GIORNATA DI STUDIO

RIFORMA DEL TESTO UNICO DELL'AMBIENTE D.LGS. 152/2006
Parte III - Difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento, gestione delle risorse idriche

Presentazione del *Position Paper* dell'Associazione Idrotecnica Italiana
Padova, mercoledì 3 dicembre 2025

Accademia Galileiana di Scienze Lettere e Arti in Padova
Palazzo dei Signori da Carrara – Sala del Guariento
Via Accademia n. 7 a Padova

La giornata del 3 dicembre 2025 ha rappresentato un'efficace tappa di un percorso avviato dall'A.I.I., attraverso la Sezione Veneta, circa un anno fa quando, con apposito Decreto Interministeriale, venne istituita dal Ministro dell'Ambiente e per la Sicurezza Energetica di concerto con il Ministro delle Riforme Istituzionali, una Commissione incaricata di elaborare uno schema di legge delega per il riassetto e la codifica delle attuali norme ambientali in un unico testo normativo, coerente con la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n° 11 e con i principi euro-unitari e internazionali, nonché di elaborare lo schema di uno o più decreti legislativi attuativi dei principi della legge delega.

L'iniziativa dei due ministeri nasce dalla considerazione, riportata nel Decreto che istituisce la Commissione, secondo la quale il Dlgs. 152/2006, cosiddetto Testo Unico Ambientale (TUA), "***necessita di una profonda attività di revisione***".
La parte III del TUA su cui è concentrato il Position Paper, cioè quella che raccoglie le norme in tema di difesa del suolo, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, integra alcune fondamentali norme, emanate sul finire del secolo scorso, ritenute come veri e propri punti di svolta nella evoluzione della legislazione sulle acque del nostro Paese: Legge 183/89 sulla difesa del suolo, Legge 36/94 sulla istituzione e gestione del Servizio Idrico Integrato, cosiddetta Legge Galli, Dlgs 152/99, cosiddetto vecchio TUA.
Un altro punto fondamentale della parte III è stato il recepimento, con qualche anno di ritardo, della Direttiva 2000/60/CE, cosiddetta **Direttiva Quadro sulle Acque**, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.
L'iniziativa dell'A.I.I. si pone l'obbiettivo di dare continuità al dibattito per provare a cogliere al meglio ***le sfide del nostro tempo nel quotidiano rapporto con l'acqua e il territorio ed in particolare quelle connesse con l***a crisi climatica dovuta all'incremento vertiginoso delle emissioni climalteranti dovute alle attività antropiche.
La stesura del ***Position Paper*** è stata preceduta da un Seminario Conoscitivo preliminare, tenutosi il 7 marzo u.s. presso la sede del Collegio Ingegneri di Venezia, nel corso del quale sono stati individuati alcuni argomenti prioritari sulla base di **4 Macro Temi (**Difesa del suolo, Tutela delle acque dall'inquinamento, Gestione delle risorse idriche e lotta alla desertificazione ed alcune questioni trasversali tra cui l'attività conoscitiva, la laguna di Venezia e le autorizzazioni ambientali applicate

ai Piani di Bacino (VAS). Un ampio resoconto sul Seminario Conoscitivo è disponibile sul n° 2/2025 della rivista "L'Acqua", rivista bimestrale dell'Associazione Idrotecnica Italiana.
La stesura definitiva individua una ***agenda delle priorità*** che punta sulle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici secondo le raccomandazioni e le direttive comunitarie, peraltro in continua evoluzione.
Il Position Paper è altresì arricchito dal contributo inviato dai Soci della Sezione Sicilia Orientale, riportato in appendice al documento.
La Giornata di Studio del 3 dicembre 20205 ha avuto come obbiettivo anche quello di raccogliere spunti e contributi tra istituzioni nazionali e regionali e tra i principali portatori di interesse nella prospettiva di mantenere animato e aggiornato il dibattito sulla riforma del TUA parte III. Si richiamano di seguito gli aspetti salienti evidenziati da parte degli intervenuti.

- ***L' Ing. Angelica Catalano***, Direttore generale per le dighe e le infrastrutture idriche presso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha sottolineato l'importanza di mantenere l'esercizio dei serbatoi esistenti utilizzando al meglio le loro potenzialità; ipotizzarne di nuovi, laddove ancora possibile, appare aleatorio in considerazione dell'incertezza tempi di progettazione, approvazione e realizzazione, oggi valutabili sulla scala dei decenni, e quindi con scarso effetto rispetto alla pressanti esigenze di disponibilità della risorsa idrica in relazione alla crisi climatica.
- ***L'Ing. Paola Pagliara***, Direttore dell'Ufficio previsione e prevenzione del rischio del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, ha evidenziato una storica carenza di collaborazione tra difesa del suolo e protezione civile e questo si riflette anche nei contenuti dell'attuale TUA. Ha quindi auspicato, nella riforma, un maggior coinvolgimento della Protezione Civile soprattutto per ciò che riguarda le decisioni dei grandi interventi strutturali.
- ***Il Dott. Luca Marchesi***, Direttore dell'Area Tutela e Sicurezza del Territorio della Regione del Veneto, ha richiamato l'attenzione sul fatto che, nel possibile processo di riforma del TUA è importante considerare lo sviluppo economico della regione, elemento fondamentale che deve essere ovviamente coerente con quello delle regioni confinanti. Un concetto che dovrebbe valere per tutte le regioni. Da ciò ne deriva la necessità di avere strumenti di pianificazione omogenei nei contenuti e negli effetti.
- ***La Dott.ssa Marina Colaizzi***, Segretario Generale dell'Autorità di Bacino del Distretto delle Alpi Orientali, sottolinea il rischio ulteriore confusione nel rivedere norme in gran parte non attuate. Nelle more gli strumenti vigenti contemplano già strumenti per agire: le norme di attuazione, i programmi delle misure, gli aggiornamenti di piani imposti dalla legislazione comunitaria. Ad esempio, in una fase di aggiornamento del TUA, c'è un'esigenza di "normare" il PdG-AO. Al momento ci sono solo due direttive importanti, quella sulle derivazioni e quella sul deflusso ecologico. L'idea di un Piano Stralcio per il recepimento delle norme relative al Regolamento UE sul Ripristino della Natura appare ardua e suscettibile di contenzioso. E' tuttavia evidente la necessità di avviare una ricognizione territoriale (a livello di Distretto) delle opere presenti nei corsi d'acqua e verificarne la loro effettiva utilità coinvolgendo le Regioni. Vi possono essere infatti opere di rilevanza strategica evitando approcci semplicistici nella ricerca della naturalità dei corsi d'acqua. Quindi apertura ad un processo di revisione che comunque tuteli i progressi raggiunti con la pianificazione vigente. Sicuramente va

semplificato il PAI che va rivisito nella sua genesi e nelle sue finalità armonizzandolo con il PGRA.

- ***L'Ing. Raffaele Velardo***, Dirigente dell'Autorità di Bacino del Distretto dell'Appennino Meridionale, ha ricordato l'esperienza e la difficoltà di dover recepire nella pianificazione distrettuale numerosi piani stralcio, di derivazione regionale o interregionale (7 regioni), elaborati con metodologie diverse spesso non omogenee. C'è comunque un problema "frane" nel senso che la pianificazione di derivazione comunitaria non le contempla. In questo senso ricorda il lavoro in corso da parte dell'Autorità per il territorio della Calabria nella prospettiva di poter coniugare le prerogative proprie del PAI con quelle di un Piano di Gestione che include anche gli aspetti di Protezione Civile. L'idea del piano stralcio è comunque alla base di un'esperienza in corso di definizione che riguarda la gestione dei sedimenti nella Regione Calabria. In linea generale sarebbero indirizzi uniformi ed omogenei per i Distretti.
- ***L'Ing. Maria Di Filpo***, dell'Associazione Nazionale Consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue, ha affermato che il principio generale al quale fare riferimento, sia per aggiornare le modalità di irrigazione (risparmio), sia per adeguare le colture alla litologia disponibile (adattamento ai CC e nuove direttive) è il rispetto delle caratteristiche agro-culturali dei territori; in tal senso le "nuove" pratiche adattative potrebbero essere prese in considerazione in senso positivo, ma con le dovute cautele e con i necessari provvedimenti compensativi e di supporto/sostegno.
- ***L'Ing. Massimo Cornaviera***, Direttore Tecnico di Vivereacque Scarl (Consorzio della aziende del servizio idrico integrato con sede in Veneto), ha sottolineato che in base alle esperienze fino ad ora vissute (crisi idriche del 2013, del 2017 e del 2022), bisogna organizzare, pensare, programmare e agire in modo diverso allargando la logica di pianificazione anche oltre i confini degli ambiti ottimali; le norme del TUA che riguardano la gestione del Servizio Idrico Integrato, più che un revisione generale, richiederebbero una rivisitazione per massimizzare le performance.
- ***L'Ing. Francesco C. Fornari***, Vicepresidente Comitato Nazionale Italiano per le Grandi Dighe (ITCOLD), ha preliminarmente sottolineato che, sul fronte della gestione delle risorse idriche, disponiamo di un patrimonio di opere assai importanti, oltre 500 grandi dighe con una vita media di 70-80 anni che continuano a fare il loro lavoro. Il settore idroelettrico gestisce circa il 60% di tali dighe il cui interrimento medio, di circa il 23% del volume utile, si colloca nella media EU. Non si avverte in questo senso una forte esigenza di riforma della norma che regola la gestione del sedimento. Guardando comunque il problema a scala nazionale, si evidenzia la necessità di un rapporto collaborativo con gli enti locali. A livello internazionale non c'è una ricetta comune ma la visione generale è sempre quella di fare in modo che il sedimento possa fluire da monte verso valle e cioè rendere, per quanto possibile, i serbatoi "trasparenti" sia per quanto riguarda l'acqua che i sedimenti stessi. In questo senso ci sono soluzioni, ad esempio la fluitazione, ma vanno concordati con gli enti locali. Laddove c'è buona collaborazione le cose si riescono a fare. Laddove ciò non accade, e non a caso dove c'è maggiore sedimentazione, il problema rischia di non trovare soluzione.
- ***L'Ing. Salvatore Alecci***, della Sezione Sicilia Occidentale dell'Associazione Idrotecnica Italiana, ha riassunto alcuni elementi trattati nel contributo riportato in appendice al Position Paper. Il primo è quello delle opere idrauliche realizzate nel reticolo idrografico, strumenti con i quali si fa la difesa idraulica, che non trovano collocazione nel TUA e restano disciplinati del TU del 1904 con molti problemi interpretativi e di difficile coordinamento con la più recente e moderna normativa. Auspica che la riforma del TUA possa includere anche questi

