



Modifica al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di consorzi di gestione e tutela del territorio e delle acque irrigue

A.C. 2708

Dossier n° 552 - Schede di lettura
23 gennaio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2708
Titolo:	Modifica al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di consorzi di gestione e tutela del territorio e delle acque irrigue
Iniziativa:	CNEL
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	19 novembre 2025
assegnazione:	3 dicembre 2025
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, XIII Agricoltura e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La gestione del reticolo idrografico

In base all'art. 86 del decreto legislativo n. 112 del 1998 (con cui si è provveduto al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali), "alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio".

L'articolo 89 del medesimo decreto prevede espressamente che sono conferite alle regioni e agli enti locali, tra le altre, le funzioni relative alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura, nonché i compiti di polizia idraulica.

Un ruolo di rilievo è poi assegnato alle autorità di bacino distrettuali (ABD), previste e disciplinate dall'art. 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006, a cui compete la pianificazione dei distretti idrografici in cui è suddiviso l'intero territorio nazionale (v. art. 64 del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Il principale compito dell'ABD è di elaborare e approvare il Piano di bacino distrettuale che, ai sensi dell'art. 65 del citato decreto legislativo, "ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato". Alle ADB spetta anche, nell'ambito delle attività di pianificazione di bacino, la predisposizione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni (ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 49/2010, di recepimento della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni).

Occorre inoltre evidenziare che l'art. 117, comma 2-*quater*, del decreto legislativo n. 152/2006, al fine di coniugare la prevenzione del rischio di alluvioni con la tutela degli ecosistemi fluviali, prevede la predisposizione, da parte delle ADB, in concorso con gli altri enti competenti, del Programma di gestione dei sedimenti a livello di bacino idrografico "quale strumento conoscitivo, gestionale e di programmazione di interventi relativo all'assetto morfologico dei corridoi fluviali". Tale programma, secondo quanto esplicitato dalla norma citata, ha l'obiettivo "di migliorare lo stato morfologico ed ecologico dei corsi d'acqua e di ridurre il rischio di alluvioni tramite interventi sul trasporto solido, sull'assetto plano-altimetrico degli alvei e dei corridoi fluviali e sull'assetto e sulle modalità di gestione delle opere idrauliche e di altre infrastrutture presenti nel corridoio fluviale e sui versanti che interagiscono con le dinamiche morfologiche del reticolo idrografico".

Per quanto riguarda le competenze regionali, occorre evidenziare, oltre a quanto già ricordato in precedenza, che l'art. 115 del decreto legislativo n. 152/2006, al fine di "assicurare il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici, con funzioni di filtro per i solidi sospesi e gli inquinanti di origine diffusa, di stabilizzazione delle sponde e di conservazione della biodiversità da contemperarsi con le esigenze di funzionalità dell'alveo", ha demandato alle regioni la disciplina degli interventi di trasformazione e di gestione del suolo e del soprassuolo previsti nella fascia di almeno 10 metri dalla sponda di fiumi, laghi, stagni e lagune.

ADB e Regioni non esauriscono però il novero dei soggetti competenti in materia di polizia idraulica (cioè di regolazione e controllo delle attività all'interno del demanio idrico).

La **competenza sui corsi d'acqua del reticolo idrografico regionale** è esercitata da una pluralità di soggetti, in relazione alle caratteristiche del corso d'acqua stesso:

- il reticolo idrografico regionale è di competenza della **Regione**;
- il reticolo idrico minore è generalmente delegato alla competenza degli **enti locali** (di norma ai **comuni**);
- esiste poi un reticolo idrico consortile assegnato alla competenza di enti pubblici, denominati "**Consorzi di bonifica**" (a tali consorzi viene assegnata la polizia idraulica all'interno di un'area specifica, chiamata "comprensorio").

Occorre inoltre ricordare l'Agenzia Interregionale per il fiume Po (istituita nel 2003 con quattro leggi approvate dalle Regioni interessate dal bacino del Po, vale a dire Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) che cura la gestione del demanio idrico del fiume Po e svolge, in tale ambito, funzioni di polizia idraulica.

Si rammenta, infine, che l'art. 68-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006 ha codificato gli accordi volontari tra soggetti pubblici e privati noti come "contratti di fiume", stabilendo che tali contratti concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione del bacino idrografico, quali "strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree".

