LEGAMBIENTE

Memoria di Legambiente nazionale APS nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3133, Conversione in legge del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177, recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche"

VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici
Camera dei deputati

Premessa

Legambiente esprime una valutazione **complessivamente positiva** sul decreto-legge n. 177 del 2026 e sulle finalità che ne hanno motivato l'adozione.

Il provvedimento interviene infatti su alcuni nodi strategici per l'attuazione delle politiche ambientali del Paese: il rafforzamento e l'efficientamento delle procedure di valutazione e autorizzazione ambientale, la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici, la mitigazione del rischio idrogeologico, l'economia circolare e l'accelerazione degli interventi di bonifica. Sono ambiti nei quali Legambiente ha più volte evidenziato la necessità di rafforzare la capacità di intervento delle amministrazioni pubbliche, accelerare gli interventi mantenendo elevato il livello della tutela ambientale e sanitaria e trasformare la prevenzione in uno degli assi strutturali delle politiche pubbliche.

Lo stesso decreto individua tra le proprie finalità il rafforzamento degli strumenti amministrativi, operativi e finanziari delle amministrazioni competenti e l'effettiva realizzazione degli interventi di bonifica e recupero ambientale, con specifico riferimento anche alla Terra dei fuochi.

Le disposizioni introdotte costituiscono quindi, nel complesso, un passo nella giusta direzione.

Al tempo stesso, però, riteniamo che l'iter parlamentare di conversione rappresenti un'occasione per **rafforzare alcune delle misure previste e chiarire alcuni principi di fondo**, **affinché la necessaria semplificazione dei procedimenti non comporti una riduzione delle garanzie e dei controlli e affinché gli interventi puntuali contenuti nel decreto si inseriscano in una strategia strutturale di prevenzione dei rischi ambientali e climatici, economia circolare e rafforzamento del sistema pubblico dei controlli.**

In tale prospettiva, Legambiente formula le seguenti osservazioni e proposte.

LEGAMBIENTE

1. Rafforzamento delle istruttorie ambientali e delle competenze pubbliche

Legambiente valuta positivamente le misure contenute nell'articolo 1 finalizzate ad aumentare efficienza e coerenza delle procedure di valutazione ambientale.

Il decreto attribuisce alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC anche le verifiche di assoggettabilità a VIA dei progetti per i quali l'eventuale successiva valutazione di impatto ambientale è già di competenza della medesima Commissione. Il Governo motiva tale scelta con l'esigenza di evitare che uno stesso progetto sia esaminato, nelle diverse fasi, da due Commissioni differenti. Il provvedimento interviene inoltre sul rimborso dei diritti di istruttoria in caso di mancato rispetto dei termini e sulle modalità di inclusione dell'autorizzazione paesaggistica nel Provvedimento unico in materia ambientale.

Si tratta di misure condivisibili nella misura in cui contribuiscono a rendere più efficienti i procedimenti senza ridurne la qualità.

Per Legambiente occorre infatti ribadire un principio fondamentale: **la velocizzazione delle procedure ambientali deve derivare in primo luogo dalla maggiore efficienza e capacità tecnica della pubblica amministrazione, e non dall'indebolimento delle valutazioni, dei controlli o della partecipazione**.

Sotto questo profilo, le difficoltà che ancora caratterizzano numerosi procedimenti ambientali dimostrano quanto sia necessario accompagnare le innovazioni procedurali con un rafforzamento strutturale delle amministrazioni chiamate a svolgere le istruttorie.

Proposta

Nell'ambito della conversione del decreto-legge riteniamo pertanto opportuno:

- rendere strutturale il rafforzamento delle competenze tecniche e professionali del MASE;
- accompagnarlo con il rafforzamento del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA);
- assicurare che gli interventi di semplificazione e accelerazione non comportino una riduzione della qualità tecnico-scientifica delle istruttorie;
- consolidare l'integrazione tra le competenze ambientali e sanitarie nei procedimenti autorizzativi riguardanti attività caratterizzate da rilevanti pressioni sull'ambiente.

