



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Corso di Dottorato in Diritto pubblico, internazionale ed europeo
Curriculum in Diritto Amministrativo - XXXV ciclo
Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

TESI DI DOTTORATO

I CONTRATTI DI FIUME
NEL SISTEMA DI GESTIONE E TUTELA DELLE ACQUE.
NATURA GIURIDICA E FUNZIONI

Tesi presentata da:
Dott. Matteo Magnarelli
Matricola: R12566
Settore scientifico disciplinare:
Diritto amministrativo IUS/10

Tutor: Chiar.mo Prof. Maurizio Cafagno

Coordinatore di dottorato: Chiar.ma Prof.ssa Francesca Biondi

A.A. 2021/2022

A Francesca e Leonardo

**I CONTRATTI DI FIUME NEL SISTEMA DI GESTIONE E TUTELA DELLE ACQUE.
NATURA GIURIDICA E FUNZIONI**

PARTE 1

Introduzione	1
1. Prospettazione teorica delle politiche sovranazionali per la gestione e la tutela delle risorse idriche.....	5
1.1. Il crescente interesse internazionale per il tema dell'acqua	5
1.1.1. La gestione integrata della risorsa idrica	13
1.1.2. Principio della gestione adattiva.....	18
1.1.3. Approccio contrattuale nella gestione e protezione delle acque superficiali e sotterranee	21
1.2. L'evoluzione della regolamentazione europea in materia di acque	26
1.2.1. Le politiche europee degli anni Settanta - Ottanta	26
1.2.2. Le politiche europee degli anni Novanta.....	27
1.2.3. Le politiche europee nella Direttiva Quadro Acque.....	28
2. Il recepimento delle politiche sovranazionali da parte del legislatore nazionale: un quadro normativo ed istituzionale complesso.....	36
2.1. Genesi della disciplina interna in materia di acque	36
2.2. L'attuale sistema di tutela e gestione delle acque	41
2.2.1. Piano di Bacino Distrettuale.....	43
2.2.2. Piano di Gestione Acque	45
2.2.3. Piano per l'Assetto Idrogeologico	47
2.2.4. Piano di Gestione del Rischio Alluvioni	48
2.2.5. Piano di Tutela Acque	49
2.2.6. Piano territoriale regionale	50
2.2.7. Piano territoriale provinciale	52
2.2.8. Piani d'Ambito	52
3. Analisi dell'istituto giuridico del contratto di fiume	56
3.1. Collocazione sistematica dell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente,.....	56
3.2. Origini e definizioni dei contratti di fiume.....	62
3.3. Principi	66
3.4. L'esperienza italiana del contratto di fiume	69
3.5. L'evoluzione del contratto di fiume	74
4. Problemi emergenti nell'attuale sistema di gestione e tutela della risorsa idrica	77

4.1. Lettura critica del quadro pianificatorio italiano	77
4.2. Le criticità specifiche legate ai disallineamenti di scala	84

PARTE 2

5. L'individuazione della natura giuridica dei contratti di fiume.....	86
5.1. Il rimando espresso alla programmazione negoziata contenuto nell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente.	86
5.2. Profili strutturali della programmazione negoziata	93
5.3. Profili procedurali della programmazione negoziata.....	96
5.4. Prime conclusioni sulla natura giuridica della programmazione negoziata	99
5.5. Profili strutturali del contratto di fiume.....	105
5.6. Profili procedurali per la sottoscrizione del contratto di fiume.....	116
5.7. Prime conclusioni sulla natura giuridica del contratto di fiume.....	121
5.7.1. PPP, Accordi collaborativi, accordi integrativi o sostitutivi.	126
6. Le funzioni del contratto di fiume.	130
6.1. La scala spaziale ed ecologico-istituzionale di riferimento del contratto di fiume. Premesse	130
6.1.1. L'istituto nella disciplina normativa e pianificatoria subdistrettuale	134
6.1.2. L'istituto nella pianificazione distrettuale.....	147
6.1.3. Il contratto di fiume come strumento di <i>multilevel governance</i>	153
6.1.4. Il contratto di fiume come strumento di partecipazione nei processi di valorizzazione fluviale.	160
6.2. La scala funzionale. Il contratto di fiume come strumento di intervento trasversale e multi-obiettivo.	176
6.3. La scala temporale. Il contratto di fiume all'interno di un sistema pianificatorio asincrono.....	184
7. Il contratto di fiume come strumento di finanziamento per la conservazione del capitale naturale.....	188
7.1. L'attuale sistema di finanziamento.....	188
7.2. I contratti di fiume nelle politiche ambientali sovranazionali (PNRR, SNAC, PAC, PSRN, SNACC, SNSvS)	193
7.3. Gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)	195
7.4. Finanza sostenibile	196
7.5. Pagamenti per servizi ecosistemici.....	200
Conclusioni	207
Bibliografia	213

Giurisprudenza.....	250
Documenti istituzionali.....	253
Sitografia.....	256

Introduzione

La disciplina delle acque ha vissuto varie stagioni legislative. Primariamente è stata sviluppata la difesa - del territorio e della popolazione - "dalle acque", intese come risorsa naturale difficilmente regimentabile. Successivamente, è andato sviluppandosi l'interesse allo sfruttamento e all'utilizzazione delle risorse idriche soprattutto per soddisfare le esigenze dell'agricoltura e del sistema industriale. Infine, dallo sfruttamento intensivo è nata l'esigenza di tutela "delle acque", le quali a causa dei processi di industrializzazione, hanno subito un progressivo degrado, ponendosi quindi anche la questione della loro tutela qualitativa.

