

L'USO DI ICI DISINCENTIVANTI PER INCORPORARE IL RISCHIO DI ALLUVIONE

RITA CELLERINO

JEL CLASSIFICATION: Q00

KEYWORDS: economia ambientale

L'uso di ICI disincentivanti per incorporare il rischio di alluvione

di Rita Cellerino¹

Sommario

In questo lavoro proponiamo di modificare l'imposta comunale sugli immobili per incorporare il rischio di alluvione. Aliquote ICI differenziate dovrebbero essere applicate agli immobili che si trovano in quelle che sono definite aree a rischio idraulico "elevato" e "molto elevato", oggi identificate e perimetrate. Un maggior onere fiscale selettivo si tradurrebbe in un ulteriore disincentivo a nuove localizzazioni e rafforzerebbe le prescrizioni in materia urbanistica. Inoltre, un onere fiscale più pesante dovrebbe incentivare al trasferimento degli immobili in aree più sicure. Poiché, come vedremo, nel nostro paese, la delocalizzazione, affidata a strumenti di regolazione diretta, è una pratica che difficilmente si realizza, un aumento dell'aliquota ICI consentirebbe, comunque, di internalizzare, almeno parzialmente, il danno che la localizzazione in aree a rischio comporta per chi vi risiede e per gli altri cittadini. Oltre all'effetto disincentivante del prelievo, il maggiore gettito raccolto con l'ICI, potrebbe essere impiegato per erogare contributi per la delocalizzazione, ma soprattutto, potrebbe costituire un fondo di solidarietà per coprire, almeno in parte, l'ingente onere dei risarcimenti che vengono erogati in caso di alluvione.

1. La base imponibile

Le alluvioni costituiscono una calamità naturale di estrema rilevanza per il nostro paese, non soltanto in termini economici, dando origine a danni per milioni di euro, ma anche per la perdita di vite umane. Inoltre, la frequenza delle alluvioni e la gravità dei danni che si verificano sono in aumento. Tra le cause di questo fenomeno assume grande rilievo il fatto

¹ Università del Molise e Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
Ringrazio Emilio Gerelli e un referee anonimo per gli utili suggerimenti

che le aree che consentirebbero una fisiologica funzionalità idraulica sono anche quelle più densamente popolate ed urbanizzate. In esse la densità di immobili e di attività economiche importanti è estremamente elevata. Si pensi, ad esempio, che un quinto dell'intera superficie del bacino del Po è potenzialmente inondabile ogni 20-25 anni e un decimo della stessa superficie è potenzialmente soggetto a piene catastrofiche con il collasso del sistema degli argini maestri sul fiume Po e sugli affluenti principali². Soltanto in questo bacino 3.875 aree inondabili sono interessate da dissesti morfologici di carattere torrentizio e vi sono 7.200 insediamenti o infrastrutture che interferiscono con il deflusso idraulico. Il valore patrimoniale stimato di questi manufatti ammonta a 1,6 miliardi di euro per l'abitativo, 0,58 miliardi di euro per le industrie e 2,05 miliardi di euro per le infrastrutture³.

Dopo i tragici eventi della frana di Sarno, che nel 1998 costò la vita a 147 persone, il decreto legge 180/98 e modificazioni⁴, ha previsto che le Autorità di Bacino di rilievo nazionale ed interregionale e le Regioni per i restanti bacini, debbano provvedere all'individuazione delle aree a rischio idrogeologico (di alluvione e di frana) "elevato" e "molto elevato" per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale⁵. La legge richiedeva che, oltre all'identificazione di tali aree, si procedesse alla loro perimetrazione e le si sottoponesse a misure di salvaguardia, cioè a vincoli sull'utilizzo del suolo e divieti ad insediare nuove costruzioni. Questo ha portato alla classificazione dei Comuni in base ad un indice di tipo qualitativo denominato "livello di attenzione per il rischio idrogeologico" e all'individuazione e alla perimetrazione di tutte le aree a rischio molto elevato.