I consorzi di bonifica e i consorzi di miglioramento fondiario

L'art. 54 del [R.D. 215/1933](#) (recante "Nuove norme per la bonifica integrale") dispone, tra l'altro, che "possono costituirsi consorzi tra proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica. I consorzi provvedono alla esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica o soltanto alla manutenzione ed esercizio di esse".

Il successivo art. 59 dispone che "i consorzi di bonifica sono **persone giuridiche pubbliche** e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalle leggi e dagli statuti" e che "per l'adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate".

Tali disposizioni sono state ribadite dall'art. 862 del codice civile che ha anche stabilito che "i consorzi sono costituiti per decreto del Presidente della Repubblica e, in mancanza dell'iniziativa privata, possono essere formati anche d'ufficio".

L'art. 71 del R.D. 215/1933, nel disciplinare i consorzi di miglioramento fondiario, stabilisce che per l'esecuzione, manutenzione ed esercizio di opere di miglioramento fondiario, riconosciute sussidiabili, possono costituirsi consorzi, con le forme indicate dal medesimo decreto per i consorzi di bonifica.

Anche tali disposizioni sono state riprese dal codice civile. L'art. 863 c.c. dispone infatti che "nelle forme stabilite per i consorzi di bonifica possono essere costituiti anche consorzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio di opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica. Essi sono persone giuridiche private. Possono tuttavia assumere il carattere di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, sono riconosciuti d'interesse nazionale con provvedimento dell'autorità amministrativa".

L'[art. 27 del D.L. 248/2007](#) ha demandato alle regioni il **riordino dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario** disciplinati dal R.D. 215/1933 (anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi), secondo criteri definiti di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Lo stesso articolo ha precisato che "sono fatti salvi le funzioni e i compiti attualmente svolti dai medesimi consorzi e le relative risorse, ivi inclusa qualsiasi forma di contribuzione di carattere statale o regionale; i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale".

In attuazione di tali disposizioni è stato siglato il [protocollo d'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008](#), nelle cui premesse viene evidenziato che la bonifica ha assunto, nel corso degli anni, una "polivalenza funzionale, svolgendo sul territorio diverse attività, tra cui: difesa del suolo, provvista e gestione delle acque a prevalente uso irriguo, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente. Tale ruolo è riconosciuto alla bonifica sia dalle leggi nazionali (L. 183/1989 sulla difesa del suolo, L. 36/1994 sulle risorse idriche, D.Lgs. 152/1999 sulla tutela delle acque dall'inquinamento, oggi racchiuse nelle corrispondenti norme del D.Lgs. 152/2006) e dalla prevalente legislazione regionale in materia. Ne discende che la bonifica concorre, con le sue azioni, alla sicurezza territoriale, alimentare ed ambientale". Nello stesso protocollo viene altresì ricordato che

"i Consorzi di bonifica, nell'ambito delle funzioni loro assegnate dalle Regioni, sono competenti, secondo i principi fondamentali vigenti e le normative regionali, per la realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica e irrigazione".

Nell'individuare i criteri per il riordino, il protocollo citato elenca **compiti e funzioni dei Consorzi** prevedendo che:

a) i Consorzi di bonifica, secondo quanto previsto dalla vigente legislazione, nell'ambito territoriale di competenza, hanno il compito di provvedere alla realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario;

b) ai Consorzi di bonifica può essere affidato, nei limiti e secondo modalità stabilite con legge regionale, il compito di provvedere alla realizzazione, manutenzione ed esercizio di opere pubbliche diverse da quelle indicate alla precedente lettera a) finalizzate alla difesa del suolo, come le sistemazioni idrauliche e idraulico forestali, la regolazione dei corsi di acqua, gli impianti idrovori, le vasche di laminazione e tutte le rimanenti opere che nei comprensori garantiscono la sicurezza idraulica territoriale;

c) ai Consorzi di bonifica possono, inoltre, essere assegnate dalle Regioni ulteriori attività, ivi comprese quelle dirette alla realizzazione di azioni volte a contribuire allo sviluppo del territorio rurale, alla salvaguardia ambientale e al risanamento delle acque.