Si è giunti oggi all'esigenza di adottare un approccio integrato e consensuale di pianificazione e gestione della risorsa, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, ripensando l'approccio esclusivamente regolatorio, rigido ed anacronistico della passata stagione del sistema di gestione e tutela delle acque.

La scarsità quanti-qualitativa delle risorse idriche e gli eventi meteorici sempre più estremi degli ultimi anni, accompagnati da una sempre maggiore antropizzazione del territorio, evidenziano la fragilità dei sistemi "tradizionali" di gestione delle risorse idriche.

L'abusivismo edilizio, il disboscamento di vaste aree, l'uso di tecniche agricole non sostenibili sul piano ambientale, l'antropizzazione di zone di pertinenza dei corsi d'acqua, la derivazione incontrollata della risorsa idrica, il prelievo di inerti dall'alveo, nonché la mancata manutenzione degli argini e del reticolo idrico minore, oltre alla mancanza di attenzione per il paesaggio periferuale ha certamente aggravato il dissesto e le fragilità del territorio.

Nell'attuale sistema di gestione e tutela delle acque appare come le criticità appena esposte, non paiono essere la causa primaria dello stato qualitativo e quantitativo in cui versa la risorsa idrica, ma piuttosto una conseguenza del citato sistema di gestione e tutela delle acque che non pare sufficientemente adeguato a rispondere ai cambiamenti in atto.

La regolazione, secondo schemi rigidamente imposti, dal generale al particolare, volta a ridurre l'incertezza attraverso l'artificio dell'omessa considerazione delle variabili "scomode", pare cedere il passo a sistemi di gestione adattivi.

È in tale contesto che sono stati sperimentati strumenti nuovi come i contratti di fiume, oggetto di analisi del presente lavoro. I contratti di fiume sono uno strumento nato spontaneamente nell'esperienza francese delle comunità rivierasche degli anni Ottanta, dalle comunità locali, dal basso, da chi vive la risorsa idrica quotidianamente, ne conosce i pericoli e ne denuncia lo stato qualitativo, al fine di raccordare consensualmente gli interessi dei vari portatori di interesse in conformità con la pianificazione sovraordinata.

Il contratto di fiume è stato ritenuto uno strumento di regolazione innovativo e

diverso dagli strumenti esistenti, capace di perseguire una gestione partecipata dell'acqua a livello locale, affermandosi come applicazione pratica del principio della gestione integrata ed adattiva della risorsa naturale, emerso sin dalle Conferenze internazionali degli anni Settanta¹.

La diffusione dei contratti di fiume in Europa corrisponde anche alla crescente condivisione dell'applicazione dello schema volontario e consensuale alla materia ambientale che, come si vedrà, si è diffuso a partire dagli anni Novanta.

In Italia, i contratti di fiume, nonostante le prime pionieristiche esperienze dei primi anni 2000, hanno iniziato a diffondersi maggiormente con l'entrata in vigore dal 2 febbraio 2016 della L. 221 del 28 dicembre 2015, c.d. "Collegato Ambientale", e quindi, con l'istituzionalizzazione degli stessi tra gli strumenti attuativi delle politiche di difesa del suolo e delle acque grazie all'espressa previsione contenuta nell'art. 68 bis del D.Lgs. 152/2006 (TU dell'Ambiente) secondo cui: *"i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino 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"*.

Ciò premesso, il presente lavoro ha lo scopo di studiare se il contratto di fiume possa effettivamente rappresentare un utile strumento di riequilibrio nella complessa disciplina e struttura pianificatoria esistente, grazie alla sua peculiare natura giuridica e alle funzioni ad esso sottese, o se, invece, rappresenta un ulteriore inutile *layer* del sistema di gestione e tutela delle acque.

A tal fine anzitutto occorrerà esaminare il ruolo del contratto di fiume all'interno della disciplina delle acque, quale esito di un percorso evolutivo di cui si darà conto nel primo capitolo che muoverà dall'esame dei principi sovranazionali emersi a partire dagli anni Settanta, quali il principio di gestione integrata e adattiva dell'acqua, sino al più recente principio di gestione della risorsa idrica secondo le logiche consensuali.

La ricostruzione del contesto in cui il contratto di fiume si colloca necessita di una piena comprensione del sistema normativo e pianificatorio nazionale con cui il legislatore ha tentato di recepire la Direttiva Quadro Acque nella parte Terza del TU dell'Ambiente. Il recepimento nazionale delle direttive europee in materia ha prodotto un sistema complesso, in parte ridondante, e denotato da un'eccessiva e mal coordinata pluralità soggettiva-istituzionale.