² Autorità di bacino del Po, dati 2003

³ idem

⁴ Il D.L. 180/98 è stato convertito e modificato dalla Legge 267/98, modificata dal D.L. 132/99, convertito e modificato dalla Legge 226/99

⁵ "Monografie. Classificazione dei Comuni Italiani in base al livello di attenzione per il rischio idrogeologico", Ministero dell'Ambiente, Servizio VIA, Informazione ai cittadini e per la relazione sullo stato dell'ambiente, Roma 2000

Tutti i comuni italiani, dunque, sono stati classificati, a seconda della maggiore o minore vulnerabilità del loro territorio al rischio di frana e di alluvione. Inoltre, nell'ambito del territorio del singolo comune le aree a rischio elevato o molto elevato sono state individuate con un livello di dettaglio così minuzioso da consentirne la perimetrazione.

Un incrocio con i dati catastali consentirebbe, quindi, con facilità, di individuare i proprietari degli immobili siti nelle aree a rischio.

La base imponibile di un tributo che incorpori, almeno in parte, il rischio di alluvione, può essere la rendita degli immobili e delle aree edificabili localizzati in aree a rischio.

Le informazioni sul rischio idrogeologico che grava sugli immobili e sull'utilizzo produttivo dei terreni, dovrebbero, infatti, essere incorporate nella rendita degli stessi. In particolare, un rischio maggiore dovrebbe tradursi in un rendimento minore e questo, a sua volta, dovrebbe tradursi in una diminuzione della rendita catastale. Questa indicazione del mercato, però, non è utilizzabile ai fini di una gestione del territorio che minimizzi il rischio di alluvione e, anzi, in assenza di intervento dell'operatore pubblico sortirebbe un effetto contrario: infatti, un rendimento e un prezzo inferiore si traducono, se mai, se l'orizzonte temporale del soggetto è limitato, in un possibile incentivo verso la localizzazione in zone poco sicure. Inoltre, la rendita catastale è un dato burocratico statico per lunghi periodi e non subisce modificazioni connesse con la situazione di rischio più o meno elevato.

Per incorporare correttamente il rischio di alluvione, dunque, si rende necessario un intervento correttivo da parte dell'operatore pubblico. Tale intervento non può modificare la rendita catastale, né coefficienti come quelli relativi, ad esempio, alle destinazioni d'uso. Infatti, il valore di queste grandezze andrebbe aumentato in caso di rischio: la rendita dovrebbe essere maggiore in presenza di rischio alluvionale e il coefficiente sarebbe di segno contrario a quello del rendimento economico. Questo ingenererebbe confusione sulle stesse caratteristiche del rischio, trasformandolo, almeno in termini di dati catastali, in un fattore di apprezzamento del bene.

Non resta, dunque, che agire sulle aliquote e prevedere un nuovo tributo o utilizzare una differenziazione nelle aliquote di un tributo già esistente e operativo in maniera soddisfacente.

La nostra proposta è quella di effettuare semplicemente una differenziazione mirata delle aliquote ICI che dovrebbero poter essere aumentate dagli enti locali sottoposti al rischio di alluvione anche al di sopra dei limiti massimi attualmente praticati. Andrebbero, invece, sottoposti ad aliquote più basse della media comunale o del tutto esentati, gli immobili già localizzati nelle casse di espansione o nelle aree di laminazione delle piene. Queste aree, infatti, vengono allagate per diminuire l'impatto dell'alluvione sui territori a valle e gli immobili presenti in esse subiscono necessariamente l'impatto alluvionale. La funzione "sociale" di questi territori è elevata e i disagi che gravano sulle strutture immobiliari presenti sono, del pari elevati. Tuttavia, la classificazione di un'area come "cassa di espansione" viene concordata con le comunità locali che vengono adeguatamente incentivate con strumenti opportuni. Tra questi potrebbe esservi l'esenzione dall'ICI.

