Audizione presso la Camera dei deputati
VIII Commissione Ambiente
Disegno di legge C. 3133 Governo

Roma, 2026

Premessa

Il disegno di legge C 3133, di conversione del decreto-legge 8 ottobre 2026 n. 177, mira a introdurre misure urgenti per rafforzare le procedure di valutazione e autorizzazione ambientale; migliorare la gestione di eventi climatici e ambientali non emergenziali; accelerare gli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico; promuovere l'economia circolare; rendere più efficaci le bonifiche ambientali, con particolare attenzione alla Terra dei Fuochi.

Nell'ottica della semplificazione amministrativa e di accelerazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, la proposta è assolutamente meritevole di apprezzamento. Preme tuttavia rilevare che dall'esame complessivo emerge che l'assetto normativo che impatta sulla gestione delle acque e sul dissesto idrogeologico non prevede un coinvolgimento diretto delle Autorità di bacino distrettuali, circostanza che potrebbe essere considerata una lacuna se la relativa disciplina dovesse trovare applicazione a interventi con rilevanti impatti sui corpi idrici e sulla pianificazione di bacino.

Come noto, il mandato delle Autorità di Bacino Distrettuali, definito dalle Direttive comunitarie 2000/60/CE e 2007/60/CE, recepite nell'ordinamento nazionale rispettivamente attraverso il d.lgs. n. 152/2006, la legge 221/2015 e il d.lgs. n. 49/2010, si attua mediante la predisposizione e l'adozione di strumenti di pianificazione di bacino finalizzati alla tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica e alla sua gestione sostenibile, alla regolazione dell'uso e del consumo del suolo, alla mitigazione e gestione del rischio idrogeologico (frane e alluvioni), alla valutazione del danno e della vulnerabilità degli elementi esposti, nonché alla salvaguardia del patrimonio ambientale, culturale e infrastrutturale connesso al sistema territoriale nel suo complesso.

Attraverso la pianificazione distrettuale, caratterizzata da un approccio dinamico, complesso e integrato, vengono individuate e programmate le attività, le azioni e le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi previsti dalle citate direttive europee.

Tali attività trovano attuazione mediante articolati percorsi tecnico-giuridici, operativi e gestionali, sviluppati attraverso gli strumenti di pianificazione di bacino di competenza delle Autorità di bacino distrettuali, con specifico riferimento ai principali stralci che sono il Piano

di Gestione delle Acque, il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni e il Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI).
Solo attraverso una conoscenza approfondita dei fenomeni e delle loro dinamiche evolutive è infatti possibile definire misure efficaci, sia strutturali sia non strutturali, in grado di assicurare un'adeguata comprensione delle criticità territoriali e, conseguentemente, una efficace difesa e gestione del suolo, una corretta tutela e gestione delle risorse idriche e la protezione del sistema dei beni esposti.
Tali strumenti costituiscono l'ossatura portante della programmazione e dell'attuazione delle politiche che il Paese è chiamato a realizzare per perseguire uno sviluppo resiliente, sostenibile e duraturo.
In questa prospettiva, le attività finora sviluppate dalle Autorità di bacino mediante i citati strumenti di pianificazione, unitamente alle azioni e ai programmi promossi a livello regionale e locale, rappresentano un riferimento imprescindibile per la governance delle risorse idriche, del suolo e del sistema ambientale, paesaggistico e infrastrutturale, contribuendo in modo determinante alla gestione integrata e sostenibile del territorio nazionale.

Esame del disegno di legge

Sulle delineate premesse e nell'ambito degli aspetti di competenza delle Autorità, si riportano le seguenti osservazioni e rilievi.

Sull'art. 1 relativo al rafforzamento delle istruttorie ambientali, si ritiene urgente e necessario proporre l'inserimento del seguente emendamento, che potrebbe avere un'efficacia già sulle attività di aggiornamento in corso dei piani di gestione ai sensi delle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE, semplificando la procedura di elaborazione, adozione e approvazione dei suddetti piani in vista delle scadenze comunitarie di dicembre 2026 e dicembre 2027.

Proposta emendativa:

All'articolo 1 dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma:

- comma 1-bis "*All'art. 6 comma 4 lettera c) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 dopo le parole "incolumità pubblica" aggiungere le seguenti "e i piani di bacino distrettuale di cui all'art. 65 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e relativi stralci, ivi compresi gli aggiornamenti dei piani di gestione ai sensi delle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE*";

conseguentemente sono apportate le seguenti modifiche:

- all'art. 66 del d.lgs. 152/2006: sono abrogati i commi 1 e 5; è eliminato l'inciso "*corredato dal relativo rapporto ambientale ai fini di cui al comma*" dai commi 2 e 3; sono eliminate le parole "*Conclusa la procedura di valutazione ambientale strategica*

(VAS), sulla base del giudizio di compatibilità ambientale espresso dall'autorità competente" al comma 6".

- è abrogato il comma 1-bis dell'art. 9 del d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49

MOTIVAZIONE

Con la presente proposta di emendamento relativa all'art. 1 del decreto-legge in oggetto si mira a semplificare la procedura di approvazione dei Piani di bacino distrettuale e relativi stralci, ivi compresi gli aggiornamenti dei Piani di gestione delle acque e del rischio di alluvioni previsti rispettivamente dalle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE, che risultano attualmente in fase di elaborazione, escludendoli espressamente dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica per le motivazioni di seguito riportate.

Nonostante l'art. 6 del d.lgs. 152/2006 preveda in via generale che la VAS riguarda i piani elaborati per la gestione delle acque e per la destinazione dei suoli, la proposta di escludere da VAS i piani di bacino, ivi compresi gli aggiornamenti dei Piani di gestione ai sensi delle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE, è giustificata dalla loro specifica natura di strumenti di tutela ambientale e di prevenzione del rischio, finalizzati alla salvaguardia del territorio, delle risorse idriche e della pubblica incolumità, in cui dunque la componente ambientale è già intrinseca e connaturata al contenuto del piano.

I piani di bacino, con riferimento specifico ai Piani di gestione, perseguono infatti obiettivi di tutela ambientale e forniscono, rispettivamente, il quadro conoscitivo dello stato di qualità e quantità dei corpi idrici superficiali e sotterranei e della pericolosità e del rischio di alluvioni del territorio distrettuale. Tale quadro conoscitivo viene poi declinato e attuato nei piani regionali, comunali, e in tutte le pianificazioni di settore a scala territoriale. Si tratta, dunque, di Piani direttoriali che per loro stessa natura e contenuti non hanno un impatto diretto negativo sull'ambiente né provvedono alla localizzazione puntuale degli interventi. Pertanto, i possibili effetti ambientali delle misure, eventualmente previste anche dai piani di bacino, potranno meglio essere valutati nelle pianificazioni territoriali e/o nelle procedure autorizzative e di VIA relative ai singoli interventi.

Il procedimento di elaborazione e formazione dei piani di bacino è, inoltre, caratterizzato da specifiche procedure di analisi, consultazione e partecipazione pubblica di derivazione comunitaria, da svolgere sui singoli step procedurali di formazione dei piani di bacino sulla base di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 66 del d.lgs. 152/2006 ai sensi del quale appunto "*Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti: a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che*

devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce; b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano; c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce".

Si ritiene che attraverso le procedure partecipative e valutative previste dall'articoli 66 comma 7 del d.lgs. 152/2006 i piani di gestione delle acque e del rischio alluvioni siano sottoposti ad una procedura ambientale equivalente ai fini della direttiva 2001/42/CE. A conferma di ciò si evidenzia che anche l'art. 9 del d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, recante "*Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*" al comma 1 conferma che "*Le Autorità di bacino distrettuali di cui all'art. 63 del d.lgs. 152/2006 attuano le disposizioni del presente decreto coerentemente con quanto stabilito alla parte terza, sezioni I e II, del d.lgs. 152/2006, al fine di migliorare l'efficacia e lo scambio delle informazioni, tenendo conto, in particolare degli obiettivi ambientali di cui allo stesso decreto legislativo n. 152/2006*".

L'assoggettamento ordinario a VAS e la stessa verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi degli art. 12 e seguenti del d.lgs. 152/2006, dei piani di bacino rischia di determinare una duplicazione procedurale e finisce effettivamente per riesaminare elaborati già prodotti ai fini delle direttive 2000/60 e 2007/60 e già esaminati ai sensi del comma 7 dell'art. 66 sopra citato, senza apportare un effettivo valore aggiunto alla tutela ambientale, con conseguente aggravio amministrativo e possibile compromissione del rispetto delle tempistiche previste dalla normativa europea per l'aggiornamento periodico degli strumenti di pianificazione.

Per completezza si ricorda che alcuni stralci del Piano di bacino sono stati già esclusi per espressa disposizione di legge dalla VAS:

- l'art. 68 comma 1 del medesimo decreto ha escluso dalla procedura di VAS i Piani di assetto idrogeologico (PAI), stabilendo espressamente che "*I progetti di piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, di cui al comma 1 dell'articolo 67, non sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) e sono adottati con le modalità di cui all'articolo 66*".
- L'art. 10 comma 10 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, recante "*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale (...), nonchè per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*", convertito con modificazioni dalla legge n. 116/2014, ha formalmente disposto l'esclusione da VAS della Parte B dei Piani di gestione del rischio di alluvioni (PGRA) ossia della parte di Piano inerente i sistemi di allertamento e di gestione in fase di evento, di competenza delle Regione e del Dipartimento della Protezione Civile, ancorché tale parte sia strettamente correlata e integrata con la Parte A relativa alla prevenzione e protezione dal rischio di alluvioni di competenza delle Autorità di bacino.

Le Autorità di bacino hanno da tempo sollevato perplessità sulle norme che prevedono l'assoggettamento alla procedura di VAS dei piani di bacino evidenziando la disparità che, alla luce di tali norme, si viene a creare con altre pianificazioni in materia di acque e rischio idrogeologico aventi contenuti affini ai Piani di gestione (ad esempio PGRA PARTE A rispetto ai Piani di Assetto Idrogeologico o ai Piani di protezione civile) così come tra le stesse due parti del PGRA (Parte A e B del PGRA) e sui conseguenti allungamenti delle tempistiche legate all'esperimento obbligatorio della procedura di valutazione ambientale.

Con le modifiche normative proposte si confermerebbe e rafforzerebbe, quindi, il ruolo centrale delle Autorità di bacino nella pianificazione, responsabilizzando le medesime nell'elaborazione di un piano già di per sé ambientalmente compatibile.

La proposta emendativa non comporta, infine, aggravi per la spesa pubblica, determinando semmai un risparmio di spesa per le Autorità, derivante dal mancato pagamento degli oneri istruttori relativi alle procedure di VAS.

Sull'art. 2 relativo all'istituzione di un Fondo nazionale denominato "*Fondo investimenti per la gestione di eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima*", con dotazione di 11 milioni di euro annui dal 2027. Le risorse sarebbero destinate ai comuni per il finanziamento di investimenti connessi a eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima. La definizione delle modalità attuative per la presentazione delle istanze di finanziamento, i criteri di valutazione, le procedure di erogazione, monitoraggio dei finanziamenti e i casi di revoca di questi sono rimandati ad un decreto attuativo del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto con il Ministro dell'economia e finanze. La disciplina attuativa, si legge nella relazione, definirà anche l'ammontare massimo erogabile al comune prevedendo in ogni caso che non sia più di 1 milione di euro.

Gli eventi finanziabili riguardano interventi comunali legati a crisi del ciclo dei rifiuti (lettera a), alla conservazione della fauna e della flora (lettera b), al deterioramento ecologico, anche delle acque (lettera c) e agli effetti dei cambiamenti climatici (lettera d).

Proposta emendativa

All'articolo 2, comma 1 dopo la lettera c) inserire una ulteriore lettera

c)-bis "*alla mitigazione del rischio idrogeologico e all'impatto del medesimo a causa degli effetti dei cambiamenti climatici*"

All'articolo 2 comma 2 lettera a) aggiungere in fondo "*Per gli investimenti di cui alle lettere b), c), c)-bis e d) è richiesto il parere preventivo e vincolante dell'Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente*".

MOTIVAZIONE

La nozione di "eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima", che rappresenta il presupposto per l'accesso al fondo, seppur ancorata al riferimento indiretto del non essere un evento che dia luogo a evento emergenziale, appare vaga e molto ampia e può comportare delle difficoltà nel distinguere tra eventi eccezionali e problematiche ordinarie di gestione, ma anche di individuare effettivamente quali siano le fattispecie di eventi da definirsi "imprevedibili".

Desta comunque perplessità il fatto che tra gli eventi imprevedibili non siano contemplati i fenomeni di dissesto idrogeologico che più di altri si manifestano con sempre maggiore frequenza e intensità proprio in conseguenza degli effetti dei cambiamenti climatici.

Inoltre, l'esiguità del fondo (11 milioni) correlato al valore massimo di finanziamento (1 milione) erogabile al singolo comune rende dubbia l'efficacia della meritevole misura.

Appare altresì illogico attribuire ad un comune la capacità di individuare situazioni di potenziale evento imprevedibile, senza peraltro chiedere un parere preventivo e vincolante (es. all'Autorità di bacino distrettuale in materia di deterioramento ecologico delle acque e/o dell'Ente di governo d'ambito e Regione per quanto riguarda l'erogazione del servizio di acquedotto o dei rifiuti, ecc…) di coerenza con la pianificazione di settore.