In altri termini, l'obiettivo dovrebbe essere quello di perseguire contemporaneamente **tempi certi, qualità delle valutazioni e maggiore capacità pubblica di controllo**.

LEGAMBIENTE

2. Ambiente e salute nelle autorizzazioni

Particolarmente significativa è l'attenzione posta dal provvedimento al rafforzamento degli aspetti sanitari nelle attività del Ministero connesse al rinnovo e al riesame delle Autorizzazioni integrate ambientali di competenza statale. La relazione illustrativa riconduce le disposizioni anche all'esigenza di assicurare l'attuazione di obblighi e principi chiariti dalla giurisprudenza europea in materia di tutela della salute nell'ambito dei procedimenti autorizzativi ambientali.

Legambiente condivide pienamente questo orientamento.

Occorre superare definitivamente una concezione che tenga separati ambiente e salute, soprattutto nelle aree del Paese caratterizzate dalla presenza di grandi impianti industriali o da una pluralità di pressioni ambientali.

Proposta

La disposizione potrebbe essere ulteriormente rafforzata favorendo:

- l'integrazione strutturale delle competenze ambientali e sanitarie;
- il coinvolgimento coordinato dei soggetti pubblici competenti in materia ambientale e sanitaria;
- una maggiore considerazione, ove pertinente, degli effetti cumulativi derivanti dalla presenza di più fonti di pressione ambientale;
- adeguate risorse per garantire continuità alle attività istruttorie e di controllo.

3. Fondo per gli eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima: dalla riparazione alla prevenzione

Legambiente giudica positivamente l'istituzione, prevista dall'articolo 2, del **Fondo investimenti per la gestione di eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima**, destinato a finanziare investimenti comunali relativi a eventi che non determinano la dichiarazione di un'emergenza di protezione civile.

Il provvedimento demanda a un decreto ministeriale la definizione delle modalità di presentazione e valutazione delle istanze, delle modalità di monitoraggio e rendicontazione e dell'importo erogabile, comunque entro il limite di **un milione di euro per singolo evento**.

La misura coglie un problema reale: tra l'ordinarietà e la grande emergenza di protezione civile esiste un ampio insieme di eventi ambientali e climatici che può produrre conseguenze rilevanti sui territori e mettere in difficoltà soprattutto gli enti locali con minore capacità finanziaria e amministrativa.

Riteniamo tuttavia che tale intervento debba essere collocato all'interno di una strategia più ampia. La crisi climatica impone infatti un progressivo spostamento delle politiche pubbliche **dalla sola gestione del danno alla prevenzione e all'adattamento**.

Proposta

In sede di conversione sarebbe opportuno rafforzare il Fondo:

1. incrementandone progressivamente la dotazione;
2. riconoscendo esplicitamente la possibilità di sostenere, ove coerenti con le finalità dello strumento, interventi finalizzati alla riduzione delle vulnerabilità future;
3. introducendo criteri premiali per interventi che aumentino la resilienza degli ecosistemi e dei territori;
4. privilegiando, laddove tecnicamente appropriate, soluzioni basate sulla natura, interventi di rinaturalizzazione, gestione sostenibile delle acque e riduzione dell'impermeabilizzazione;
5. assicurando coerenza tra gli interventi finanziati e gli strumenti nazionali e territoriali di adattamento ai cambiamenti climatici.

La prevenzione deve progressivamente diventare **una componente strutturale della spesa pubblica ambientale**, superando la logica per cui le risorse vengono mobilitate prevalentemente dopo che il danno si è verificato.

4. Dissesto idrogeologico: accelerare gli interventi, migliorando contemporaneamente la qualità della prevenzione

L'articolo 3 interviene sulle attività per la mitigazione del rischio idrogeologico, ponendo a carico dei quadri economici degli interventi gli oneri relativi all'assistenza tecnico-specialistica svolta a supporto dei Commissari di Governo, entro il limite massimo del 2 per cento del finanziamento assegnato.