Ricordiamo che i Comuni già operano una differenziazione delle aliquote, applicando, ad esempio aliquote più elevate, fino al 9 per mille, per penalizzare le case sfitte da oltre due anni, oppure aliquote agevolate, inferiori al 4 per mille, per le abitazioni date in affitto a canone agevolato. In alcuni Comuni, per questi immobili l'ICI è stata addirittura eliminata.

Nelle pagine che seguono approfondiremo la nostra analisi riferendoci esclusivamente agli immobili localizzati in zone a rischio e tralasciando i terreni edificabili. Infatti, la presenza di questa destinazione d'uso, asseverata dall'ente locale, in un'area a rischio, non è accettabile e, una volta identificata l'area a rischio, dovrà essere modificata.

Esaminiamo, dunque alcuni aspetti della nostra proposta di applicazione di aliquote più alte, rispetto alla media comunale, sugli immobili che sono localizzati nelle aree a rischio di alluvione e, in particolare:

1. le caratteristiche del rischio alluvionale, la creazione di esternalità dovuta a localizzazioni in aree a rischio e la necessità di un intervento tributario da parte dell'operatore pubblico
2. i soggetti che dovrebbero essere tassati
3. le finalità che l'aggravio selettivo delle aliquote consentirebbe di raggiungere.

2. Il rischio alluvionale

Il rischio di alluvione si definisce come la probabilità che un aumento improvviso delle acque danneggi la vita umana o le proprietà. Il rischio di alluvione che il soggetto deve fronteggiare dipende, come vedremo, da una pluralità di fattori, tra cui, oltre alla probabilità dell'evento, assumono grande rilevanza le condizioni territoriali dell'ambiente recettore, la sua fragilità e l'entità del valore esposto.

Gli elementi che compongono il rischio di alluvione sono l'intensità della pioggia e le caratteristiche e condizioni del corso d'acqua, le quali determinano la probabilità che una certa precipitazione atmosferica causi una piena che, a sua volta, può dare luogo ad un allagamento. La gravità dei danni che quest'ultimo può produrre dipende dal fatto che nel punto in cui avviene l'erosione vi siano o meno manufatti di valore o persone che possono subire danni. Le alluvioni non sono dovute soltanto a piogge estreme ma dipendono in modo cruciale dalle condizioni del suolo che riceve le precipitazioni e, quindi, dalle modificazioni indotte dall'uomo nelle caratteristiche e nell'uso del suolo stesso.

Il rischio totale di alluvione, in un tempo dato e in una data area, risulta dal prodotto tra la probabilità che un certo evento si manifesti, l'intensità dell'evento stesso, la presenza di elementi a rischio, la loro fragilità e il loro valore.

La letteratura del settore concorda nel definire "un'equazione del rischio" di alluvione che formalizza la definizione data sopra ponendo R

= $H \cdot V \cdot E$. Secondo questa equazione, R, il *rischio totale*, per un certo elemento, dipende da:

H - *pericolosità* -: rappresenta la probabilità che un evento di intensità data, si manifesti in un dato intervallo di tempo e in una zona che influenza l'elemento a rischio. Il valore di H è funzione del tempo di ritorno dell'evento, che esprime l'intervallo di tempo nel quale l'alluvione si verifica in media almeno una volta.

V - *vulnerabilità* -: rappresenta il possibile grado di perdita per un certo elemento a rischio al verificarsi dell'evento alluvionale. La vulnerabilità è espressa in una scala che va da zero, nessuna perdita a 1, perdita totale. La vulnerabilità, a sua volta, dipende dalla fragilità dell'elemento a rischio e dall'intensità dell'alluvione

E - *valore dell'elemento a rischio* -: valore della popolazione, delle proprietà, delle attività economiche esposte al rischio in una data area. Può essere espresso in moneta o in quantità fisiche.

