come era stato proposto, con una soglia di reddito maggiore per garantire a più studenti l'esenzione. Attraverso l'estensione di tale beneficio per gli studenti e per le loro famiglie sarà possibile garantire a più cittadini l'iscrizione ai corsi universitari, innalzando, di conseguenza, la soglia dei giovani potenziali laureati italiani.

È evidente come tale innalzamento non soltanto consentirà il raggiungimento di un obiettivo fondamentale, qual è l'aumento del numero di laureati, ma sarà una condizione di straordinaria importanza per la crescita economica e sociale del nostro Paese. In una società sempre più orientata verso il *longlife learning* gli studenti di domani, infatti, non saranno soltanto i ragazzi, ma anche, e soprattutto, i cittadini a cui sarà affidato il compito di assumere scelte fondamentali per le nuove generazioni.

Occorrerà, inoltre, assicurare agli studenti capaci e meritevoli il diritto di accedere ai gradi più alti degli studi, impedendo che la loro condizione economica possa condizionarne il percorso formativo. Sarà necessario quindi intervenire in maniera adeguata per garantire l'ampliamento della platea di studenti che potranno beneficiare di borse di studio, oltre alle già citate misure sull'esonero dalla tassazione per coloro che non rientrano tra le fasce di reddito più elevate. A determinare la bassa percentuale di giovani laureati contribuisce anche il blocco che in questi anni ha impedito il libero accesso agli studenti ai corsi universitari di area medica. Tuttavia, il numero chiuso oggi non rappresenta un limite soltanto per l'accesso a tali corsi. Negli ultimi anni, infatti, sempre più atenei decidono di limitarne l'accesso agli studenti anche per altre tipologie di corsi. Il MoVimento 5 Stelle ritiene che sia compito dello Stato impedire l'arbitraria chiusura dei corsi agli studenti, apportando i necessari correttivi alla disciplina del numero

chiuso per impedire l'esclusione degli studenti senza aver effettivamente verificato le loro reali capacità.

Altro aspetto di fondamentale importanza è rappresentato dalla necessità di affrontare adeguatamente l'ormai noto fenomeno della fuga delle nostre menti migliori verso i paesi esteri. È importante chiarire come questa condizione non rappresenti in senso assoluto un presupposto negativo. Il mondo accademico e della ricerca sono oggi necessariamente tra loro interconnessi, anche a livello comunitario ed internazionale, e lo scambio di saperi può essere considerato un arricchimento e non un limite. Tuttavia, queste considerazioni non riguardano certamente l'Italia. È per mancanza di appetibilità e di competitività del nostro Paese che i nostri giovani decidono di fare nuove esperienze all'estero, e non per una effettiva necessità di apprendere e conoscere nuove metodologie presso altri paesi. Questo dato è dimostrato con estrema evidenza grazie al fatto che l'Italia, a differenza di altri paesi, non è in grado di attrarre a sua volta studenti e ricercatori stranieri in egual misura. Per tale ragione, quindi, non può esservi quel necessario scambio che assicurerebbe un accrescimento anche per il nostro territorio. Il programma del MoVimento ha l'obiettivo di raddoppiare il numero di studenti stranieri in Italia, portandoli a 100 mila, ed indirizzandoli anche nelle università del Mezzogiorno, che potranno beneficiare di tale ricchezza.

Tale condizione potrà essere garantita attraverso un miglioramento dell'offerta delle nostre università e dei corsi di dottorato, prevedendo un percorso parallelo al mondo accademico che potrà consentire la formazione degli studenti direttamente all'interno delle imprese per fornire strumenti utili ad una specializzazione pratica e non prevalentemente teorica.

Per questi motivi il MoVimento intende:

- ✓ Assicurare più borse di studio, la modifica alla disciplina del diritto allo studio universitario per incrementare la platea degli aventi diritto anche introducendo criteri di reddito equivalente su base regionale e investendo maggiori risorse statali.
- ✓ Innalzare la soglia di reddito per ottenere l'esenzione dal pagamento della tassa di iscrizione – No Tax Area.
- ✓ Riformare il sistema del numero chiuso.
- ✓ Potenziare e valorizzare i corsi di dottorato.