Una rassegna delle **leggi adottate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano** è disponibile sul [sito web dell'ANBI](#) (Associazione Nazionale delle Bonifiche, delle Irrigazioni e dei miglioramenti fondiari).

Contenuto

La proposta di legge in esame si compone di un solo articolo che introduce, nel testo del [D.Lgs. 152/2006](#) (Codice dell'ambiente), un nuovo articolo 62-*bis* volto a disciplinare le convenzioni con i consorzi di bonifica e i consorzi di miglioramento fondiario (d'ora in poi indicati semplicemente come "Consorzi") per la tutela del territorio e delle acque irrigue.

Si fa notare che tale finalità rientrava già nei criteri per il riordino dei citati consorzi previsti dal [protocollo d'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008](#) (di cui si è dato conto nella precedente premessa). Tale protocollo ha infatti previsto che:

- allo scopo di realizzare sinergie con riferimento alle azioni di comune interesse per i Consorzi di bonifica e gli enti locali, le Regioni possono promuovere accordi di programma tra Consorzi di bonifica ed enti locali. Possono inoltre definirsi intese e convenzioni per la realizzazione di azioni di comune interesse, per la gestione in comune di specifici servizi e per la tutela dell'ambiente, nel rispetto delle normative specifiche.

- allo scopo di realizzare economie di gestione e di coinvolgere le potenzialità insistenti sui territori di competenza, i Consorzi possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli iscritti al registro delle imprese.

Soggetti firmatari delle convenzioni e modalità di stipula (commi 1 e 2)

Il **comma 1** di tale articolo 62-*bis* dispone che le **regioni**, le **province autonome di Trento e di Bolzano** e gli **enti locali** hanno la facoltà di stipulare convenzioni con i Consorzi.

Lo stesso comma disciplina le **modalità per la stipula** delle convenzioni, stabilendo che la stessa avviene:

- **d'intesa con l'Autorità di bacino** distrettuale competente;

- e previo **parere non vincolante dell'ente di governo dell'ATO** (ambito territoriale ottimale). Tale parere, in base al disposto del **comma 2**, è reso **entro 30 giorni** dalla richiesta; decorso tale termine si può comunque procedere alla stipula della convenzione.

Nel disciplinare l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, l'art. 147 del Codice dell'ambiente dispone, tra l'altro, che "i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni" e che "gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche".

Finalità e oggetto delle convenzioni (commi 1, 3-6)

Il **comma 1** dispone, oltre a quanto già illustrato in precedenza, che la **finalità** delle convenzioni in questione è quella di **migliorare l'efficacia e l'efficienza delle manutenzioni della rete idrografica**, anche di rilevanza maggiore, aumentandone la sicurezza e l'integrazione nel territorio con la gestione del reticolo minore di competenza consortile.

Il **comma 3** prevede invece che le convenzioni di cui trattasi possono avere ad **oggetto** le seguenti attività:

a) vigilanza sui corsi d'acqua, anche naturali, appartenenti alla rete idrografica di competenza regionale e comunale;

b) manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua di cui alla lettera a);

c) controllo e gestione delle acque e delle opere idrauliche;

d) realizzazione di nuove opere idrauliche in relazione alle aree che si trovano nel loro comprensorio o nelle zone adiacenti, secondo quanto stabilito dagli accordi tra le parti.

Il **comma 5** dispone che - fermo restando quanto previsto dall'articolo 141 del Codice dell'ambiente - le convenzioni **non possono** avere ad oggetto le **attività riguardanti il servizio idrico integrato** né le dotazioni dei soggetti gestori dello stesso, né possono comportare, neppure in via indiretta, oneri a carico dei gestori medesimi.

L'art. 141 del Codice dell'ambiente (con cui si apre la Sezione III della parte terza del Codice, che disciplina la gestione delle risorse idriche) stabilisce che "oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane" e che "il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riuso delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato".

Il **comma 6** stabilisce che tra le attività affidate ai Consorzi **non possono rientrare le attività di competenza delle ARPA** (agenzie regionali per la protezione dell'ambiente).

L'articolo 7 della legge 28 giugno 2016 n. 132, nel disciplinare le ARPA, affida a tali agenzie, quale compito primario, lo svolgimento delle "attività istituzionali tecniche e di controllo obbligatorie necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA (livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali, *n.d.r.*) nei territori di rispettiva competenza".