Le alluvioni e il loro impatto, dunque, sono influenzate da una combinazione di fattori naturali e interferenze umane. Queste interferenze, che sono significative, fanno del rischio di alluvione, un fenomeno sociale, anziché un semplice evento fisico probabilistico. Questa ulteriore definizione è molto importante, perché permette di focalizzare il fatto che il rischio di alluvione connesso ad una piena, è composto da più elementi le cui modificazioni e i cui effetti sulle perdite attese, sono un risultato dell'azione umana.

I fattori di pressione che possono provocare le alluvioni o inasprire le conseguenze includono:

- la capacità del suolo di accumulare le acque, che peggiora in assenza di una copertura arborea adeguata
- le opere di canalizzazione, che aumentano la velocità e, quindi l'impatto dell'inondazione,
- i cambiamenti nella captazione delle acque e nell'uso del suolo di pertinenza fluviale,
- l'aumento della popolazione,
- la forte urbanizzazione e l'aumento dell'edificazione,

- la costruzione di strade e ferrovie che interferiscono con i corsi d'acqua,
- la presenza di opere idrauliche non coordinate tra loro,
- il cambiamento climatico⁶.

In base a queste nozioni di rischio idraulico sono state individuate con un grado di dettaglio assai preciso, che ne consente la perimetrazione, quelle che vengono definite aree a rischio elevato e molto elevato. Queste aree sono state identificate e perimetrare sulla base dei Piani Straordinari resi obbligatori dal D.L.180/98 e dalla Legge 267/99, emanati dopo la tragedia di Sarno. Dopo aver individuato le aree a rischio, la legge richiede che si programmino gli interventi per la loro messa in sicurezza e che si applichino vincoli di inedificabilità. Per identificare le aree, il rischio è espresso in una scala che va da moderato a molto elevato, secondo le seguenti definizioni:

- *rischio moderato* (R1): i danni sociali ed economici sono marginali
- *rischio medio* (R2): sono possibili danni minori agli edifici ed infrastrutture che non pregiudicano l'incolumità delle persone, l'agibilità degli edifici e lo svolgimento delle attività socioeconomiche
- *rischio elevato* (R3): sono possibili problemi all'incolumità delle persone, danni funzionali agli edifici e alle infrastrutture, con conseguente inagibilità degli stessi e l'interruzione delle attività socio economiche, danni al patrimonio culturale
- *rischio molto elevato* (R4): sono possibili la perdita di vite umane e lesioni gravi alle persone, danni gravi agli edifici e alle infrastrutture, danni al patrimonio culturale, la distruzione di attività socio-economiche.

I dati circa il numero delle aree a rischio individuate fino ad ora non sono definitivi perché le Autorità di bacino e le Regioni stanno ancora completando i Piani di Assetto Idrogeologico. Ma il loro numero è elevato: per il bacino del Po sono state individuate 3.875 aree inondabili

⁶ cfr., ad esempio, "Sustainable water use in Europe", Environmental Issue report n° 21, European Environment Agency, Copenhagen, 2001, pg.7

e interessate da dissesti morfologici di carattere torrentizio, di cui 659 interferenti con infrastrutture ed abitazioni. La sola regione Toscana ha individuato 1.213 aree a rischio molto elevato di alluvione, la Liguria 410, la Campania 338, il Lazio 144⁷.

3. La creazione di esternalità

I danni alluvionali, la cui entità, come abbiamo visto, dipende dal valore economico esposto, possono essere dovuti anche ad effetti esterni negativi *unidirezionali*, cioè subiti da altri soggetti o *reciproci*⁸, in cui i soggetti causano e subiscono danni. In generale nel settore delle alluvioni si tratta di esternalità reciproche derivanti da comportamenti diffusi. Sono comportamenti individualmente di entità trascurabile, tenuti, però, da una moltitudine di individui. Mentre singolarmente non avrebbero impatti rilevanti, nell'aggregato, invece, provocano danni ingenti ad altri soggetti ed agli stessi che li hanno messi in atto.

