



**Analisi dei contenuti riguardanti gli aspetti ambientali
del disegno di legge AS 926
“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024
e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026”**

*Audizione del 10 novembre 2023
di fronte alla V Commissione Bilancio di Camera e Senato*

Scelte Climatico-energetiche

Il Governo dovrebbe tenere fermi gli obiettivi e l’ambizione della giusta transizione ecologica ed energetica, avviata con il Green Deal europeo, per combattere l’acuirsi della crisi climatica, rendere più indipendente il nostro Paese dalle fonti fossili, innovare il nostro sistema produttivo, aumentare la qualità della vita delle persone, tutelare la biodiversità. Non è un libro dei sogni ma il risultato che deve essere perseguito con scelte conseguenti, perché i prossimi anni saranno decisivi. Lavorare in tal senso ci aiuta anche a prevenire conflitti e dare speranza ai giovani e alle future generazioni. Purtroppo in riferimento agli obiettivi europei del “net zero” per il 2050 e al pacchetto di proposte “Fit for 55” non si scorge una strategia per il loro conseguimento né nei provvedimenti del governo dell’ultimo anno, né in questa manovra di bilancio. Al contrario, vi sono marce indietro come sugli incentivi alla riqualificazione energetica degli edifici e inerzie ad agire, come nel caso della progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi da cui recuperare preziose risorse per promuovere politiche per la decarbonizzazione e la riconversione di settori industriali superati. Di fondo, il nostro Paese è in ritardo sulla transizione e non sta investendo per accelerare.

Anche uno strumento strategico come la proposta di aggiornamento del PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima) non è assolutamente coerente con obiettivi e tempistiche della transizione energetica ed ecologica: FER ed efficienza energetica sono molto lontani da quanto si dovrebbe e potrebbe fare, si continua invece a tenere in vita opzioni assai poco green, puntando in modo netto sul gas naturale che è un combustibile fossile con elevato potere climalterante, e si dà un’ingiustificata apertura di credito alla CCS (cattura e sequestro del carbonio) che nella realtà è una pratica fallimentare sotto ogni punto di vista. Infine, si apre al ritorno al nucleare nonostante sia insostenibile dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale.

Da stigmatizzare i ritardi enormi del decreto sulle comunità energetiche, fondamentale per avvicinare i cittadini alla produzione di energia rinnovabile, con benefici sia ambientali sia sociali ed economici e del decreto sulle aree idonee, indispensabile per poter consentire un rapido ed armonico sviluppo delle rinnovabili nel nostro paese, se fatto bene.

L’articolo 55 della Manovra 2024 sulle garanzie green SACE per un totale di 60 miliardi di investimenti appare un intervento isolato e dai confini poco chiari: occorre finalizzare gli interventi alla decarbonizzazione e allo sviluppo delle energie rinnovabili: vanno esclusi i combustibili fossili e altre tecnologie costose, pericolose e inefficienti come nucleare o CCS. Infine è ormai necessario per l’Italia dotarsi di una legge quadro sul clima che incardini gli obiettivi climatici nella legislazione nazionale e doti il governo e le istituzioni degli strumenti e delle risorse necessarie ad oggi o non previste o disperse in provvedimenti disomogenei, se non contraddittori.

Ulteriore problema è rappresentato dalla previsione dell’articolo 88, comma 17 che abroga la disposizione che prevede l’esposizione della Cassa depositi e prestiti per interventi volti a contribuire il raggiungimento degli obiettivi del Fondo italiano per il clima sottraendo uno strumento

indispensabile a garanzia degli investimenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi climatici. Sempre sul Fondo italiano per il clima si denuncia la riprogrammazione delle risorse della Missione 18.20 della Tabella 9 con un taglio annuale del 25% (280 milioni), nel triennio (da 1,120 milioni a 840 milioni l'anno). Risorse che vengono spostate al 2027 per un totale di 840 milioni di euro, un ulteriore grave depotenziamento del fondo e un pessimo segnale per gli impegni che ci attendono.

Tra le scelte che vanno in contrasto con gli obiettivi della decarbonizzazione c'è da ricordare, anche, che si continua a finanziare anche nella Manovra 2024 l'autotrasporto con 1,549 miliardi di euro previsti a sostegno del settore (Tabella 2 - Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e con gli oltre 177,7 milioni di euro per interventi nel settore (Tabella 10 – Stato di previsione del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture), senza peraltro avviare la trasformazione del comparto.