L'analisi si concentrerà pertanto sull'esame della collocazione sistematica dell'istituto in questione, per poi soffermarsi sulla sua ricostruzione storico-giuridica, dalla nascita, sino a giungere all'attuale stato di applicazione in Italia, evidenziando come tale strumento abbia subito, nel corso del tempo, un'evoluzione strutturale tale da renderlo uno strumento poliedrico, a geometria variabile, difficilmente collocabile

¹ In particolare, sin dalla Conferenza ONU sull'acqua di Mar de la Plata del 1977 che costituisce la prima iniziativa internazionale che ha tematizzato il diritto all'acqua.

in modo univoco all'interno di una specifica categoria di strumenti giuridici. Sforzo tuttavia necessario anche al fine di comprendere la disciplina ad esso applicabile per il suo corretto funzionamento.

Verrà condotta quindi un'analisi sotto il profilo strutturale e contenutistico dell'archetipo degli strumenti di programmazione negoziata, categoria giuridica cui il legislatore, con l'art. 68 bis del TU dell'Ambiente, espressamente riconduce i contratti di fiume. Ciò al fine di valutare se sia possibile utilizzare i ragionamenti e la qualificazione giuridica operata dalla dottrina preesistente, nonché dalla giurisprudenza consolidata in tema di programmazione negoziata anche al modello del contratto di fiume delineato dalle linee guida dettate dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e dall'Osservatorio Nazionale dei contratti di fiume e applicato ormai in numerose esperienze sul territorio nazionale.

Si tenterà poi di mettere a fuoco le criticità dell'attuale sistema di gestione e tutela delle risorse idriche. Esaminato l'esistente *corpus* normativo e pianificatorio in materia di acque ed evidenziato il disallineamento esistente tra la scala ecologica e quella istituzionale, nonché il poco praticato coordinamento della tutela dell'acqua con la gestione del rischio idrogeologico e l'asimmetria temporale dei vari piani e programmi esistenti, insieme altresì all'unidirezionalità dei finanziamenti pubblici dedicati agli interventi sulla risorsa idrica, si tenterà di dimostrare la possibile utilità del contratto di fiume nel risolvere tali criticità attraverso un raccordo tra i citati disallineamenti di scala spaziale/istituzionale, temporale e funzionale, nonché attraverso la capacità di veicolare finanziamenti multi-obiettivo.

Muovendo il ragionamento dal presupposto che per gestire la complessità non può procedersi ad una indiscriminata eliminazione di tutte le variabili "scomode", parendo piuttosto necessario l'utilizzo di strumenti che consentano di ordinare i nodi del sistema complesso così da facilitarne la comprensione e il funzionamento, si è proceduto alla dimostrazione di come proprio il contratto di fiume possa rappresentare un utile strumento di raccordo nel frammentato quadro della disciplina in materia di acque.

La risposta più immediata al problema della frammentarietà dell'attuale sistema potrebbe essere quella di proporre una riforma che, a ragion del vero, nel corso del tempo, è stata tentata più volte dal legislatore, sempre però lasciando irrisolte le criticità che ancora oggi affliggono la gestione delle acque in Italia, quali l'assenza di coordinamento tra le varie misure, l'omesso raccordo tra i piani e la mancata previsione di interventi, anche sul piano finanziario, mirati al raggiungimento di una molteplicità di obiettivi connessi.

La riorganizzazione istituzionale, seppur auspicabile in una certa misura, potrebbe non apparire, da sola, sufficiente a ridimensionare i problemi di *mismatch* rispetto alle varie scale citate.

Allo scopo sarà necessario anzitutto comprendere se il contratto di fiume si colloca quale ulteriore livello nel sistema di pianificazione esistente o se possieda specifiche funzioni. Diviene pertanto preliminarmente necessario studiarne la natura giuridica.

Inoltre, rispetto alle criticità che saranno individuate con riferimento al sistema di gestione e tutela delle acque occorrerà indagare le funzioni che possono essere perseguite dal contratto di fiume al fine di ristabilirne l'equilibrio.

A tal proposito, si esaminerà la scala di operatività del contratto di fiume verificando se esso abbia un limitato ambito di applicazione, o, invece, produca ulteriori effetti espansivi.

Un dato che può già anticiparsi e che non può essere messo in discussione è che attualmente i contratti di fiume trovano ampio riscontro negli ordinamenti delle Regioni e delle altre amministrazioni locali. Ampio riscontro che lo si rinviene anche per tutti i Piani di gestione, elaborati dalle Autorità di Bacino Distrettuale, le quali fanno riferimento ai contratti di fiume come strumento per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva Acque e dalla Direttiva Alluvioni e in numerosi altri piani.

Sempre al fine di studiarne le funzioni, verrà evidenziata la collocazione dei contratti di fiume nella “famiglia” dei processi che consentono una peculiare partecipazione dei cittadini di cui si dirà, consentendo la sperimentazione di nuove forme di amministrazione del bene comune.

Verrà indagata anche la capacità dei contratti di fiume di coordinare misure di tutela qualitativa delle acque, con misure di tutela quantitativa e di contenimento del rischio idrogeologico, istanze spesso dimostratesi in conflitto tra loro.

Infine, si esamineranno le asimmetrie temporali di validità e aggiornamento dei vari piani esistenti e le caratteristiche del contratto di fiume che possano invece consentire, da una parte, un coordinamento tra gli stessi e, dall'altra, una risposta adattiva alle istanze ecologiche ed istituzionali che possano sopraggiungere nel tempo.

Il lavoro si concluderà con un esame dell'attuale sistema di finanziamenti dei contratti di fiume, verificandone eventuali utilità anche ai fini della dimostrazione della prevalente natura giuridica che caratterizza lo strumento e sui possibili meccanismi implementabili che, ad oggi, sono stati attuati solo in poche esperienze, ancora sperimentali, come ad esempio i pagamenti per servizi ecosistemici (c.d. PES).

1. Prospettazione teorica delle politiche sovranazionali per la gestione e la tutela delle risorse idriche

1.1. Il crescente interesse internazionale per il tema dell'acqua

La disciplina delle risorse idriche (il riferimento è alle acque dolci superficiali e sotterranee) ha subito negli anni un autentico “mutamento di paradigma”, ed è impernata oggi sulla loro valenza quale componente ambientale fondamentale, rispetto ad un passato ove erano considerate un bene da sfruttare intensamente al fine di trarne la massima utilità².

Questo processo di trasformazione della disciplina muove da un mutato sentimento a livello internazionale ed europeo nei confronti delle problematiche ambientali legate al tema dell'acqua diffusosi a partire dagli anni Settanta³.

² Ampiamente sul tema dell'evoluzione valoriale della risorsa idrica, si veda Boscolo E., Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni, Giuffrè, 2012, pp. 4 – 15; Astuti G., voce “Acque”, in Enciclopedia del Dritto Giuffrè, 1958; Andreis M., “Acqua, servizio pubblico e partecipazione”, G Giappichelli Editore, 2016; Caporale F., “I servizi idrici: dimensione economica e rilevanza sociale”, 2017; Carapezza Figlia G., “Oggettivazione e godimento delle risorse idriche: contributo a una teoria dei beni comuni”, Edizioni scientifiche italiane, 2008; Casalini D., “Fondamenti per un diritto delle acque dolci”, G Giappichelli Editore, 2014; Colangelo G., “I servizi idrici in Europa tra istituzioni e mercato. Annotazioni comparative a margine della riforma dei servizi pubblici locali in Italia”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, pp. 1151-1182; Costantino M., “Sfruttamento delle acque e tutela giuridica”, Jovene Editore, 1975; De Bellis C., “Acque ed interessi territoriali: il paradigma della difesa del suolo”, Cacucci, 1984; Dionisotti C., “Delle servitù delle acque secondo il Codice civile italiano”, Utet, 1872; Embid Irujo A., *Agua y ciudades*, Editorial Civitas, 2012; Ferragina E. “Acqua e sviluppo: una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo”, Il Mulino, 2003; Gerelli E., Muraro G., Pototchnig U., “La tutela delle acque: criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della risorse idriche in Italia”, Franco Angeli, 1970; Giannelli N., Citroni G., Lippi A., “Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale”, Rubbettino Editore, 2008; Gianzana S., *Acque private (diritto romano)*, Nuov. Dig. It., I, Torino, 1937; Gigante M., “L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare: L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare”, 2012; Gould A. G., Grant D. L., Weber G. S., *Cases and materials on water law*, West Publishing Co, 1979; Greco N., “Le acque”, Il mulino, 1983; Guerin-Schneider L., “Réguler la performance des services d'eau en france”, 2010; Irujo A. E., “Diccionario de Derecho de aguas”, Editorial Iustel, 2007; Jaquenod S., *Derecho Ambiental. La Gobernanza De Las Aguas*, 2005; Lugaresi N., “Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione”, Giuffrè, 1995; Mantelli F., Temporelli G. “L'acqua nella storia”, FrancoAngeli, 2007; Massarutto A., “Le politiche dell'acqua in Italia: la difficile trasformazione dalla politica delle infrastrutture alla politica ambientale”, *Il governo dell'acqua tra percorsi locali e grandi spazi, Quaderni del Dipartimento di Geografia*, Università di Padova, 1999, pp. 75-102; Palazzolo S., voce “Acque pubbliche”, in Enciclopedia del Dritto Giuffrè, 2000; Parisio V., “Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci”, Giuffrè, 2011; Pecchii F.M., “Tractatus de aquaeductu”, II ed., Pavia, 1700; Romagnosi G.D., “Della ragion civile delle acque nella rurale economia”, Prato, 1838; Teti V., “Storia dell'acqua: mondi materiali e universi simbolici”, Donzelli, 2003; Vipiana, P. M., “Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela”, 2005; Ward C., “Acqua e comunità: crisi idrica e responsabilità sociale”, Elèuthera, 2003.