Le situazioni che provocano esternalità e danni alluvionali sono, perlopiù, le seguenti:

- *attività di disboscamento*. Il disboscamento operato a monte, con finalità economiche, commercio del legname o utilizzo dei terreni a scopo residenziale, diminuisce notevolmente la capacità dei terreni montani di trattenere l'acqua piovana. Questo inasprisce l'intensità dei fenomeni alluvionali e, quindi, l'entità dei danni per i soggetti insediati a valle
- *costruzione di arginature e difese spondali per difendere centri abitati e attività produttive a rischio*. Questa pratica, molto in uso su molti corsi d'acqua del nostro paese e nel passato, realizzata senza coordinare le opere tra loro, difende i soggetti che costruiscono gli argini ma, al contempo, canalizza il corso d'acqua.

⁷ Ministero dell'Ambiente, Apat, "Annuario dei dati ambientali. Stato dell'ambiente", Roma, 2002

⁸ si veda ad esempio, G.Panella, "Economia e politiche dell'ambiente", Carocci, Roma, 2002

La cementificazione che ne deriva ha come conseguenza quella di aumentare la violenza della massa d'acqua che si riversa sui soggetti più a valle, anche in questo caso aumentando l'impatto alluvionale. Fin qui le esternalità unidirezionali. Ma vi possono essere anche esternalità reciproche dovute al fatto che la presenza di difese arginali favorisce il manifestarsi di comportamenti di "rischio morale". Infatti, le popolazioni sapendo di poter contare sulla difesa degli insediamenti ottenuta grazie alle arginature si cullano in un falso senso di sicurezza che le spinge a localizzare abitazioni e attività economiche di valore nelle aree difese. Questo comportamento aumenta il valore esposto e l'entità dei danni qualora le difese abbiano a cedere, cosa che, purtroppo accade frequentemente.

- *localizzazione di immobili residenziali o produttivi in aree a rischio.* Questo effetto esterno può essere definito esternalità localizzativa e il danno che ne deriva, danno localizzativo. I soggetti insediati nelle aree a rischio, tipicamente alvei dei fiumi e terreni ad essi contigui, provocano e subiscono danni alluvionali per il semplice fatto di essere insediati in territori di pertinenza fluviale. Subiscono allagamenti quando il fiume esonda, e questo, data l'area di localizzazione è prevedibile, ma con la loro presenza contribuiscono ad inasprire la violenza dell'alluvione e, quindi, ad aumentare i danni prodotti per sé e per altri soggetti.

Nel caso del disboscamento internalizzare l'esternalità è complesso, dal momento che risulta difficile determinare incontestabilmente una relazione di causa-effetto: qual è l'entità ottima di disboscamento non dannoso? Quali sono i soggetti "titolari" della quota ottima e quali, invece, quelli che hanno prodotto danni? da quando l'attività di disboscamento ha iniziato ad essere dannosa? Soprattutto risulta difficile identificare i soggetti cui attribuire la responsabilità, e, quindi, l'onere tributario.

Nel caso delle difese spondali e delle esternalità localizzative, invece, un nuovo tributo o l'inasprimento delle aliquote ICI sugli immobili localizzati nelle aree contigue ai corsi d'acqua e, quindi, a

rischio, è praticabile e costituisce certamente una forma di internalizzazione delle esternalità negative.

4. Le aliquote

Seguendo la linea di ragionamento precedente si può discutere quale dovrebbe essere l'entità del tributo proposto per ogni contribuente. Secondo la teoria, questa dovrebbe essere pari al danno marginale che egli ha causato. Cosa significhi questo in termini di aggravio finanziario specifico è ben difficile da stabilire. Dal punto di vista dell'efficienza, tuttavia, l'onere dovrebbe essere tale da rendere costoso il comportamento a rischio e da determinare nel soggetto che lo intraprende l'esigenza di un calcolo di convenienza tra: continuare nella stessa azione e sottostare alla tassazione, oppure, affrontare un costo alternativo e cessare il comportamento a rischio. In altre parole, aliquote efficienti spingerebbero i contribuenti a domandarsi se non sia meno costosa una localizzazione in zone più sicure, favorendo, così il trasferimento degli immobili. Tutto questo è molto teorico, perché un effetto del genere potrebbe essere ottenuto soltanto applicando aliquote così elevate da essere proibitive e nessun ente locale intraprenderà mai una politica di questo tipo.