- ✓ Introdurre il dottorato industriale come percorso parallelo al dottorato accademico da svolgersi direttamente all'interno delle imprese.
  
- ✓ Raddoppiare il numero di studenti stranieri in Italia, portandoli a 100 mila incentivando la loro presenza presso le Università del Mezzogiorno.
  
- ✓ Aumentare e migliorare il coinvolgimento degli atenei nella formazione continua dei cittadini, sempre più importante in un mondo del lavoro in continua e rapida evoluzione, sviluppando i processi di *Lifelong learning*.

## Finanziamento delle università

Secondo i dati statistici l'Italia è il paese che utilizza meno risorse in istruzione ed in particolare nell'istruzione universitaria, in quanto la spesa corrisponde allo 0,3% del Pil, a fronte dello 0,8% della media UE, mentre, in riferimento alla spesa pubblica, il nostro Paese spende soltanto lo 0,7% rispetto all'1,6% della media UE. Le risorse economiche delle università sono costituite per il 56,2% dal Fondo per il Finanziamento Ordinario delle università (FFO), il 14 % circa dalla tassazione a carico degli

studenti iscritti all'università, il 16,4% è rappresentato da altre fonti di finanziamento delle università che derivano principalmente da contratti, convenzioni e accordi di programma, e, infine, il 6,8% è assicurato dai fondi finalizzati a specifici utilizzi dal Ministero dell'istruzione e dell'Università (*rapporto ANVUR, anno 2014*). La restante parte, infine, proviene da altre entrate. Queste risorse finanziano le attività istituzionali delle università, le spese il personale docente, ricercatore e non docente, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture universitarie, la ricerca scientifica, le utenze e i servizi agli studenti.

A partire dal 2009 il Fondo per il finanziamento ordinario, che rappresenta la parte sostanziale delle risorse delle università, ha subito una costante diminuzione, tant'è che dai 7.513,1 milioni di euro previsti per quell'anno si è passati ai 6.919,5 milioni di euro stanziati nel 2016. Risulta evidente come gli ultimi governi, anziché di incrementare le risorse destinate a finanziare le università, le hanno drasticamente diminuite.

Le riforme avviate nel 2008 dal Governo Berlusconi, e proseguite dai successivi esecutivi, con l'intento di introdurre "misure per la qualità del sistema universitario", hanno generato un meccanismo che avrebbe dovuto assumere la forma di modello "premiante" per le realtà più virtuose, ma che in realtà hanno prodotto il de-finanziamento costante di alcuni atenei già in grave condizione difficoltà, soprattutto nel sud Italia, attraverso la sottrazione di una percentuale del finanziamento necessario ad assicurarne il normale funzionamento.

Secondo questi governi per migliorare la qualità dell'intero sistema universitario non era necessario incrementare i finanziamenti, già esigui rispetto alla media europea, ma si riteneva sufficiente introdurre una quota premiale da sottrarre alle risorse distribuite alle università. È necessario tener conto di come attualmente una quota pari a circa il 20% del Fondo per il finanziamento ordinario venga attribuita agli atenei considerando parametri legati alla valutazione della qualità della ricerca scientifica (VQR), alle politiche di reclutamento, alla

qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi. Ne segue che la quota premiale per ogni università può essere più o meno consistente.

Tale quota inizialmente prevista al 7%, nel 2016 ha raggiunto l'attuale il 20% del totale e sarà destinata a toccare, in futuro, il 30%.

Quali sono stati gli altri effetti di tale meccanismo? Non solo lo Stato ha negato nuovi investimenti alle realtà accademiche in cui sono accertate le maggiori carenze, ma ha anche costretto gli atenei de-finanziati ad aumentare la tassazione a carico degli studenti per compensare le minori entrate. Gli ultimi dati evidenziano incrementi della tassazione a carico degli studenti che superano il 100% nell'arco di qualche anno.

L'errore fondamentale non consiste nella volontà di prevedere una premialità per le realtà più virtuose, ma di attribuire tale premio sottraendolo direttamente dai fondi del finanziamento ordinario: la quota premiale, invece, dovrebbe essere strutturata come una risorsa aggiuntiva al finanziamento ordinario, in modo da garantire la sopravvivenza di tutte le università, premiando invece con fondi aggiuntivi le realtà che dimostrino un reale impatto positivo sulla ricerca e l'innovazione.

Le novelle normative introdotte nell'ultimo anno sul finanziamento delle università, caratterizzate da una colpevole assenza di discussione politica e di ragionamento nel merito, hanno accentuato il sistema di finanziamento basato su complicati algoritmi, in particolare sul costo standard di ateneo, ma nulla è stato previsto sulla trasparenza e la buona gestione amministrativa che, con i mezzi informatici attuali, potrebbe essere di gran lunga superiore a quella di qualche decennio fa. Ancora oggi è molto difficile sia per le istituzioni che per il cittadino riuscire a monitorare l'azione delle istituzioni universitarie. Tale riflessione è molto importante in quanto la cosiddetta autonomia delle università presuppone un sistema di controllo sull'utilizzazione delle risorse per poter funzionare con standard qualitativamente più elevati. È fondamentale, quindi, adottare un sistema che penalizzi le università carenti in trasparenza, controllo delle spese e della gestione amministrativa, e che premi, invece, gli atenei che adottano sistemi adeguati ed innovativi per la gestione amministrativa e trasparenza.

In un periodo di crisi così profondo come l'attuale, in cui la competizione tra Stati è fortemente condizionata anche dalla ricerca e dall'innovazione tecnologica, è necessario rispondere con un cospicuo incremento delle risorse destinate al Fondo di Finanziamento Ordinario. È prioritario ridefinire i criteri di finanziamento delle università per abbattere la disparità di distribuzione delle risorse anche modificando il recente meccanismo basato sul potenziamento dell'incidenza del costo standard.



Per questi motivi il MoVimento intende:

- ✓ Aumentare la quota del Finanziamento Ordinario delle università (FFO) fino a raggiungere adeguati livelli di finanziamento al sistema universitario e al suo funzionamento.
- ✓ Garantire una quota premiale aggiuntiva rispetto al Finanziamento Ordinario delle università.
- ✓ Aggiornare i criteri di finanziamento delle università tenendo conto di tutte le istanze avanzate dalle istituzioni coinvolte e, in particolar modo, degli organismi di rappresentanza quali CUN e CNSU.
- ✓ Determinare una revisione del sistema di riparto dell'FFO tenendo conto dei seguenti criteri:
  1. Delle spese storiche di ogni ateneo, a patto che gli stessi rendano più trasparente e monitorabile la gestione economica sia per le istituzioni nazionali che per il cittadino;
  2. Della qualità della didattica;
  3. Della qualità della ricerca;
  4. Del successo dei propri laureati sia nell'ambito della ricerca che nel mondo del lavoro;
  5. Della qualità dei processi e dei controlli interni, anche sul personale docente e amministrativo;
  6. Del reclutamento di giovani ricercatori e docenti;
  7. Della diminuzione della percentuale dei docenti di ruolo "improduttivi" negli ultimi 4 anni;
  8. Della localizzazione geografica dell'università prevedendo specifici finanziamenti per gli atenei situati in aree economicamente depresse;
  9. Dell'impatto che l'università ha sullo sviluppo sociale, economico e culturale del territorio;
  10. Delle politiche d'internazionalizzazione dell'università.