Sviluppo sostenibile

Si è concluso lo scorso 18 settembre, con l'approvazione da parte del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) il percorso di aggiornamento della SNSvS del 2017. L'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) ha sottolineato come questo segni un passo avanti importante per l'avanzamento dell'Italia sul percorso dello sviluppo sostenibile e l'attuazione dell'Agenda 2030, adottata dall'ONU nel 2015. Percorso a cui ha dato un contributo determinante il Forum per lo Sviluppo Sostenibile, che include 200 ONG della società civile, organizzando, con l'allora Ministero della Transizione Ecologica, la Conferenza Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (Castelporziano, 21 giugno 2022). Ora, il Governo deve mettere urgentemente in pratica le proposte della strategia, aumentando gli sforzi per accelerare la transizione verso lo sviluppo sostenibile, agendo con determinazione e coerenza a livello nazionale, locale e internazionale, ricorda ASviS.

Ma le risorse dedicate specificamente allo sviluppo sostenibile nel disegno di legge di bilancio 2024 sono limitatissime: 37 milioni di euro per il sostegno allo sviluppo sostenibile (in Tabella 2 – Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e circa 4,7 milioni di euro per la promozione a livello nazionale dello sviluppo sostenibile (Tabella 9 – Stato di previsione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).

Mentre per interventi di risanamento ambientale e bonifiche si prevede di stanziare nel 2024 poco più di 108 milioni di euro (Tabella 9).

Tutela del territorio

Si accresce nel 2021 la superficie nazionale potenzialmente soggetta a frane e alluvioni: l'incremento sfiora rispettivamente il 4% e il 19% rispetto al 2017. Quasi il 94% dei comuni italiani, secondo ISPRA, è a rischio dissesto e soggetto ad erosione costiera e oltre 8 milioni di persone abitano nelle aree ad alta pericolosità. La tragica contabilità dell'alluvione dell'Emilia Romagna (15 vittime) del maggio scorso e della Toscana (8 vittime) all'inizio di novembre, ne è la conferma più evidente. Se si coniugano questi dati con quelli relativi al consumo del suolo (richiamati qui di seguito) si capisce come non sia previsto un intervento organico, a livello di bacino idrografico, di manutenzione del territorio, che, sinora, non è stato posto alcun argine normativo (chiesto dal 2012). In questa legislatura al Senato sono stati presentati disegni di legge focalizzati sulla rigenerazione urbana, che nella stragrande maggioranza contengono misure che favoriscono l'espansione urbana. Alla Camera è stata presentata l'unica proposta di legge virtuosa, depositata in Parlamento, sul contenimento del consumo del suolo che riprende il *fil rouge* del testo approvato in prima lettura a Montecitorio nel 2016.

E, nell'assenza di una decisa inversione di rotta, aumenta la vulnerabilità del territorio italiano. Il consumo del suolo nel 2022 accelera arrivando alla velocità di 2,4 metri al secondo e avanzando, in soli dodici mesi di altri 77kmq, oltre il 10% in più rispetto al 2021, come attestato da ISPRA nel suo

ultimo rapporto 2023 sul consumo del suolo. Al 2022 la copertura artificiale del territorio italiano si estende per oltre 21.500 kmq, il 7,4% del suolo del Paese. Il 13% del consumo di suolo locale (circa 900 ettari) ricade nelle aree a pericolosità idraulica media, dove il 9,3% del territorio è ormai impermeabilizzato, un valore sensibilmente superiore alla media nazionale. Bisogna anche valutare che, considerando il consumo del suolo totale dell'ultimo anno, il 35% (oltre 2.500 ettari) si trova, è in aree di pericolosità sismica alta o molto alta. Infine, il 7,5% (quasi 530 ettari) è nelle aree a pericolosità di frana. Infine, bisogna ricordare che con l'artificializzazione del suolo le città diventano sempre più calde, raggiungendo nei giorni di picco valori compresi tra i 43 e i 46 gradi centigradi nelle aree più saturate. In media la differenza di temperatura del suolo nelle aree urbane rispetto al resto del territorio è di 4 gradi centigradi.

Fatto il quadro della situazione, c'è da dire, che nel Ddl di bilancio 2024 alla protezione e difesa del suolo e alla tutela dell'assetto idrogeologico si destinano in Tabella 9 nel prossimo anno poco più di 666 milioni di euro, cifra ragguardevole, ma che risulta essere non proporzionata a quanto sarebbe necessario investire ogni anno destinando maggiori risorse alla manutenzione del territorio del nostro Paese per prevenire i danni a cose e persone (nel 2013 il Ministero dell'Ambiente calcolava che sarebbero stati necessari allora 40 miliardi di euro in 10 anni per la messa in sicurezza del territorio). E', invece, sulla gestione dell'emergenza che l'Italia continua ad investire maggiormente, destinando più di 1,038 miliardi di euro complessivamente al coordinamento del Sistema di Protezione Civile (stanziando in Tabella 2: 159.058.495 euro) e alla Protezione Civile di Primo Intervento (stanziando in Tabella 2: 878.182.919 euro).

In questo contesto l'Italia stenta a impostare e realizzare gli interventi integrati finalizzati a ridurre il rischio idrogeologico e migliorare lo stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e la biodiversità (previsti dall'art. 7 del decreto legge n. 133/2014). In coerenza con la Strategia Europea per la Biodiversità che chiede di procedere entro il 2030 alla riconnessione e alla riqualificazione di 25.000 km di fiumi in Europa (l'Italia dovrebbe quindi impegnarsi a rinaturalizzarne almeno 1.500) – si ritiene necessario iscrivere nel bilancio di previsione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica un fondo finalizzato specificamente a finanziare gli interventi integrati per la riduzione del rischio e la tutela e recupero degli ecosistemi e della biodiversità .

Ponte sullo Stretto di Messina

In una stagione di carenza di risorse economico-finanziarie da dedicare alle politiche sociali e alla manutenzione del territorio, si ipotizza il futuro del Paese per realizzare l'opera fallimentare del ponte sullo Stretto di Messina. Il Governo fa il gioco delle tre carte sui fondi pubblici realmente disponibili per realizzare il ponte e, nonostante ciò, procede a tappe forzate. Nell'articolo 56 del disegno di legge di bilancio stanziando dal 2024 al 2032 11,630 miliardi di euro, quando invece nel DEF aveva calcolato prudenzialmente che ci fosse bisogno di almeno 14,6 miliardi di euro (compresi i costi dei collegamenti ferroviari e non di quelli stradali) e, nel contempo, stabilisce di dover reperire ulteriori risorse ogni anno, diverse da quelle a carico del bilancio nazionale e fino all'entrata in esercizio del ponte, *a copertura dei costi per la realizzazione dell'opera*, di cui l'esecutivo evidentemente non conosce nemmeno i costi finali, che dipendono tra l'altro anche dalle necessarie valutazioni di impatto ambientale sinora non concluse. E proprio rispetto all'approssimazione della valutazione degli impatti ambientali e degli aspetti economico finanziario, il Servizio Bilancio del Senato nella sua Relazione n. 95 sulla finanziaria del novembre 2023 rileva sull'articolo 56, con il quale si finanzia il ponte, come sia necessaria una "verifica circa la congruità delle risorse stanziato" e segnala come la quantificazione finale dei costi debba essere "demandata al futuro piano economico-finanziario della concessione". Non solo, nella relazione del Servizio Bilancio del Senato si osserva anche come al momento non siano calcolabili "gli oneri funzionali all'adeguamento del progetto esecutivo", con particolare riferimento alla compatibilità ambientale e alla localizzazione dell'opera.

D'altra parte si deve ricordare come le forzature per realizzare il ponte siano iniziate con la Manovra 2023, legge n. 197/2022 con la quale il Governo ha rilanciato il progetto del ponte sullo Stretto di

Messina (abbandonato nel 2013 per problemi tecnici e relativi proprio alla sostenibilità dell'investimento) quale opera primaria di interesse nazionale e abbia revocato, inoltre, lo stato di liquidazione della concessionaria pubblica Stretto di Messina SpA (ricapitalizzata con 50 milioni di euro). Mentre con il decreto legge n. 35/2023 è stata definita una roadmap per il rilancio della concessione e del progetto definitivo del 2010 del ponte sullo Stretto di Messina, elaborato dal general Contractor Eurolink (capeggiato da Webuild) a cui il Governo ha deciso di affidare, senza gara (!), la progettazione definitiva, esecutiva e la realizzazione dell'opera. Eppure ad oggi non esiste un Piano Economico-Finanziario che attesti la redditività dell'intervento, né una Valutazione di Impatto Ambientale che dimostri la sua sostenibilità. Anzi, il ponte non si ripagherebbe: ogni giorno si muovono tra le due sponde non più di 4.500 persone e il 76,2% degli spostamenti dei passeggeri è locale e senza auto al seguito. Né è superabile la Valutazione di Incidenza negativa, resa nel 2013 dalla Commissione Tecnica VIA-VAS, dato che l'intera area dello Stretto Messina è ricompresa in due Zone di Protezione Speciale, tutelate dall'Europa.

Si aggiunga, infine, che il decreto-legge 179/2012 aveva introdotto, a difesa della finanza pubblica, disposizioni per garantire una particolare tutela nella verifica di sostenibilità del piano economico-finanziario del progetto definitivo del ponte elaborato da Eurolink. Entro il primo marzo 2013, come richiesto dallo stesso DL, la Stretto di Messina SpA ed il contraente generale Eurolink, avrebbero dovuto stipulare un atto aggiuntivo al contratto che consentisse alla SdM SpA di poter presentare al CIPE uno stralcio del progetto, gli elaborati tecnici ed i necessari pareri e autorizzazioni, con i piani economico-finanziari, accompagnati da un'analisi dell'intervento che attestasse la sostenibilità dell'investimento. Ma tutti gli elaborati richiesti non vennero prodotti e il 15 aprile 2013 la SdM SpA fu posta in liquidazione, dopo che il primo marzo 2013, non venne perfezionato l'accordo con il contraente generale, con DPCM.

Tutela della biodiversità

Entro il 2030 la tutela della biodiversità dovrà essere ampliata e dovrà integrare i corridoi ecologici per migliorare la permeabilità del paesaggio e aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, al fine di conseguire l'obiettivo di proteggere entro il 2030 almeno il 30% delle aree terrestri e marine. Lo ricorda il V Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia (2022), facendo riferimento all'obiettivo stabilito dalla Strategia Europea sulla Biodiversità.

Il decreto Ministeriale n. 252 del 3/8/2023 di adozione della nuova Strategia Nazionale sulla Biodiversità 2030 stabilisce che si debba definire un Programma di attuazione della stessa Strategia che, in coerenza con gli obiettivi europei, chiarisca come il nostro Paese voglia conseguire il traguardo del 30% di territorio efficacemente protetto e connesso ecologicamente, con almeno un 10% di questo sottoposto a protezione integrale.

E' un percorso, quello del 30x30, che meriterebbe attenzione e risorse certe, posto che, come ricorda sempre il Comitato per il Capitale Naturale il sistema delle aree protette nazionali e regionali, insieme alla rete Natura 2000 oggi interessa più del 20% della superficie terrestre nazionale e l'11% della superficie marina di giurisdizione italiana. A queste aree occorrerà aggiungere nel tempo le cosiddette Other Effective area-based Conservation Measure (OECM) aree diverse dalle aree protette, che possono fornire un efficace contributo alla conservazione della biodiversità. I traguardi al 2030, quindi, non sono irraggiungibili ma nemmeno prossimi, soprattutto se non c'è una conseguente volontà politico-istituzionale di perseguirli.

Bisogna ricordare, poi, che la Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030 è strutturata in due Obiettivi Strategici declinati in 8 Ambiti di Intervento con specifici obiettivi e corrispondenti azioni che definiscono nell'insieme un quadro complesso e ambizioso. Il programma di attuazione della Strategia dovrebbe definire per ogni azione un programma di lavoro con la stima dei costi e le necessarie coperture finanziarie.

Ma nel Ddl di Bilancio 2024 non c'è alcuna traccia di un disegno di questo respiro o di un sostanziale passo in avanti nella tutela della biodiversità del nostro Paese e le risorse rese disponibili ammontano

ad un desolante stanziamento complessivo di 317 milioni di euro (sommando quanto previsto nella Tabella 9 tutela del mare, 59.574.078 euro; aree protette, 118.615.667 euro; per il controllo delle specie in via di estinzione - CITES, 10.697.037 euro; ISPRA, 128.158.205 euro), pari allo 1,3% circa dell'ammontare dell'intera manovra, 0,5% se si considera solo lo stanziamento per i parchi nazionali e le aree marine protette.