Tuttavia, se la misura verrà adottata, le aliquote non devono essere insignificanti. Inizialmente si potrebbe prevedere un raddoppio delle aliquote massime applicate dal Comune che, per ciascun contribuente, comporterebbe un onere aggiuntivo pari ad un blando premio assicurativo.

Per capire quale sarebbe un'aliquota efficiente, comunque, l'ente locale potrebbe tenere come riferimento l'ammontare delle richieste di indennizzo presentate dalla collettività locale in occasione delle alluvioni di riferimento. Questa grandezza è di semplice acquisizione, poiché spesso sono gli stessi enti locali che raccolgono le domande per i risarcimenti a seguito degli eventi alluvionali e, comunque, gli aggregati su base comunale sono disponibili presso le Provincie e le Prefetture.

Quindi, l'aliquota dovrebbe essere tale da garantire un gettito pari ai risarcimenti.

Se il gettito raccolto grazie all'aumento dell'ICI viene inteso come la partecipazione alla costituzione di un fondo di solidarietà per finanziare gli indennizzi, le informazioni che consentono di calcolare l'aliquota efficiente sono: la conoscenza delle richieste di indennizzo presentate storicamente, il numero dei contribuenti interessati, l'ammontare delle rendite immobiliari coinvolte e il numero di anni entro cui è probabile che un'alluvione di una certa intensità si manifesti (tempo di ritorno). Come si vede, sono tutte informazioni di facilissima reperibilità per ogni ente locale, che sulla base di esse potrebbe dimensionare l'aliquota.

E' ragionevole, comunque, ritenere che un'aliquota efficiente sarebbe troppo elevata per ottenere consenso politico e, come in molti altri casi di tassazione ambientale, si può prevedere la scelta di un'aliquota (anche di molto) inferiore a quella efficiente, la cosiddetta aliquota redistributiva. Un aggravio dell'ICI di tipo redistributivo, e un raddoppio dell'onere attuale sarebbe di questo tipo, avrebbe come conseguenza quella di produrre un segnale debole, che però costringerebbe i soggetti a rischio che producono esternalità localizzative, a prendere in conto, anche in piccola misura, gli aspetti negativi della localizzazione dei loro immobili. Inoltre, con il gettito raccolto si potrebbero finanziare eventuali trasferimenti degli immobili in aree più sicure.

Sulla reale operatività di incentivi alla delocalizzazione chi scrive è estremamente scettico. Siamo in un paese malato di localismo e le inefficienze protratte che stanno alla base di tutti i nodi irrisolti della gestione del territorio ne sono una prova. Ci sono, in effetti, norme e linee guida⁹ che dettano condizioni e obblighi per la delocalizzazione, giungendo fino a richiedere che "le aree relitte debbano essere trasferite al demanio pubblico libere da immobili", ma di fatto, fino ad ora, questa

⁹ Art.4 della legge 16 luglio 1997, n.228, legge 3 agosto 1998, n.267

normativa è disattesa e le misure di condono edilizio non contribuiscono certo a renderla più efficace.

Dal punto di vista del consumo di territorio, comunque, la presenza di un aggravio ICI, ha come conseguenza sicura quella di rappresentare un ulteriore disincentivo a nuovi insediamenti nelle aree a rischio, rafforzando, così i vincoli derivanti dalla pianificazione territoriale.

5. I soggetti contribuenti

Chi dovrebbe essere tassato con aliquota ICI differenziata? Tutti i proprietari di immobili ad uso abitativo o produttivo insediati nelle aree a rischio.