Nell'ambito delle competenze attribuite alle Autorità di bacino distrettuale, con particolare riferimento al deterioramento degli ecosistemi e agli effetti dei cambiamenti climatici, la pianificazione distrettuale riveste un ruolo fondamentale nel monitoraggio dello stato di salute dei corpi idrici, sia sotto il profilo qualitativo sia quantitativo. Essa consente di individuare le cause delle criticità rilevate, definire le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla Direttiva 2000/60/CE e identificare i soggetti responsabili della loro attuazione, in coerenza con il principio "chi inquina paga".

Il principale strumento di intervento delle Autorità di bacino distrettuale è il Piano di bacino distrettuale, che costituisce un piano territoriale di settore e uno strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo attraverso il quale vengono pianificate e programmate le attività e disciplinati gli usi del suolo e delle risorse idriche. Nell'ambito di tale strumento trovano collocazione il Piano di Gestione delle Acque (PGA), il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA) e il Piano di Assetto Idrogeologico (PAI), quali stralci funzionali del Piano di bacino.

Tali piani, sulla base delle conoscenze disponibili in materia di stato dei corpi idrici, dissesto idrogeologico e rischio alluvioni, individuano le misure necessarie per la tutela delle risorse idriche e degli ecosistemi acquatici, la difesa del suolo, la prevenzione e mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico, la predisposizione delle mappe di pericolosità e rischio, nonché per il risanamento delle acque e la gestione sostenibile del patrimonio idrico a supporto dello sviluppo economico e sociale del territorio, nel rispetto degli aspetti ambientali connessi.

I piani sopra richiamati costituiscono strumenti di pianificazione sovraordinata che, in presenza di criticità accertate, definiscono programmi di misure strutturali e non strutturali finalizzati al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dalla normativa europea e nazionale. Nel caso del Piano di gestione del rischio di alluvioni e del Piano di Assetto Idrogeologico, tali misure sono inoltre orientate alla riduzione e al contenimento del rischio idrogeologico.

È di tutta evidenza che l'assegnazione di risorse ai comuni in assenza di una preventiva e obbligatoria verifica della coerenza degli interventi con la pianificazione distrettuale rischia di compromettere l'efficacia della misura rispetto agli obiettivi perseguiti dalla norma.

Sotto un ulteriore e non meno rilevante profilo, occorre considerare che la materia delle acque, sia con riferimento alla pianificazione, gestione e tutela delle risorse idriche, sia con riguardo all'erogazione del servizio idrico integrato, attiene a funzioni che non possono essere ricondotte alla dimensione comunale, ma che richiedono ambiti territoriali, amministrativi e gestionali più ampi, quali il Distretto, la Regione e gli Enti di governo dell'ambito.

L'individuazione del livello territoriale, amministrativo e funzionale più appropriato consentirebbe, inoltre, di perseguire gli obiettivi della norma attraverso interventi preventivi, coordinati e sovraordinati, idonei a fronteggiare eventi sempre più frequenti e imprevedibili, anche connessi ai cambiamenti climatici, quali i fenomeni di siccità, alluvionali e di dissesto.

Non può essere trascurato, altresì, che gran parte degli enti locali, anche in ragione delle ridotte dimensioni territoriali e organizzative, non dispone di risorse umane adeguate, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, per assicurare un'efficace progettazione, realizzazione e gestione degli interventi.

Ricondurre tali tematiche alle amministrazioni competenti, dotate delle necessarie conoscenze tecniche, professionalità specialistiche, risorse strumentali e adeguata dimensione organizzativa, nonché garantire la piena coerenza con la pianificazione di settore, rappresenta una garanzia di maggiore capacità progettuale, realizzativa e di spesa. Ciò consentirebbe di rispettare le tempistiche previste dagli strumenti di pianificazione e di superare le attuali criticità che, non di rado, determinano l'immobilizzazione di ingenti risorse finanziarie senza la concreta realizzazione degli interventi necessari.

La pluralità di programmazioni finanziarie riconducibili a diversi soggetti istituzionali centrali, unitamente alla mancata armonizzazione delle stesse in un'ottica integrata e sinergica, rischia di vanificare gli sforzi profusi, sia sotto il profilo dell'impegno finanziario sia in termini di efficacia delle misure, strutturali e non strutturali, da attuare.

Inoltre, la presentazione di proposte di intervento da parte dei comuni e il conseguente finanziamento diretto degli stessi sottraggono tali iniziative a una preventiva verifica non

solo della loro coerenza con la pianificazione distrettuale, ma anche della loro effettiva efficacia e della necessaria conoscenza e valutazione da parte dell'Autorità di distretto.