## Didattica

Nell'era dell'interazione e dell'interconnessione, la libera circolazione del sapere e il fare rete rappresentano un aspetto determinante per il pieno sviluppo della nuova società. In questa prospettiva, gli enti di formazione culturale quali le università assumono un ruolo centrale. È tuttavia necessario adottare provvedimenti che migliorino e sviluppino ulteriormente la didattica.

Chi vive l'università sa benissimo che alcuni professori universitari faticano a garantire la normale attività didattica, assentandosi alle lezioni e agli esami, rendendosi perfino irreperibili nelle ore di ricevimento degli studenti. Riteniamo pertanto necessario intervenire in tale senso, prevedendo l'introduzione di un sistema di timbratura obbligatoria e di verifica sull'effettivo svolgimento del monte ore previsto per l'adempimento dei compiti didattici, nonché di servizio agli studenti.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'innovazione didattica, da affiancare alla tradizionale offerta formativa. Occorre introdurre all'interno dell'università le più recenti novità scientifiche nel campo didattico e delle scienze cognitive, attraverso figure che le coordinino e le sviluppino. Il nostro obiettivo è quello di promuovere un sistema che coinvolga maggiormente gli studenti attraverso una migliore interazione tra ricerca e didattica, ed attivando sul territorio progetti reali che possano essere realizzati attraverso la collaborazione di enti pubblici e privati. Sarà necessario rendere le esperienze relative al tirocinio o alla tesi di laurea, oggi troppo spesso marginali, centrali per l'interno corso di laurea.

Un intervento importante dovrà riguardare l'offerta didattica digitale che, a differenza del nostro Paese ha visto sia in Europa che nel resto del mondo una considerevole diffusione, anche grazie alla nascita di servizi sia a pagamento che di piattaforme fruibili gratuitamente.

In Italia esistono già vere e proprie università telematiche, in gran parte private, e sono diverse le esperienze sulla didattica a distanza delle università statali, che offrono la possibilità di seguire interi corsi in rete a pagamento o, in altri casi, a titolo gratuito. Proprio per questo è auspicabile che l'intero sistema universitario, soprattutto quello pubblico, sia al passo con i tempi, adeguando i propri servizi *online* per sfruttare al massimo le potenzialità della rete, con l'obiettivo di raggiungere l'eccellenza nelle metodologie didattiche innovative e negli approcci di apprendimento.

Il quadro normativo che regola gli atenei privati telematici, d'altra parte sviluppatosi in maniera frammentata e poco organica nel corso degli anni, ha favorito il proliferare di corsi privati *online* che spesso non sono in linea con i criteri minimi sufficienti a garantire la qualità dell'offerta formativa richiesta dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Infatti anche il diniego per l'accreditamento di molti corsi *online*, da parte del MIUR, è stato spesso vanificato dai numerosi ricorsi amministrativi vinti dagli atenei telematici. Le direttrici da seguire devono essere, quindi, nuove misure che incentivino l'offerta didattica *online* degli atenei pubblici, e introdurre criteri più stringenti e rigorosi per gli atenei telematici privati.

Il MoVimento 5 stelle, quindi, intende:

- ✓ Completare il quadro normativo sulla didattica online con il fine di colmare le attuali lacune legislative e regolamentari.
- ✓ Introdurre meccanismi di accreditamento e di controllo più stringenti sui corsi privati *online*.
- ✓ Richiedere alle università telematiche private un organico docente di ruolo stabile.
- ✓ Promuovere tirocini diffusi e maggiori esperienze degli studenti attraverso attività sul territorio.
- ✓ Introdurre la valutazione della didattica dei docenti anche attraverso il diretto coinvolgimento degli studenti.
- ✓ Incentivare l'offerta formativa online e telematica delle università statali anche attraverso finanziamenti finalizzati alla valorizzazione di modelli già esistenti nelle università italiane.