Legambiente condivide l'obiettivo di rafforzare la capacità progettuale e realizzativa e di superare quei deficit tecnici e amministrativi che possono rallentare l'utilizzo delle risorse disponibili.

Al tempo stesso, l'accelerazione degli interventi deve essere accompagnata da una maggiore attenzione alla **qualità e alla natura delle opere**, superando una visione del contrasto al dissesto fondata esclusivamente sulla realizzazione di opere strutturali.

Proposta

Occorre favorire maggiormente:

- la programmazione e gli interventi a scala di bacino;
- la manutenzione e la rinaturalizzazione del territorio;
- il recupero della funzionalità naturale dei fiumi e delle aree di espansione;
- la riduzione dell'impermeabilizzazione dei suoli;
- il ricorso alle soluzioni basate sulla natura laddove risulti efficace;
- la valutazione dei risultati in termini di effettiva riduzione dell'esposizione e della vulnerabilità.

Il rafforzamento della capacità amministrativa dei Commissari può quindi costituire un passaggio positivo, purché inserito in una politica nazionale che ponga **prevenzione, adattamento e corretta pianificazione territoriale** al centro della gestione del rischio.

5. Economia circolare: semplificare senza arretrare nella tutela ambientale

L'articolo 4 modifica la parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006 introducendo diverse disposizioni in materia di economia circolare.

Legambiente condivide l'esigenza di rimuovere ostacoli burocratici che non producono reali benefici ambientali e che, al contrario, possono frenare il recupero di materia e l'innovazione tecnologica.

È però fondamentale che ogni intervento di semplificazione rimanga pienamente coerente con i principi dell'economia circolare e, in particolare, con la gerarchia nella gestione dei rifiuti.

Semplificare non deve significare abbassare il livello dei controlli ambientali, così come promuovere l'economia circolare non può significare equiparare tutte le forme di recupero indipendentemente dal loro posizionamento nella gerarchia dei rifiuti.

5.1 Terre e rocce da scavo

Particolare attenzione merita la nuova disciplina riguardante le terre e rocce da scavo.

L'obiettivo di agevolarne il corretto riutilizzo è condivisibile e risponde pienamente a una logica di economia circolare: un materiale che presenti le caratteristiche ambientali necessarie deve poter essere recuperato e riutilizzato evitando consumo di materie prime e produzione di rifiuti.

Allo stesso tempo, proprio la rilevanza economica e quantitativa di tali flussi impone che le semplificazioni siano accompagnate da adeguate garanzie di tracciabilità e controllo.

Proposta

Legambiente ritiene quindi opportuno accompagnare le nuove disposizioni attraverso:

- piena tracciabilità dei materiali;
- chiara individuazione delle responsabilità del produttore e degli altri soggetti coinvolti;
- controlli a campione efficaci da parte del sistema delle Agenzie ambientali;
- esclusione dalle modalità semplificate ogni qualvolta emergano elementi o circostanze che possano indicare una possibile contaminazione;
- strumenti idonei a prevenire eventuali comportamenti elusivi, compreso il frazionamento artificioso degli interventi finalizzato al rispetto delle soglie quantitative.

L'obiettivo deve essere quello di **favorire il riutilizzo sicuro delle terre e rocce senza creare nuove aree di opacità nella gestione dei materiali**.

6. CSS-combustibile: non indebolire la priorità del recupero di materia

Un secondo ambito meritevole di attenzione riguarda le disposizioni sull'utilizzo del combustibile solido secondario.

Legambiente considera condivisibile l'obiettivo di favorire, nei processi industriali nei quali non risultino disponibili alternative ambientalmente preferibili, la sostituzione dei combustibili fossili con CSS-combustibile derivante da frazioni non ulteriormente riciclabili. La semplificazione amministrativa non deve tuttavia determinare un indebolimento delle valutazioni ambientali, né produrre effetti distorsivi rispetto alla gerarchia europea dei rifiuti.