³ Di grande importanza la United Nations Conference on the Human Environment di Stoccolma del 1972, occasione in cui è stata evidenziata la crescente preoccupazione per lo stato delle risorse

La tutela dell'acqua, quale bene comune⁴, è divenuta argomento centrale in *forum* e conferenze internazionali e si è andato affermando il convincimento di una necessaria gestione integrata della risorsa per il raggiungimento dei migliori risultati di qualità ambientale⁵.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1980, profondamente preoccupata dall'impossibilità per grande parte della popolazione mondiale di avere accesso ad un'acqua salubre e abbondante, ha proclamato il decennio 1981-1990 come "*Decennio internazionale dell'acqua potabile e del risanamento*", durante il quale gli Stati membri si sono assunti l'impegno di apportare un miglioramento sostanziale

idriche globali. Gli atti della conferenza sono disponibili sul sito delle Nazioni Unite (<https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>) Sul punto, Piccioni, L. "A cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma e da I limiti dello sviluppo", *A cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma e da I limiti dello sviluppo*, pp. 123-138, Franco Angeli, 2022; Aubin D., Varone F., "La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels", *Courrier hebdomadaire du crisp*, 26-27 n. 1731-1732, 2001, pp. 5-75. Altresì, coeva la conferenza internazionale dell'UNESCO di Mar de la Plata del 1977 ad esito della quale è stata riconosciuta l'importanza della gestione integrata delle risorse idriche come strategia per la risoluzione dei conflitti relativi ai diversi usi dell'acqua.

⁴ La bibliografia sul tema è assai ampia. Senza pretese di esaustività: Albanese A. R., "Nel Prisma Dei Beni Comuni, Contratto e Governo del Territorio", Giappichelli, 2020; Arena G., Iaione C., "L'Italia dei beni comuni", Carocci, 2012; Boscolo E., "I beni ambientali (demanziali e privati) come beni comuni", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2017, p- 379; Carapezza Figlia G., "Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta", *Rassegna di diritto civile*, 2011 (4), pp. 1061-1088; Cassano F., "Homo civicus: la ragionevole follia dei beni comuni", Edizioni Dedalo, 2004; Cerulli Irelli V. - De Lucia L., Beni comuni e diritti collettivi, *Politica del Diritto*, 2014; Ciervo A., "Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni. Ragionando attorno al libro di Ugo Mattei e Alessandra Quarta, L'acqua e il suo diritto", *Diritto pubblico*, Ediesse, 2014 (20.2), pp. 683-704; Fidone G., "Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti", *Aperta contrada*; 2018; Fidone G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; Giannini M.S., *I beni pubblici – Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Roma, 1963; Grossi P., "Un altro modo di possedere rivisitato", *Agricoltura, istituzioni, mercati : rivista di diritto agroalimentare e dell'ambiente*, 2007 (1), pp- 1-10; Hardin G., "The tragedy of commons", *Science*, 1968, pp. 1243 ss.; Lucarelli A., "La democrazia dei beni comuni: Nuove frontiere del diritto pubblico". Laterza, 2013; Marella M.R., *Oltre il pubblico e il privato: Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, 2012; Marinelli F., Beni comuni, *Enciclopedia del diritto*; Giuffrè, 2014; Mattei U., Beni comuni: un manifesto, Gius. Laterza & Figli Spa, 2012; Merusi F., "Il diritto'sussidiario'dei domini collettivi", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, pp. 77-90; Miccichè C., Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile, Napoli, 2018; Ostrom E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge university press, 1990; Pellicchia E., "Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune", *Foro it*, 2012, pp. 572 ss.; Rodotà S., "Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria", *Questione giustizia: bimestrale promosso da Magistratura Democratica*, 2011, pp. 237-247; Sapelli, G., Coccoli, L., Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance. Scritti di Elinor Ostrom, goWare; Firenze, 2019; Staiano S., "Beni comuni categoria ideologicamente estenuata", *Diritto e società*, 3, 2016; Violini L., "Bene comune e beni comuni: il diritto all'acqua nella prospettiva costituzionale", pubblicazioni del dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi Di Milano, 2017, 89: 3-14; Vitale E., "Contro i beni comuni: Una critica illuminista", Gius. Laterza & Figli Spa, 2013.

⁵ Sul punto, Gallia A., "Le convenzioni internazionali in materia di risorse idriche", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, pp. 321-346.

negli standard e nei livelli dei servizi nell'approvvigionamento dell'acqua potabile e risanamento entro l'anno 1990⁶. Durante i lavori di tale conferenza sono state poste le basi per un approccio integrato alla gestione dell'acqua iniziandosi a discutere di utilizzo efficiente e integrato dell'acqua, di inquinamento e di pianificazione e gestione alla corretta scala territoriale, nonché di informazione ed istruzione pubblica⁷. Tuttavia, tali prime riflessioni in materia di gestione dell'acqua hanno impiegato un ulteriore decennio per essere tradotte in politiche più concrete.

Dai primi anni Novanta si è consolidata una nuova visione nella quale assume importanza l'innovativo paradigma ove l'acqua deve essere gestita secondo un modello di sviluppo sostenibile⁸ nel quale la risorsa non è considerata solamente quale componente fisica del sistema naturale, ma costituisce altresì l'elemento strategico per la qualità della vita delle popolazioni: inizia a considerarsi anche il ruolo economico – sociale dell'acqua⁹.

Nel gennaio 1992 la Conferenza di Dublino 10 ha evidenziato l'esigenza di una gestione sostenibile ed efficace delle risorse idriche che includa sviluppo sociale-economico e protezione delle risorse naturali alla scala del bacino idrografico¹¹. Quest'ultimo inteso come unità per la pianificazione, gestione, protezione degli ecosistemi e la risoluzione dei conflitti legati all'acqua. Per la prima volta è stato introdotto il principio che l'acqua ha un valore economico in funzione della sua scarsità.

La conferenza di Dublino ha posto le basi per le successive riflessioni in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro tenutasi

⁶ Costantino F., "La guerra dell'acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio", *Ass. Italiana Costituzionalisti*, 3, 2011.

⁷ Biswas, Asit K. "From Mar del Plata to Kyoto: an analysis of global water policy dialogue", *Global Environmental Change*, 14, 2004, pp. 81-88.

⁸ Boscolo E., "Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni", *cit.*, p. 10.

⁹ Temi oggetto della Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo. Nell'ambito di tale conferenza con riguardo alle iniziative per la sostenibilità, si istituisce la Giornata mondiale dell'acqua (con cadenza annuale in data 22 marzo). Sul concetto della sostenibilità ambientale, Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, G. Giappichelli, 2007, pp. 44 – 53; Ciccarelli S., "Differenti concezioni di sviluppo sostenibile", *Filosofia e questioni pubbliche*, 2005, 1, pp. 35-56; Cordini G., "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione Europea", *Riv. Giuridica dell'Ambiente*, 2005, pp. 699-754.

¹⁰ I due principali risultati della Conferenza sono la Dichiarazione di Dublino e il Rapporto della Conferenza. La dichiarazione del 31 gennaio 1992 siglata a Dublino a seguito della Conferenza è reperibile al link: <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/conferenze-onu/dublino-1992/>; Il rapporto è disponibile al link: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961>. Per un commento, Varano M., "Il diritto all'acqua", *Ragion pratica*, 2009, 2, pp. 491-516.

¹¹ Teclaff L.A., "Evolution of the river basin concept in national and international water law", *Natural Resources Journal*, Volume 36, Issue 2, 1996, pp. 359– 391.

nel giugno del 1992 ¹².

All'esito della conferenza di Dublino sono emersi quattro principi ¹³ di fondamentale importanza per la gestione della risorsa idrica che hanno ispirato le successive politiche internazionali ed europee ¹⁴:

a) l'acqua dolce è una risorsa limitata e fragile, indispensabile per la vita, lo sviluppo e l'ambiente. Un'efficace gestione delle risorse idriche esige un approccio integrato che concili lo sviluppo socioeconomico con la protezione degli ecosistemi naturali;

b) la gestione e valorizzazione delle risorse idriche devono essere basate sul coinvolgimento partecipativo degli utenti, pianificatori e responsabili politici a tutti i livelli;

c) le donne svolgono un ruolo fondamentale nell'approvvigionamento, gestione e conservazione dell'acqua. L'adozione e l'applicazione di questo principio richiede politiche e interventi indirizzati specificatamente ai bisogni specifici delle donne conferendo loro mezzi e potere decisionale a tutti i livelli nei programmi riguardanti le risorse idriche, includendone la definizione e l'attuazione secondo modalità da esse stesse definite;

d) l'acqua ha un valore economico in tutti i suoi utilizzi e dovrà essere riconosciuta come bene economico. In virtù di questo principio, è stato ritenuto di vitale importanza riconoscere prima di tutto il diritto fondamentale di tutti gli esseri umani all'accesso ad acqua salubre e igiene ambientale ad un prezzo abbordabile. Nel

¹² Un prodotto della conferenza di Rio del 1992, è Agenda 21 un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse che operano su un determinato territorio. Essa comprende un capitolo dedicato alla protezione delle risorse di acqua dolce prevedendo l'applicazione di approcci integrati per la gestione e l'uso delle risorse idriche. Questo testo sottolinea l'importanza di soddisfare i bisogni primari salvaguardando gli ecosistemi. Viene ivi sottolineata l'importanza della partecipazione del pubblico, la sensibilizzazione e l'informazione nel campo dell'acqua attraverso un approccio antropocentrico. Per un esame dei principi emersi nel corso della conferenza di Rio 1992, Giordano M. A., Wolf, A. T., "Sharing waters: Post-Rio international water management", *Natural Resources Forum*, 27, 2003, pp. 163-171; Rosillon F., Lebeau J., "La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement", *Université de Liège, Département des Sciences et Gestion de l'Environnement*, Arlon, 2010