## Governance

Le riforme degli ultimi 10 anni hanno introdotto la revisione di numerosi aspetti organizzativi e funzionali delle università e dell'intero sistema università-ricerca. Le lacune e i fallimenti, tuttavia, sono sotto gli occhi di tutti. È necessario distinguere, quindi, due livelli di governance su cui intervenire: quella centrale, ovvero a livello ministeriale e quella delle università in qualità di istituzioni autonome. Partendo dal principio che ogni riforma debba necessariamente essere verificata e corretta, oggi è diventato molto difficile intervenire a livello legislativo in quanto le norme attive sono, alle volte, anche palesemente conflittuali tra loro ed è quindi necessario operare per armonizzarle e renderle coerenti anche attraverso la redazione di un testo unico.

Non di aspetto secondario, invece, è stata rivoluzione della governance a livello ministeriale. In particolare è stata costituita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), è stata riordinato il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) ed è stato istituito l'organo consultivo degli studenti (Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari).

Trascorsi 10 anni, tuttavia, le criticità e, in alcuni casi, le gravi inefficienze, sono evidenti. Se da una parte l'ANVUR, quale agenzia di valutazione della ricerca si è trasformato, di fatto, da strumento per il governo a strumento di governo, dall'altro l'organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario (CUN) è stato fortemente depotenziato, tant'è che attualmente è difficile individuarne funzioni e ruolo concreto ai fini istituzionali.

In aggiunta a ciò, l'organismo consultivo degli studenti (CNSU) non ha mai assunto un reale peso politico, ma è stato relegato alla sterile produzione di pareri spesso ignorati. A concludere il quadro di forte trasformazione è stata la progressiva legittimazione da parte delle istituzioni, anche attraverso le leggi ordinarie, del ruolo della Conferenza nazionale dei rettori universitari (CRUI) che, è bene ricordarlo, è un'associazione privata dei rettori italiani. Basti pensare che le ultime novità legislative in tema di finanziamenti ordinari alle università prevede un decreto del Ministro dell'istruzione che deve acquisire pareri dell'ANVUR e della CRUI, ma non delle commissioni parlamentari di competenza, del CUN o del CNSU.

La legge 240/2010, cosiddetta riforma Gelmini, ha introdotto la revisione di numerosi aspetti organizzativi e funzionali delle università. Con il fine di garantire livelli di efficienza e efficacia

più elevati, attraverso meccanismi di competitività interna, vincoli sul reclutamento del personale, criteri di accreditamento dei corsi di laurea più severi e rottamazione della figura del ricercatore a tempo indeterminato, è stato ridisegnato il sistema di governo delle università statali, con particolare riferimento alla composizione, alla durata, al funzionamento e alle modalità di individuazione dei componenti degli organi principali dell'ateneo, quali Rettore, Consiglio di Amministrazione, Senato Accademico e Direttore Generale.

In particolare, il Rettore assume oggi un ruolo centrale, con un forti poteri e privo dei necessari equilibri. Tra le sue prerogative figurano, infatti, la possibilità di proposta del direttore generale, del bilancio annuale di previsione e del documento di programmazione triennale di ateneo. Al Consiglio di amministrazione, composto da massimo 11 membri (incluso il Rettore), il quale ha la maggioranza dei componenti designati e non eletti (di cui almeno 2-3 esterni all'università), spetta il compito di decidere l'indirizzo strategico, deliberare i bilanci, la programmazione finanziaria, l'attivazione e soppressione dei corsi, il conferimento dell'incarico di Direttore Generale, ed ha l'ultima parola sul reclutamento dei professori e sull'assunzione dei ricercatori a tempo determinato.