In base al **comma 4**, costituiscono **parti essenziali delle convenzioni** in questione l'individuazione dei corsi d'acqua oggetto degli interventi, delle opere e delle attività da realizzare, delle modalità di calcolo e di copertura dei relativi costi, nonché la ripartizione degli oneri connessi, previa definizione degli stessi da parte di una commissione tecnica paritetica.

La relazione illustrativa sottolinea, in proposito, che "per garantire l'equità e la sostenibilità di questo sistema senza aggravio per le imprese e per i cittadini consorziati, le nuove disposizioni prevedono che gli oneri sostenuti dai consorzi di bonifica per le attività affidate agli stessi sono oggetto di rimborso e che tale rimborso deve essere previsto in fase di stipulazione nel quadro economico delle convenzioni, come definito da una commissione tecnica paritetica".

La **commissione paritetica per la definizione degli oneri** è composta - secondo quanto previsto dal comma 4 - da **6 membri** nominati dai medesimi soggetti che hanno stipulato la convenzione.

Facoltà attribuite ai Consorzi (commi 7-8)

Il **comma 7** dispone che, per lo svolgimento delle attività oggetto della convenzione (indicate dal comma 3), i Consorzi possono:

- eseguire **lavori in amministrazione diretta**;
- **o affidare l'esecuzione a operatori economici nel rispetto** della disciplina prevista dal **codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 36/2023).

In base al **comma 8** i Consorzi possono procedere alla sottoscrizione di **convenzioni con gli imprenditori agricoli** ai sensi dall'art. 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

Il comma 1 dell'art. 15 del D.Lgs. 228/2001 prevede – al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio – che le pubbliche amministrazioni, ivi compresi i consorzi di bonifica, possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli. Il successivo comma stabilisce che tali convenzioni definiscono le prestazioni delle pubbliche amministrazioni che possono consistere, nel rispetto della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato all'agricoltura, "anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche. Per le predette finalità le pubbliche amministrazioni, in deroga alle norme vigenti, possono stipulare contratti d'appalto con gli imprenditori agricoli di importo annuale non superiore a 50.000 euro nel caso di imprenditori singoli, e a 300.000 euro nel caso di imprenditori in forma associata".

Disciplina dei materiali litoidi e vegetali rimossi dal demanio idrico e marittimo (comma 9)

Il **comma 9**, nei casi di realizzazione di opere e di interventi oggetto di convenzione ai sensi del presente articolo, disciplina la gestione dei materiali litoidi e vegetali rimossi dal demanio idrico e marittimo **per interventi diretti a prevenire situazioni di pericolo o per il ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua**.

Nei casi indicati, tali materiali, in deroga all'art. 13 del D.Lgs. 275/1993 (che disciplina gli importi dei canoni demaniali per concessioni per estrazioni di materiali dall'alveo), possono essere ceduti ai realizzatori degli interventi stessi a compensazione degli oneri di trasporto ovvero può essere prevista, nel rapporto con gli appaltatori, la compensazione dei costi delle attività inerenti alla sistemazione dei tronchi fluviali, da valutare sulla base dei canoni demaniali vigenti o dei prezzi stabiliti dalle regioni o dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con il valore del materiale estratto riutilizzabile.

La finalità di tale disposizione, secondo quanto evidenziato dalla relazione illustrativa, è quella di "stimolo alle attività economiche locali e, in particolare, alla riattivazione della filiera del legno".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame interviene su profili appartenenti prevalentemente alle materie **tutela dell'ambiente** e **ordinamento civile**, attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere g) e l), della Costituzione.

Si ricorda che la tutela dell'ambiente si configura come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una materia 'trasversale', "in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze della Corte costituzionale nn. 21 e 191 del 2022 e n. 16 del 2024).

Con riferimento specifico ai consorzi di bonifica, nella **sentenza n. 188 del 2018** la Corte costituzionale ha evidenziato che "la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze. Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma). Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei "principi fondamentali" della legislazione dello Stato nella materia del «governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema». Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che questa Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.). Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente – come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 139 del 2009) – che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica".