

Proposta di legge C. 2708 CNEL

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

Memoria dell’Autorità di bacino distrettuale dell’Appennino centrale relativamente all’audizione informale del Segretario generale, Prof. Ing. Marco Casini, in data 28.04.2026

1. Premessa

L’Autorità di bacino distrettuale dell’Appennino centrale ringrazia la Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei deputati per l’invito a partecipare all’audizione informale nell’ambito dell’esame, in sede referente, della proposta di legge C. 2708, di iniziativa del CNEL, recante modifica al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di consorzi di gestione e tutela del territorio e delle acque irrigue.

La proposta interviene sul decreto legislativo n. 152 del 2006 introducendo un nuovo articolo 62-bis, volto a disciplinare la possibilità per Regioni, Province autonome ed enti locali di stipulare convenzioni con i consorzi di bonifica e i consorzi di miglioramento fondiario, al fine di migliorare l’efficacia e l’efficienza delle manutenzioni della rete idrografica, anche di rilevanza maggiore, e di rafforzarne l’integrazione con la gestione del reticolo minore di competenza consortile.

L’Autorità esprime una valutazione complessivamente favorevole sull’impianto della proposta, in quanto essa affronta un tema centrale per il governo del territorio: il rafforzamento della prevenzione, della manutenzione e del presidio continuativo della rete idrografica, anche attraverso una migliore integrazione tra reticolo principale, reticolo regionale, reticolo minore e reticolo consortile.

Tale obiettivo appare particolarmente rilevante in una fase nella quale i cambiamenti climatici, l’aumento degli eventi meteorologici estremi, la crescente frequenza di fenomeni alluvionali rapidi, la maggiore alternanza tra siccità e precipitazioni intense e il progressivo incremento delle vulnerabilità territoriali rendono indispensabile una capacità di intervento più stabile, diffusa e programmata.

2. Valutazione generale della proposta

La proposta di legge coglie un’esigenza reale: rafforzare la capacità del sistema pubblico di garantire manutenzione, vigilanza e presidio del territorio.

In molti contesti territoriali, Regioni, Province e Comuni conservano la titolarità delle funzioni relative al reticolo idrografico, alle opere idrauliche e alla difesa del suolo, ma possono non disporre di strutture tecniche, risorse operative, personale e continuità organizzativa sufficienti per assicurare una manutenzione costante, programmata e capillare.

In tale prospettiva, la possibilità di affidare ai consorzi, mediante convenzioni, specifiche attività di vigilanza, manutenzione, gestione e attuazione degli interventi non deve essere letta come una sottrazione di competenze o come una deresponsabilizzazione dell'ente titolare, ma come uno strumento di rafforzamento della capacità pubblica di presidio del territorio.

Il consorzio può rappresentare, in tale modello, il soggetto tecnico-operativo capace di dare continuità all'azione manutentiva, ferma restando la titolarità istituzionale dell'ente competente e la necessaria coerenza con la pianificazione di bacino.

Il punto non è spostare competenze, ma rendere effettivo il presidio del territorio.

Sotto questo profilo, i consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario costituiscono, in molti territori, soggetti dotati di presenza capillare, conoscenza locale, capacità operativa, esperienza nella gestione delle opere idrauliche e rapporto diretto con il mondo agricolo.

La loro valorizzazione può contribuire a rafforzare la manutenzione del reticolo idrografico, la gestione delle opere diffuse, la prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico, il presidio delle aree interne e rurali e la gestione integrata della risorsa idrica.

Al tempo stesso, l'ampliamento degli strumenti convenzionali deve essere accompagnato da adeguate garanzie di coerenza con la pianificazione di bacino, di chiarezza nel riparto delle competenze, di tracciabilità degli interventi e di corretta qualificazione delle attività affidate.

La manutenzione del reticolo idrografico non può infatti essere considerata come una sommatoria di interventi locali, ma deve essere ricondotta a una strategia unitaria di bacino idrografico, capace di integrare sicurezza idraulica, assetto morfologico, tutela ambientale, qualità delle acque, gestione dei sedimenti, usi irrigui e adattamento ai cambiamenti climatici.

3. Il ruolo delle Autorità di bacino distrettuali

La previsione secondo cui le convenzioni siano stipulate "d'intesa con l'Autorità di bacino distrettuale competente" costituisce un elemento essenziale della proposta.