Il Senato Accademico, l'organo in cui sono presenti praticamente i rappresentanti eletti dalla comunità scientifica, è relegato, così, ad un ruolo marginale e depotenziato rispetto al passato. Tuttavia, a distanza di anni, l'aumento della qualità degli atenei risulta impercettibile, il numero di studenti iscritti è ancora basso rispetto al resto d'Europa, i servizi restano scadenti e la didattica non si integra con l'innovazione scientifica e tecnologica, mentre il numero dei docenti è in forte contrazione e invecchia senza il necessario ricambio con le nuove generazioni. È evidente come oggi l'indirizzo politico-amministrativo non costituisca la sintesi degli interessi delle varie componenti della comunità dell'università, ma viene consegnato ad un "corpo chiuso", il Consiglio di amministrazione; inoltre l'assenza del limite di mandato per le cariche elettive, come per esempio accade per i direttori di dipartimento, nonostante lo stesso limite sia stato introdotto per il Rettore e per i componenti del Consiglio di amministrazione, non permette di scardinare le sacche di potere interne ad ogni università.

Per una moderna concezione di università è importante sottolineare come la comunità scientifica debba essere autonoma e libera di determinare le proprie scelte, quindi debba essere rappresentata anche nel Consiglio di amministrazione; è altrettanto vero, però, che la comunità che compone l'università non è costituita solo da quella scientifica, ma anche dalla popolazione studentesca e dal personale tecnico-amministrativo. Tutte le scelte, quindi, devono essere la sintesi delle varie anime, esigenze e esperienze che, naturalmente, si relazionano con tutto

tessuto sociale del territorio, ovvero con gli enti e con i sistemi imprenditoriali, artigianali, culturali, sportivi e sociali.

Per il MoVimento 5 stelle è quindi necessario:

- ✓ introdurre un testo unico per l'università.
- ✓ Ridisegnare il ruolo dell'ANVUR, del CUN e del CNSU.
- ✓ Rendere la struttura consultiva e strumentale del MIUR più concreta, anche individuando puntualmente i soggetti che potrebbero partecipare ai processi decisionali.
- ✓ Stabilire che il Rettore non sia il rappresentante della sola comunità scientifica, ma dell'intera comunità universitaria e quindi eletto obbligatoriamente anche con voto del personale amministrativo e degli studenti.
- ✓ Bilanciare i poteri e le competenze del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, con un ridimensionamento delle funzioni di quest'ultimo.
- ✓ Prevedere che la composizione del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione siano elettive e rappresentative dell'intera comunità universitaria.
- ✓ Introdurre il limite di mandato di ogni carica elettiva (rettore, direttori di dipartimento) prevedendo la non rieleggibilità di queste cariche, con l'obiettivo di contenere gli accentramenti di potere e i fenomeni clientelari all'interno dell'università.

## Valutazione

La valutazione rappresenta oggi l'aspetto forse più importante del nuovo sistema di finanziamento delle nostre università e del mondo della ricerca italiano. Dietro lo slogan della continua ricerca del merito e dell'eccellenza si cela, ormai da anni, la volontà del governo d'incidere direttamente sulla destinazione delle risorse. L'ANVUR, l'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca, gestisce oggi, di fatto, l'intero sistema di finanziamento per le università italiane e per il mondo della ricerca. È a questa agenzia, infatti, che è stato affidato il compito di valutare i prodotti e i risultati delle singole realtà, e solo sulla base di tali dati vengono successivamente erogate le risorse, secondo un sistema definito meritocratico e premiale. Peccato che tale sistema non risulti essere oggi né meritocratico, in considerazione di una valutazione che tiene conto di parametri non adeguati a fornire una oggettiva rappresentazione della reale condizione dei soggetti valutati, né premiale, dal momento che l'erogazione di tale finanziamento, com'è stato già chiarito, venga in realtà direttamente sottratta per una quota percentuale sempre più rilevante dai fondi di finanziamenti ordinari.