aspetti che coinvolgano ad esempio i compiti di polizia idraulica, le autorizzazioni degli interventi su tali opere, la classificazione delle opere idrauliche e la loro gestione e manutenzione. Un altro elemento riguarda la pianificazione di bacino che senz'altro richiede un'azione di sfoltimento trovando una gerarchia, ad esempio, tra quella generale di distretto, come unico piano di indirizzo generale, quella intermedia di settore (ad esempio utilizzazione, difesa idraulica, riqualificazione ambientale) e un terzo livello di dettaglio, più applicativo come è attualmente quello dei PAI. Un altro aspetto è quello della pianificazione urbanistica, il consumo di suolo, e l'invarianza idraulica oggi attuata con criteri assai diversificati da regione a regione. Un ulteriore elemento è quello della tutela paesaggistica che non può riguardare solo i corsi d'acqua iscritti nell'elenco delle acque pubbliche, come acclarato in molti casi dalla giurisprudenza interpretativa, facendo comunque salvo il principio della difesa idraulica. Un ultimo elemento riguarda il rilancio nell'organizzazione dell'informazione idrologica che ha visto una fase di profonda crisi dopo lo smembramento del Servizio Idrografico.

- ***L'Avv. Antonello Brunetti,*** dell'Avvocatura dello Stato di Venezia, nel concludere la Giornata ha evidenziato quanto poco sappiamo su questa riforma del TUA, su quali cose da modificare, da cambiare o da migliorare. In realtà non c'è da fare affidamento su questa riforma che difficilmente vedrà la luce prima della fine della legislatura. Dobbiamo allora occuparci dei problemi attuali, di ciò che non è stato attuato e di ciò che potrebbe essere attuato molto meglio. Ad esempio, partendo dal TU del 1904, fondamentale perché ha anticipato norme di tutela contenute nel TUA, va ricordato che dopo oltre 120 anni non si sa di chi sono gli argini, se sono privati, pubblici o appartenenti al demanio. Non sappiamo se la riforma del TUA intendeva porre rimedio a questa indeterminatezza. Sotto questo aspetto la normativa su cui poggia il PGRA dovrebbe regolare e rendere chiaro l'ambiente in cui si va ad operare. Un altro aspetto grave è non sapere, ancora oggi, a chi sono passate le competenze demaniali dell'intero fiume Po. AIPO sostiene, a ragione, di non avere le competenze sul demanio idrico in precedenza esercitate dal Magistrato del Po. Questo aspetto diventa assai rilevante per la Regione Veneto, in gran parte competente sul Delta. Si consideri inoltre che il Distretto del Po e il Distretto delle Alpi Orientali hanno un approccio assai diverso rispetto al PGRA e la cosa ha un riflesso importante anche ad esempio sulla gestione del Lago di Garda, che non è una cosa piccola. Questi esempi rappresentano soltanto alcune delle cose che si dovrebbero riuscire a fare a chiarimento della normativa vigente. Un altro aspetto riguarda il Regolamento UE 2024/1991 sul ripristino della natura che ha spazzato via l'invarianza idraulica. Quest'ultima, senza considerare anche l'invarianza idrologica, postula una conservazione, o non peggioramento, della situazione idraulica esistente mentre invece ora si chiede sostanzialmente di modificarla/migliorarla. Inoltre, il programma di gestione dei sedimenti, che va fatto anche in assenza di una norma attuativa, deve essere parte integrante del PGRA. Lo abbiamo visto con la Tempesta VAIA dove un'improvvisa movimentazione dei sedimenti ha fatto sì che si perdessero i franchi arginali e quindi la stessa nozione di pericolosità, aumentata a causa di qualcosa che è arrivato "da sotto" e non dall'acqua che scorre in superficie. Questi sono settori dove si colloca una sfida fortissima e dove si deve operare.

Di seguito i link per scaricare il **POSITION PAPER** e le presentazioni relative alla prima parte della Giornata di Studio del 3 dicembre 2025 (**Campanelli**, **Ferla**, **Rusconi**).
Un resoconto più dettagliato della Giornata sarà presto disponibile nell'ambito del prossimo numero della rivista "L'Acqua".