Tale intesa non deve essere interpretata come un aggravio procedurale, né come un passaggio meramente formale, ma come espressione del ruolo che il decreto legislativo n. 152 del 2006 attribuisce alle Autorità di bacino distrettuali nell'ambito della pianificazione di bacino e del coordinamento del sistema di governo delle acque e della difesa del suolo.

L'articolo 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006 attribuisce infatti alle Autorità di bacino distrettuali funzioni di pianificazione, coordinamento e sovrintendenza rispetto alle attività e funzioni dei consorzi di bonifica integrale.

In questa prospettiva, l'Autorità di bacino distrettuale non si sostituisce ai soggetti competenti nella gestione operativa del reticolo idrografico, né assume funzioni proprie delle Regioni, degli enti locali, delle Autorità idrauliche o dei consorzi. Essa assicura, tuttavia, che gli interventi oggetto di convenzione siano coerenti con la scala naturale del bacino idrografico e con gli strumenti della pianificazione distrettuale.

Il coinvolgimento dell'Autorità consente quindi di evitare che interventi localmente utili possano risultare disomogenei, episodici o non coordinati rispetto all'assetto complessivo del bacino.

L'intesa dovrebbe pertanto essere valorizzata come garanzia di coerenza con il Piano di bacino distrettuale, con i Piani stralcio per l'assetto idrogeologico, con il Piano di gestione del rischio di alluvioni, con il Piano di gestione delle acque e, ove rilevante, con i programmi di gestione dei sedimenti.

Si ritiene, quindi, opportuno che il testo normativo precisi espressamente tale esigenza di coerenza, anche al fine di ridurre possibili incertezze applicative.

4. Rafforzamento del presidio territoriale attraverso i consorzi

La proposta assume particolare rilievo perché interviene su un profilo spesso critico: la distanza tra titolarità formale delle funzioni e capacità effettiva di presidio continuativo del territorio.

Vi sono territori nei quali il reticolo minore, le aste secondarie, i canali, le opere idrauliche diffuse, le interferenze tra sistema agricolo e sistema idrografico e le criticità manutentive richiedono una presenza tecnica costante, non sempre assicurabile dagli enti formalmente titolari delle funzioni.

In tali casi, attribuire ai consorzi specifiche responsabilità operative mediante convenzione può essere non solo utile, ma necessario.

La convenzione può infatti consentire di trasformare una responsabilità pubblica astratta in una capacità operativa concreta, attraverso un soggetto già radicato nel territorio, dotato di competenze tecniche e in grado di agire con continuità.

Resta naturalmente fermo che l'ente titolare conserva le proprie responsabilità istituzionali, mentre il consorzio opera quale soggetto tecnico-operativo, attuatore o gestore

convenzionato, secondo contenuti, limiti, risorse, obblighi e responsabilità definiti nella convenzione.

L'obiettivo della norma dovrebbe essere proprio questo: rafforzare il presidio del territorio, rendendo stabile e ordinata una collaborazione che in molti contesti già esiste, ma che necessita di basi giuridiche, tecniche ed economiche più chiare.

5. Oggetto delle convenzioni e distinzione tra manutenzione, gestione e nuove opere

Il nuovo articolo 62-bis prevede che le convenzioni possano avere ad oggetto attività di vigilanza, manutenzione ordinaria e straordinaria, controllo e gestione delle acque e delle opere idrauliche, nonché realizzazione di nuove opere idrauliche.

Tale formulazione, pur condivisibile nelle finalità, è ampia e richiede una chiara distinzione tra diverse categorie di attività.

Le attività di vigilanza e manutenzione ordinaria rappresentano strumenti fondamentali per assicurare un presidio diffuso e continuativo del reticolo.

La manutenzione straordinaria può consentire il recupero di situazioni di criticità accumulate nel tempo e il ripristino della funzionalità idraulica di tratti, opere o sistemi territoriali.

La realizzazione di nuove opere idrauliche, invece, non può essere assimilata agli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria. Essa deve essere ricondotta alla pianificazione e programmazione pubblica, alle procedure autorizzative applicabili, alle eventuali valutazioni ambientali e idrauliche e ai quadri di priorità definiti alla scala competente.

Si suggerisce pertanto di precisare che la realizzazione di nuove opere idrauliche possa avvenire solo ove prevista o comunque coerente con gli strumenti di pianificazione e programmazione competenti, nel rispetto delle procedure autorizzative, ambientali e idrauliche applicabili.

6. Riparto delle competenze e prevenzione delle sovrapposizioni

La proposta ha il merito di perseguire una maggiore integrazione tra reticolo principale, reticolo regionale, reticolo minore e reticolo consortile.