Legambiente, infatti, ritiene necessario mantenere ferma la distinzione tra l'utilizzo delle frazioni non ulteriormente recuperabili come materia e una strategia di economia circolare fondata invece, prioritariamente, sulla prevenzione della produzione dei rifiuti, sul riuso e sul riciclo. L'utilizzo del CSS non deve quindi diventare, attraverso la semplificazione autorizzativa, un meccanismo capace di **generare una domanda di materiali potenzialmente recuperabili o riciclabili**. La disciplina dovrebbe invece rafforzare la corretta collocazione del recupero energetico all'interno della gerarchia europea dei rifiuti.

Proposta

Riteniamo pertanto necessario garantire, esplicitandolo meglio nel testo del decreto-legge 8 ottobre 2026, n. 177:

1. La salvaguardia esplicita del riciclo

- Prevedere che il CSS-combustibile sia prodotto prioritariamente a partire da **frazioni non suscettibili di effettivo recupero di materia**. Deve pertanto essere salvaguardata la priorità del riciclo e del recupero di materia e, in particolare, che le semplificazioni riguardino esclusivamente materiali pienamente conformi alle condizioni e ai requisiti previsti dalla disciplina vigente (CSS combustibile).

2. la valutazione degli effetti emissivi complessivi

- Chiedere che la documentazione tecnica fornita dal gestore consenta all'autorità di valutare chiaramente il **confronto tra la situazione autorizzata e quella conseguente alla sostituzione del combustibile**. Non ci deve essere alcun arretramento delle prestazioni ambientali degli impianti ma anzi, sia l'occasione per l'installazione nei cementifici delle BAT per adeguare, migliorandole, le performance impiantistiche al nuovo materiale in ingresso. Inoltre, la qualificazione della modifica come "non sostanziale" non comporti una riduzione delle garanzie ambientali nei casi in cui l'utilizzo del CSS-combustibile determini variazioni ambientalmente rilevanti.

3. Procedura semplificata, ma non automatica in situazioni ambientali critiche

- Inserire un meccanismo di salvaguardia per impianti situati in territori caratterizzati da specifiche criticità ambientali e sanitarie, consentendo all'autorità di richiedere approfondimenti ulteriori quando le caratteristiche del contesto lo rendano necessario.

4. Monitoraggio nazionale

Chiederei al MASE/SNPA una rendicontazione periodica su:

- quantità di CSS-combustibile utilizzato;
- tipologia degli impianti;
- combustibili fossili sostituiti;
- dati emissivi;
- provenienza dei flussi utilizzati.

LEGAMBIENTE

7. Economia circolare: un'occasione per rafforzare le filiere del riciclo

Più in generale, Legambiente ritiene che la conversione del decreto possa essere utilizzata per ribadire un obiettivo strategico: **fare dell'economia circolare non semplicemente una modalità più efficiente di gestione dei rifiuti, ma una vera politica industriale del Paese**.

Ciò significa sostenere:

- prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti;
- riuso e preparazione per il riutilizzo;
- riciclo di qualità;
- utilizzo delle materie prime seconde;
- innovazione tecnologica degli impianti;
- tracciabilità dei flussi;
- sviluppo dei mercati dei materiali riciclati;
- applicazione efficace dei meccanismi di responsabilità estesa del produttore.

Su questo terreno il nostro Paese dispone di competenze industriali e tecnologiche che dovrebbero essere valorizzate attraverso un quadro normativo stabile e orientato al recupero di materia.

7.1 Bioeconomia circolare e valorizzazione dei sottoprodotti biologici

Legambiente ritiene che il percorso di conversione del decreto possa rappresentare anche un'importante occasione per rafforzare il ruolo della bioeconomia circolare come componente strategica della transizione ecologica e industriale del Paese.

La valorizzazione delle biomasse rinnovabili, dei residui delle filiere agroindustriali e dei sottoprodotti derivanti da processi produttivi basati su materie prime biologiche può infatti contribuire simultaneamente alla riduzione dei rifiuti, alla sostituzione di materie prime di origine fossile e allo sviluppo di nuove filiere industriali ad elevato valore aggiunto.