Come detto all'inizio, l'individuazione di queste aree è stata minuziosa. Gli ultimi dati resi disponibili dal Ministero dell'Ambiente, che non sono, però ancora definitivi, indicano in quasi 9.200 le aree a rischio idrogeologico elevato e molto elevato, sulle quali sono apposte misure di salvaguardia per impedire nuove edificazioni. I comuni interessati da aree a rischio di alluvione sono 2.063, ma il numero è destinato ad aumentare, come quello delle aree a rischio, man mano che l'inventario verrà completato con l'aggiornamento e l'approvazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico. L'indicazione fornita fino ad ora ha una copertura spaziale superiore al 70%¹⁰.

Dal momento che queste aree sono perimetrare, un incrocio con i dati catastali indica con facilità i contribuenti cui andrebbe applicato un aggravio dell'aliquota ICI.

Lungo tutto il corso del Po e dei suoi affluenti, ad esempio, i proprietari di immobili interessati da questa misura sarebbero quelli localizzati nelle cosiddette "fasce A e B", che indicano le zone dell'alveo dei fiumi e i territori immediatamente contigui in cui è più facile che forti precipitazioni provochino alluvioni. Se questi soggetti si trovano in centri urbani la politica adottata nel bacino è quella di difenderli con

¹⁰ Apat, "Annuario dei dati ambientali. Stato dell'ambiente", Roma, 2002

arginature. La misura è costosa e giustifica l'aumento dell'aliquota ICI che, in questo caso, diventa una tassazione di beneficio, poiché questi contribuenti godono del servizio fornito dai manufatti spondali. Inoltre, come abbiamo detto, la costruzione di difese può inasprire i danni per le comunità a valle, ed è giusto internalizzarli con una forma di tassazione.

Per i cittadini che si trovano fuori dai centri abitati, non sono costruite difese e, tuttavia, la presenza di questi immobili può inasprire i danni a valle. Le costruzioni che sono localizzate in aree di alveo fluviale o assimilabile, non sono poche. Si pensi che soltanto nel bacino del Po, certamente all'avanguardia rispetto al resto d'Italia per l'attenzione posta sul tema del controllo delle alluvioni, nelle aree di "fascia A" (alveo fluviale) sono stati censiti 538 insediamenti abitativi, 247 insediamenti produttivi, 13 strutture per servizi e 47 aree attrezzate ricreative e turistiche¹¹.

Come si è detto, la variabile che giustifica l'aggravio tributario è la localizzazione in area a rischio. Quest'ultima può essere stata effettuata in ottemperanza a norme di pianificazione territoriale, che si sono, poi, rivelate inidonee a tenere nel giusto conto il rischio di alluvione, o con una localizzazione abusiva condonata. E' inutile dire che, in caso di immobili condonati, l'aggravio dell'ICI assume caratteristiche ancora più spiccate di tassazione secondo il principio del beneficio.

Infine, come già accennato, per gli immobili esistenti, localizzati nelle casse di espansione e nelle aree di laminazione delle piene, l'ICI dovrebbe avere un'aliquota inferiore a quella media comunale o essere addirittura abolita.

Secondo la normativa vigente, in caso di alluvione, tutti questi soggetti, sia quelli in area urbana che le case sparse, sia le costruzioni autorizzate che quelle condonate, avranno diritto a ricevere risarcimenti finanziati attraverso al bilancio dello Stato. La certezza che questo avverrà costituisce, senza dubbio, un incentivo negativo alla localizzazione in aree a rischio.

¹¹ Autorità di Bacino del Po, rapporto 2003

Per ristabilire almeno in parte l'efficienza si rende necessario un intervento tributario da parte dell'operatore pubblico a fronte dell'esistenza di esternalità create dalle localizzazioni a rischio e dell'entità dei risarcimenti pagati dallo stato in caso di alluvione. L'aggravio selettivo dell'imposta comunale sugli immobili assume in questo senso una giustificazione di tipo etico oltre che economico.