¹³. Secondo Solanes M., Gonzales F., "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management", *TEC Background Paper No. 3*, Global Water Partnership, Stockholm, 1999, tali principi possono essere riassunti in tre macro-principi: a) principio ecologico nel riconoscere l'acqua come una risorsa finita e vulnerabile che riveste importanti funzioni nell'ecosistema; b) principio istituzionale, che evidenzia come la gestione delle risorse idriche richieda il coinvolgimento di tutte le parti interessate inclusi i governi, la società civile e il settore privato; c) principio strumentale, nel senso che, individuando l'acqua come una risorsa scarsa, ne riconosce il suo valore economico prevedendo che "chi usa paga" e "chi inquina paga".

¹⁴ United Nations Environment Programme, & World Meteorological Organization, *International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century*, 1992, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961>.

passato, il mancato riconoscimento del valore economico dell'acqua ha comportato sprechi e utilizzi che hanno danneggiato l'ambiente. Gestire l'acqua come un bene economico rappresenta una via al raggiungimento di un suo uso equo e redditizio e all'incoraggiamento della conservazione e protezione delle risorse idriche.

Vi è chi ha fatto notare ¹⁵ come la gestione integrata dell'acqua è un principio che non è stato individuato per la prima volta nella conferenza di Dublino, come sostenuto da altra parte della dottrina¹⁶, essendo un concetto ben più longevo e riconducibile nei suoi tratti essenziali alla già citata Conferenza delle Nazioni Unite sull'Acqua, tenutasi a Mar del Plata, in Argentina, nel marzo 1977 ¹⁷.

La gestione integrata dell'acqua è stata oggetto di approfondimento nel Primo Forum Mondiale dell'Acqua tenutosi a Marrakech nel 1997 dal quale è emersa la necessità di modificare i metodi di gestione per meglio risolvere le criticità legate alle risorse idriche, puntando a definire una visione globale che riconosca l'importanza degli aspetti economici e della partecipazione dei cittadini.

Di rilievo nella formazione dei principi ispiratori dell'attuale assetto della regolazione in materia di acqua è stata anche l'*International Conference on Water and sustainable development* di Parigi del 1998, nel corso della quale sono state proposte delle strategie nazionali e locali per una gestione integrata di tutte le componenti legate alle acque, iniziandosi a promuovere approcci gestionali misurati sulla scala del bacino idrografico e il ricorso ad un modello di gestione partecipativa a livello locale ¹⁸.

Nel 2000 si è tenuto il Secondo Forum Mondiale dell'Acqua tenutosi a L'Aja che ha riconosciuto alla risorsa acqua valori sociali, ecologici e culturali e ha individuato la gestione integrata dell'acqua come approccio efficace ¹⁹. Elemento di novità nel forum dell'Acqua da ultimo citato è stato il prevedere la conversione delle visioni strategiche emerse nel corso dei *summit* mondiali in programmi d'azione per i paesi partecipanti ²⁰.

¹⁵ Biswas, A. K., "Integrated water resources management: a reassessment: a water forum contribution". *Water international*, 29 (2), pp. 248-256.

¹⁶ Rosillon F., Lebeau J., "La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement", *Université de Liège, Département des Sciences et Gestion de l'Environnement*, Arlon, 2010; AA.VV., "Integrated Water Resources Management Toolbox, Version 2", *Stockholm: GWP Secretariat*, 2003.

¹⁷ La Conferenza di Mar del Plata è stata un incontro intergovernativo e il piano che prevedeva la gestione integrata delle risorse idriche, è stato approvato da tutti i governi membri delle Nazioni Unite nel 1977. Al contrario, la Conferenza di Dublino del 1992 è stata una riunione di esperti e, quindi, le sue raccomandazioni, qualunque esse fossero, non furono approvate da nessuno Stato.

¹⁸ Rosillon F., Lebeau J., "La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement", *cit.*, p. 15.

¹⁹ Shen, D., Varis, O., "World water vision: balancing thoughts after The Hague", *Ambio*, 2000, pp. 523-525.

²⁰ Cosgrove W.J., Rijsberman F.R., "World water vision: making water everybody's business", *Earthscan Publications*, London, 2000; in tale cornice ha assunto un ruolo importante la *Global Water Partnership*, istituita formalmente come organizzazione intergovernativa in Svezia nel 2002 e tutt'oggi operativa nel promuovere lo sviluppo e la gestione coordinati di acqua, terra e risorse correlate al fine

Ai fini che qui rilevano, inoltre, in tale *World Water Forum* sono stati menzionati per la prima volta in una conferenza internazionale i Contratti di fiume definendoli come forme di accordo che permettono di “*adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale*”. Come espresso nella Carta Nazionale dei Contratti di Fiume²¹ il traguardo di un simile obiettivo richiede uno sforzo di natura non solo istituzionale, ma anzitutto culturale, affinché le acque, non solo i fiumi, ma anche gli ambienti acquatici e, più in generale, i territori dei bacini possano essere percepiti e governati come “paesaggi di vita”²².