Particolare attenzione merita il rafforzamento della simbiosi industriale tra comparti produttivi e agricoli, favorendo l'impiego dei residui che soddisfano i requisiti previsti dalla disciplina sui sottoprodotti per la produzione di fertilizzanti, biogas, biometano e altri prodotti della bioeconomia circolare, nel pieno rispetto della normativa europea e nazionale vigente.

Proposta

Nell'ambito della conversione del decreto si potrebbe:

- riconoscere e valorizzare maggiormente il contributo della bioeconomia circolare alla decarbonizzazione dell'economia nazionale;
- favorire la simbiosi industriale e il corretto utilizzo dei sottoprodotti biologici, nel rispetto delle condizioni previste dall'articolo 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006;
- sostenere l'impiego agronomico e industriale dei materiali derivanti da processi biologici laddove siano garantiti adeguati standard ambientali e sanitari;
- promuovere lo sviluppo delle filiere industriali fondate sulle risorse biologiche rinnovabili, inclusi i prodotti chimici bio-based, i materiali di origine biologica, gli imballaggi compostabili e i biocombustibili avanzati;
- favorire il monitoraggio e la valorizzazione statistica di tali attività produttive anche ai fini delle politiche industriali e ambientali nazionali.

8. Bonifiche e Terra dei fuochi: passare dalle procedure ai risultati

L'articolo 5 del decreto interviene sulla parte quarta del Codice dell'ambiente introducendo misure di carattere amministrativo e finanziario per la realizzazione degli interventi di risanamento e bonifica nell'area denominata **Terra dei fuochi**.

Legambiente considera prioritario imprimere una concreta accelerazione alle attività di risanamento e bonifica. Per un territorio che ha pagato e continua a pagare un prezzo altissimo per decenni di illegalità ambientale, smaltimenti illeciti e carenze nella risposta pubblica, il parametro decisivo non può tuttavia essere rappresentato soltanto dalla semplificazione delle procedure.

Il vero indicatore del successo dell'intervento pubblico deve essere costituito dai **risultati ambientali effettivamente conseguiti**.

Proposta

Occorre quindi accompagnare la maggiore capacità amministrativa e finanziaria con:

- cronoprogrammi verificabili degli interventi;
- trasparenza e accessibilità delle informazioni sullo stato di avanzamento;
- monitoraggio delle risorse impegnate e concretamente utilizzate;
- indicatori relativi alle aree caratterizzate, messe in sicurezza e bonificate;
- adeguato coinvolgimento del SNPA nelle attività tecniche e di controllo;
- applicazione effettiva del principio**“chi inquina paga”**, perseguendo ove possibile il recupero dei costi nei confronti dei responsabili della contaminazione.

Per la Terra dei fuochi è fondamentale che alla mobilitazione di nuove risorse e alla revisione delle procedure corrisponda una **verificabile accelerazione del risanamento ambientale del territorio**.

8.1 Chiarezza normativa nella gestione delle acque di falda nell'ambito delle bonifiche

Tra gli aspetti che meritano attenzione nel quadro degli interventi di semplificazione relativi ai siti contaminati rientra anche la disciplina delle acque sotterranee emunte nell'ambito degli interventi di messa in sicurezza e bonifica. L'esperienza applicativa degli ultimi anni ha evidenziato il permanere di interpretazioni non sempre uniformi da parte delle amministrazioni competenti in merito ai limiti applicabili agli scarichi delle acque di falda trattate, con conseguenti incertezze procedurali, contenziosi e allungamento dei tempi necessari alla realizzazione degli interventi di risanamento.

Particolari criticità emergono inoltre nei siti costieri interessati da fenomeni di intrusione marina, dove alcuni parametri naturali delle acque sotterranee possono risultare influenzati da condizioni idrogeologiche non imputabili a fenomeni di contaminazione antropica.