Il sistema di valutazione adottato oggi dall'ANVUR ha sollevato numerose critiche da parte di importanti esponenti appartenenti sia al panorama scientifico nazionale che internazionale. Sia per l'abilitazione scientifica nazionale che per la già citata distribuzione dei fondi di ricerca sulla base dei risultati della VQR l'Agenzia ha scelto di adottare un metodo valutativo bibliometrico che non assicura alcuna oggettività nelle sue valutazioni. Rendere, di fatto, il parametro citazionale il fattore determinante ai fini della valutazione aiuta a favorire, ad esempio, i soli gruppi di ricerca maggiori che non necessitano di tempi elevati per elaborare le proprie pubblicazioni, e che spesso presentano numerosi autori indotti a favorire un meccanismo di autocitazione per avvantaggiarsi ai fini della valutazione. Non si può non considerare, invece, il ruolo fondamentale svolto dalla ricerca di base in tutti i settori di interesse scientifico, considerando i progetti che presentano un numero ristretto di autori che lavorano con un arco temporale maggiore per ottenere risultati apprezzabili.

Non si può non considerare come l'attuale sistema di finanziamento abbia consentito anche grazie al sistema di valutazione ANVUR la possibilità di indirizzare le risorse da un ateneo all'altro, assicurando ad alcune università di ottenere incentivi sempre maggiori per la creazione di poli di eccellenza, attraverso la sottrazione di tali risorse alle altre università, per le quali, invece, si vogliono determinare le condizioni ideali per una loro rapida chiusura. Non è un mistero, infatti, che i precedenti governi fossero interessati alla creazione di un sistema

universitario a due velocità, uno composto da atenei considerati migliori, ed un altro formato da atenei di definiti “di serie b”. A confermare tale disegno ci ha pensato, forse inavvertitamente, proprio uno dei consiglieri dell’Agenzia, individuando soluzioni fantasiose come la chiusura di alcuni corsi per un Sud considerato ormai irrecuperabile, e la creazione di atenei per figli di non laureati, definiti, appunto, “di serie b”. Tali dichiarazioni hanno dimostrato come l’Agenzia, che dovrebbe garantire imparzialità assoluta, visto il delicato compito a cui è chiamata, non sia oggi in grado di assicurare la corretta valutazione della qualità dei nostri sistemi. Occorre pertanto invertire al più presto tale rotta, attraverso un ridimensionamento del ruolo dell’ANVUR, ed intervenendo sulla sua composizione, assicurando l’effettiva rappresentatività di tutto il territorio nazionale e attraverso la ridefinizione dei criteri di nomina dei suoi consiglieri. Per tali motivi si ritiene necessario intervenire sul sistema di valutazione italiano, dal momento che da questo dipende per larga parte lo sviluppo ed il regolare funzionamento delle università e dei centri di ricerca italiani.

il MoVimento, infine, considera fondamentale implementare e rafforzare gli strumenti per la valutazione della docenza, assicurando anche agli studenti la possibilità di esprimere il proprio parere sulla qualità degli insegnamenti. Attraverso il loro diretto coinvolgimento, infatti, sarà possibile per i docenti conoscere e migliorare alcuni difetti, arricchendo le proprie metodologie di insegnamento per raggiungere l’obiettivo fondamentale del nostro sistema universitario: la formazione di studenti capaci e in grado di affrontare con gli strumenti necessari i continui cambiamenti della nostra società e del mondo del lavoro.

Per tali motivi è necessario:

- ✓ Revisionare e semplificare il sistema di valutazione della qualità della ricerca (VQR).
- ✓ Ridimensionare le competenze, le funzioni e i costi dell’Agenzia Nazionale Valutazione Università e Ricerca.
- ✓ Stabilire l rappresentatività territoriale e disciplinare nel consiglio direttivo dell’ANVUR.
- ✓ Introdurre la valutazione per i docenti della didattica anche attraverso il diretto coinvolgimento degli studenti.
- ✓ Prevedere una profonda revisione dei criteri bibliometrici e dei parametri stabiliti dall’ANVUR.