Tale integrazione, tuttavia, deve avvenire senza determinare incertezza sulla titolarità delle funzioni.

Le competenze di polizia idraulica, gestione del demanio idrico, progettazione, autorizzazione, realizzazione e manutenzione delle opere restano in capo ai soggetti ordinariamente competenti secondo la normativa statale e regionale.

I consorzi possono svolgere un ruolo importante come soggetti attuatori, gestori convenzionati o presidi tecnico-operativi, ma non dovrebbe prodursi una sostituzione implicita o non regolata delle responsabilità istituzionali.

Sotto questo profilo, è condivisibile che la proposta escluda dall'oggetto delle convenzioni le attività riguardanti il servizio idrico integrato, le dotazioni dei relativi gestori e le attività di competenza delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

Analoga attenzione dovrebbe essere mantenuta anche con riferimento alle funzioni proprie delle Autorità idrauliche e delle Autorità di bacino distrettuali.

7. Gestione dei materiali litoidi e vegetali

Particolare attenzione merita la disciplina dei materiali litoidi e vegetali rimossi dal demanio idrico e marittimo nell'ambito degli interventi oggetto di convenzione.

La possibilità di utilizzare tali materiali in compensazione degli oneri di trasporto o dei costi delle attività può rappresentare uno strumento utile, soprattutto ove consenta di rendere più efficaci e sostenibili gli interventi di manutenzione.

Tuttavia, tale previsione deve essere attentamente ricondotta a finalità di sicurezza idraulica, funzionalità dell'alveo e riequilibrio morfologico.

La rimozione dei materiali litoidi e vegetali non deve configurarsi come attività ordinaria di sfruttamento della risorsa, ma come intervento selettivo, tecnicamente motivato e coerente con l'assetto morfologico del corso d'acqua.

In alcuni casi la rimozione è necessaria. In altri casi può essere controproducente, perché può alterare la dinamica fluviale, incidere sugli habitat o trasferire il rischio a valle.

Si suggerisce pertanto di prevedere che la rimozione e il riutilizzo dei materiali litoidi e vegetali siano subordinati alla coerenza con gli strumenti di pianificazione di bacino e, ove presenti, con i programmi di gestione dei sedimenti.

8. Coinvolgimento degli imprenditori agricoli

La previsione della possibilità per i consorzi di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli può rappresentare un'opportunità significativa, in particolare per il presidio minuto del territorio, la manutenzione diffusa, il contrasto all'abbandono delle aree rurali e il rafforzamento del ruolo dell'agricoltura nella cura del territorio.

L'agricoltura, soprattutto nelle aree interne e nei territori più fragili, non è soltanto attività produttiva, ma anche presenza, manutenzione, conoscenza dei luoghi e presidio contro l'abbandono.

Anche questa previsione dovrebbe tuttavia essere accompagnata da criteri tecnici, tracciabilità degli interventi, verifica dei risultati e corretta qualificazione delle attività affidate.

9. Monitoraggio, dati e aggiornamento del quadro conoscitivo

La prevenzione moderna richiede non solo interventi, ma anche dati.

Ogni attività di manutenzione, vigilanza, gestione o realizzazione di opere dovrebbe contribuire all'aggiornamento del quadro conoscitivo pubblico: stato delle opere, sezioni idrauliche, criticità, sedimenti, vegetazione, interferenze, manufatti, priorità manutentive e risultati ottenuti.

Si ritiene pertanto opportuno che le convenzioni prevedano modalità di monitoraggio, rendicontazione tecnica e trasmissione dei dati all'Autorità di bacino distrettuale competente, anche ai fini dell'aggiornamento degli strumenti conoscitivi e pianificatori.

Tale previsione consentirebbe di trasformare gli interventi di manutenzione in una fonte strutturata di conoscenza territoriale, utile alla pianificazione, alla programmazione degli interventi e alla valutazione dell'efficacia delle politiche di prevenzione.

10. Proposte di integrazione normativa

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si formulano alcune possibili integrazioni del testo della proposta di legge, volte a rafforzare la coerenza delle convenzioni con la pianificazione di bacino, a chiarire il perimetro delle attività affidabili ai consorzi e ad assicurare adeguate forme di monitoraggio e rendicontazione degli interventi.