Proposta

Legambiente ritiene opportuno che il Parlamento valuti disposizioni finalizzate a:

- garantire una più uniforme applicazione della disciplina nazionale relativa alle acque di falda emunte nell'ambito delle bonifiche;
- chiarire il coordinamento tra la normativa sugli scarichi e quella relativa ai procedimenti di bonifica, evitando sovrapposizioni interpretative che possono rallentare gli interventi di risanamento;
- disciplinare in modo più puntuale le situazioni caratterizzate da fenomeni naturali di intrusione marina, assicurando al tempo stesso elevati livelli di tutela ambientale e certezza applicativa;
- favorire una gestione efficace delle barriere idrauliche e dei sistemi di trattamento delle acque sotterranee, evitando che criticità interpretative si traducano in ritardi nelle attività di bonifica.

9. Una proposta trasversale: rafforzare il SNPA

Dalle VIA alle autorizzazioni integrate ambientali, dalle terre e rocce da scavo alle bonifiche, fino al controllo degli impianti e al monitoraggio degli interventi, emerge un elemento comune: **qualsiasi semplificazione normativa funziona realmente solo in presenza di un sistema pubblico di controllo forte, competente e adeguatamente dimensionato**.

Per questo motivo Legambiente ritiene necessario accompagnare le misure del decreto con un investimento strutturale sul Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e sulle Agenzie regionali e provinciali.

Non è sufficiente aumentare la velocità dei procedimenti autorizzativi a monte se, a valle, non esistono risorse professionali e strumentali sufficienti per verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni ambientali.

Il rafforzamento del SNPA rappresenta quindi, a nostro avviso, una delle condizioni per realizzare contemporaneamente **semplificazione, certezza delle regole e tutela dell'ambiente e della salute**.

LEGAMBIENTE

Conclusioni

Legambiente esprime in conclusione un giudizio **positivo sull'impianto complessivo del decreto-legge n. 177 del 2026**, che interviene su alcune criticità importanti e contiene misure che vanno nella direzione auspicata da tempo dall'associazione.

Riteniamo tuttavia che il Parlamento abbia l'opportunità, nel corso della conversione, di rafforzarne significativamente l'efficacia.

In particolare, chiediamo di intervenire su **sei priorità**:

1. Rafforzare strutturalmente la capacità pubblica ambientale.
Velocizzare VIA e autorizzazioni attraverso maggiori competenze, personale e capacità istruttoria del MASE e del SNPA, senza ridurre qualità e incisività delle valutazioni.

2. Passare dalla gestione delle conseguenze climatiche alla prevenzione.
Rafforzare il Fondo previsto dall'articolo 2 e indirizzare sempre più risorse verso adattamento, resilienza territoriale, riduzione delle vulnerabilità e soluzioni basate sulla natura.

3. Coniugare semplificazione e controlli.
In particolare nella gestione delle terre e rocce da scavo, accompagnare procedure più semplici con tracciabilità, responsabilità chiare e controlli efficaci.

4. Difendere la gerarchia dell'economia circolare.
Le disposizioni sul CSS non devono determinare una competizione tra recupero energetico e riciclo: prevenzione, riuso e recupero di materia devono restare prioritari.

5. Misurare le politiche di bonifica sui risultati.
Soprattutto per la Terra dei fuochi, occorrono tempi, responsabilità, risorse e risultati verificabili, facendo pienamente valere il principio “chi inquina paga”.

6. Sviluppare la bioeconomia circolare e la simbiosi industriale.
Favorire la valorizzazione dei sottoprodotti biologici, il biometano, i fertilizzanti derivati da biomasse rinnovabili e i materiali bio-based, rafforzando una filiera industriale capace di ridurre i rifiuti, sostituire materie prime fossili e generare valore aggiunto nei territori.

L'Italia non ha bisogno di scegliere tra **rapidità degli interventi e tutela ambientale**. Ha bisogno di un'amministrazione pubblica in grado di garantire entrambe.

Allo stesso modo, semplificazione ed economia circolare non devono tradursi in minori garanzie, ma in **regole più semplici, certe e controllabili, capaci di favorire chi innova, recupera materia e investe nella qualità ambientale**.

È questa la direzione nella quale Legambiente auspica che il Parlamento possa rafforzare il provvedimento nel corso dell'esame per la sua conversione in legge.