## Ricerca

Gli Enti pubblici di Ricerca italiani (EPR) svolgono oggi attività essenziali per lo sviluppo della ricerca del nostro Paese. Nonostante la comune attività nei vari settori di competenza, il modello italiano prevede, tuttavia, un sistema estremamente frammentato. Tale condizione ha inevitabilmente determinato uno scarso coordinamento tra gli Enti, ed un carente coinvolgimento sulle questioni di assoluta rilevanza in materia di politiche per lo sviluppo del Paese. Il MoVimento 5 stelle ritiene necessario assicurare un maggior coinvolgimento degli enti di ricerca e delle università italiane nelle scelte governative, sia nelle fasi di dibattito che decisionali, affidando loro un ruolo adeguato nelle scelte politiche che riguardano lo sviluppo culturale, tecnologico e scientifico del nostro paese. È noto come in molti altri paesi, tra cui gli Stati Uniti, la politica ed il mondo della ricerca presentano legami ben strutturati, garantendo uno scambio continuo che costituisce un modello virtuoso di sviluppo sociale ed economico, dal momento che un sistema di ricerca forte genera ricchezza non soltanto dal punto di vista culturale e nell'affermazione di nuovi diritti sociali, ma assicura un innalzamento del livello delle risorse disponibili. Per tali motivi è prassi ormai molto diffusa prevedere la presenza di consiglieri scientifici che regolarmente consultano le principali istituzioni di ricerca nelle fasi decisionali e di elaborazione dei provvedimenti da adottare. Anche il mondo della ricerca, così come il sistema universitario, ha subito nel corso degli ultimi anni gli effetti negativi di un sistema premiale che ha assicurato maggiori risorse al merito, ma le ha sottratte dall'ordinario finanziamento destinato agli enti di ricerca per ridistribuirlo secondo criteri e modalità del tutto scorrette. Ciò ha inevitabilmente generato un effetto non virtuoso, con gli enti migliori che attraverso le maggiori risorse riuscivano a garantire adeguati standard e gli enti a cui queste venivano sottratte non in grado di assicurare il normale funzionamento. Il MoVimento 5 Stelle ritiene necessario potenziare la ricerca attraverso maggiori finanziamenti pubblici, incentivando gli enti privati affinché possano contribuire in maniera determinante all'innovazione e al potenziamento di tutto il sistema.

Tale condizione, tuttavia, non può ritenersi sufficiente per un reale miglioramento.

L'introduzione delle norme che hanno indebolito il sistema di ricerca italiano, con la continua riduzione dei bilanci degli Enti Pubblici di Ricerca, hanno condotto ad una continua e progressiva crisi del settore, la quale ha determinato condizioni di lavoro inaccettabili per i ricercatori italiani, disattendendo quanto previsto dalle raccomandazioni europee, tra cui la Carta del Ricercatore, secondo la quale gli stati membri dovrebbero adoperarsi per offrire ai

ricercatori condizioni sostenibili in tutte le fasi della carriera, indipendentemente dalla loro situazione contrattuale e dal percorso professionale scelto, impegnandosi affinché vengano trattati come professionisti e considerati parte integrante delle istituzioni in cui lavorano. L'attuale condizione di profonda crisi e l'assenza di una volontà politica da parte di questo esecutivo di assicurare il rispetto delle raccomandazioni a livello europeo, ha determinato delle condizioni del tutto opposte rispetto a quelle auspiccate, con una condizione generale di grande difficoltà per i ricercatori e un continuo utilizzo di forme precarie, che hanno reso inaccettabile la condizione dei lavoratori del mondo della ricerca.

Per questi motivi il MoVimento intende:

- ✓ Abolire la quota premiale intra-finanziamento ordinario.
- ✓ aumentare i fondi pubblici alla ricerca, e introdurre nuovi incentivi per incrementare quella degli enti privati.
- ✓ regolamentare la figura del ricercatore degli enti di ricerca.
- ✓ Creare un'Agenzia unica per la ricerca controllata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- ✓ Incrementare la ricerca di base riorganizzando il sistema della ricerca universitaria e implementando le risorse da destinare per raggiungere tali obiettivi.
- ✓ Assicurare l'accesso pubblico ai lavori scientifici secondo gli standard di Horizon 2020 per le ricerche sostenute da finanziamenti pubblici.