10.1 Coerenza con la pianificazione di bacino

Al comma 1 dell'articolo 62-bis, dopo le parole:

“convenzioni con i consorzi di bonifica e i consorzi di miglioramento fondiario”

si propone di aggiungere le seguenti:

“nel rispetto delle competenze dei soggetti istituzionalmente preposti e in coerenza con gli strumenti di pianificazione di bacino vigenti o adottati, ivi compresi i piani stralcio per

l'assetto idrogeologico, i piani di gestione del rischio di alluvioni, i piani di gestione delle acque e, ove pertinenti, i programmi di gestione dei sedimenti."

10.2 Rafforzamento del presidio territoriale

Al comma 1 dell'articolo 62-bis, dopo le parole:

"al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle manutenzioni della rete idrografica, anche di rilevanza maggiore"

si propone di aggiungere le seguenti:

"nonché di rafforzare il presidio continuativo del territorio e la prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico"

Conseguentemente, al medesimo comma 1, le parole:

"aumentandone la sicurezza e l'integrazione nel territorio con la gestione del reticolo minore di competenza consortile"

sono sostituite dalle seguenti:

"aumentandone la sicurezza e favorendone l'integrazione con la gestione del reticolo minore di competenza consortile".

10.3 Nuove opere idrauliche

Al comma 3, lettera d), dell'articolo 62-bis, le parole:

"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"

sono sostituite dalle seguenti:

"realizzazione di nuove opere idrauliche, ove previste o comunque coerenti con gli strumenti di pianificazione e programmazione competenti, in relazione alle aree che si trovano nel loro comprensorio o nelle zone adiacenti e nel rispetto delle procedure autorizzative, ambientali e idrauliche applicabili".

10.4 Materiali litoidi e vegetali

Al comma 9 dell'articolo 62-bis, dopo le parole:

"per interventi diretti a prevenire situazioni di pericolo o per il ripristino dell'officiosità dei corsi d'acqua"

si propone di aggiungere le seguenti:

“e purché la rimozione sia motivata da esigenze di sicurezza idraulica, funzionalità dell’alveo o riequilibrio morfologico, in coerenza con gli strumenti di pianificazione di bacino e, ove presenti, con i programmi di gestione dei sedimenti”

10.5 Monitoraggio e trasmissione dei dati

Al comma 4 dell’articolo 62-bis, dopo le parole:

“delle opere e delle attività da realizzare”

si propone di aggiungere le seguenti:

“delle modalità di monitoraggio, rendicontazione tecnica e trasmissione all’Autorità di bacino distrettuale competente dei dati relativi agli interventi realizzati, anche ai fini dell’aggiornamento del quadro conoscitivo di bacino”.

Il comma 4 risulterebbe pertanto così integrato:

“Costituiscono parti essenziali delle convenzioni di cui al comma 1 l’individuazione dei corsi d’acqua oggetto degli interventi, delle opere e delle attività da realizzare, delle modalità di monitoraggio, rendicontazione tecnica e trasmissione all’Autorità di bacino distrettuale competente dei dati relativi agli interventi realizzati, anche ai fini dell’aggiornamento del quadro conoscitivo di bacino, 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, composta da sei membri nominati dai medesimi soggetti che hanno stipulato la convenzione.”

11. Conclusioni

L’Autorità di bacino distrettuale dell’Appennino centrale valuta favorevolmente l’obiettivo della proposta di legge C. 2708: rafforzare la manutenzione del territorio, valorizzare il ruolo dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, integrare reticolo principale e reticolo minore, sostenere il ruolo dell’agricoltura e delle aree interne nella cura del territorio.

La proposta può rappresentare uno strumento utile per colmare una criticità ricorrente: la distanza tra titolarità formale delle funzioni e capacità effettiva di presidio continuativo del reticolo idrografico.

In questa prospettiva, i consorzi possono diventare un alleato importante del sistema pubblico, soprattutto nei territori in cui la manutenzione risulta più debole, discontinua o frammentata.

Si ritiene tuttavia necessario che tale rafforzamento avvenga dentro una governance chiara, coerente con la pianificazione di bacino e rispettosa del riparto delle competenze istituzionali.

La sfida non è soltanto fare più manutenzione, ma fare una manutenzione migliore: programmata, misurabile, tracciabile, coerente con il bacino idrografico e realmente capace di ridurre il rischio.

Il ruolo dell'Autorità di bacino distrettuale è assicurare che il rafforzamento del presidio territoriale attraverso i consorzi non produca frammentazione, ma concorra a una strategia unitaria di bacino, fondata sulla pianificazione, sulla responsabilità istituzionale, sulla qualità tecnica degli interventi e sull'aggiornamento continuo del quadro conoscitivo.

Il Segretario generale
Prof. Ing. Marco Casini