Nel dicembre del 2001 si è tenuta la Conferenza Internazionale sull'Acqua Dolce, quale incontro preparativo al Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg del 2002 e del Terzo Forum Mondiale dell'Acqua di Kyoto del 2003²³. Nel rapporto di sintesi sono emerse le c.d. *Bonn keys*, ossia dei punti chiave, consistenti nella cooperazione alla scala di bacino e il principio dell'*Integrated Water Resources Management (IWRM)*²⁴. Tali punti chiave sono stati recepiti dal piano di azione del *World Summit on Sustainable Development*, tenutosi a Johannesburg nel 2002, che per la prima volta ha riconosciuto l'IWRM una delle componenti chiave per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile²⁵.

L'IWRM è risultato in capo all'agenda anche del Terzo Forum Mondiale dell'Acqua di Kyoto del 2003, considerato come unico modo per giungere alla sostenibilità delle risorse idriche, attraverso la promozione di iniziative di gestione delle acque alla scala dei bacini idrografici e lo sviluppo di nuovi meccanismi di partenariato pubblico privato. Si tratta di iniziative hanno avviato un interessante processo di sensibilizzazione in materia di governance nella gestione delle risorse e degli ambienti idrici dei bacini idrografici con la consapevolezza che la gestione integrata delle acque, per essere applicabile, deve poter essere ricondotta ad azioni

di massimizzare il benessere economico e sociale in modo equo senza compromettere la sostenibilità di ecosistemi vitali (<https://www.gwp.org/en/>).

²¹ Documento adottato nel 2010 e disponibile sul sito del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume all'indirizzo: <http://nuke.a21fiumi.eu/>

²² Jønch-Clausen T., Fugl J. “Firming up the conceptual basis of integrated water resources management”, *International journal of water resources development*, 17(4), 2001, pp. 501-510.

²³ La Conferenza internazionale sull'acqua dolce si è svolta dal 3 al 7 dicembre 2001 presso il Centro congressi internazionale Bundeshaus di Bonn, in Germania, alla presenza di 118 governi, 47 organizzazioni intergovernative e 73 rappresentanti dei principali gruppi. Gli atti della conferenza sono disponibili al seguente link: <https://enb.iisd.org/events/international-conference-freshwater/summary-report-3-7-december-2001>

²⁴ Rahaman M. M., Varis O., Kajander T. “EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches”, *Water Resources Development*, Vol. 20, N. 4, 2004 pp. 565-575.

²⁵ Nel Johannesburg Plan of Implementation, l'IWRM e la preparazione per i principali bacini idrografici dei water efficiency plans entro il 2005, rappresentano due obiettivi principali. Critico rispetto alle affermazioni prive di portata applicativa Biswas, A. K., “Integrated water resources management: a reassessment: a water forum contribution”, *Water international*, 29 (2), p. 250.

concrete.

In tal modo, nell'ambito del Quarto Forum Mondiale dell'Acqua²⁶ tenutosi nel 2006 a Città del Messico vengono individuati 6 principi: (I) l'importanza della scala locale quale fattore chiave di riuscita per la politica di sviluppo sostenibile delle acque; (II) la decentralizzazione e la partecipazione della popolazione; (III) la necessità di supporto finanziario per gli enti locali; (IV) la necessità di considerare le specificità dei singoli contesti regionali; (V) l'esigenza di un coordinamento sociale e dell'interazione tra le differenti politiche; (VI) l'importanza della sensibilizzazione e della partecipazione.

Il Quinto Forum Mondiale dell'Acqua si tiene a Istanbul nel marzo 2009 con l'obiettivo di trattare gli ostacoli economici, sociali, culturali, tecnici, demografici e meteorologici che rendono l'acqua una risorsa in pericolo. I nuovi indirizzi che sono venuti a formarsi cercano di rafforzare le interazioni tra i diversi stakeholder (portatori di interesse) al fine di rispondere alle numerose sfide legate al cambiamento climatico, ai conflitti sull'utilizzo delle acque, ma anche alla cooperazione trans-frontaliera e alle relazioni tra risorse idriche, alimentazione ed energia²⁷.

Di interesse nell'evoluzione dell'approccio alla gestione dell'acqua il Sesto Forum Mondiale sull'Acqua, tenutosi a Marseille nel marzo 2012, nel corso del quale è stata affermata l'esigenza per tutti i Paesi di garantire l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici per tutti, in termini di disponibilità, qualità, accettabilità, accessibilità e costi, in particolare per le popolazioni vulnerabili, nonché destinare a tutti i livelli le risorse finanziarie necessarie a queste tematiche.

Nello stesso anno si è tenuta la Conferenza Rio+20 che si è conclusa con un documento di natura prettamente programmatica, intitolato "*The Future We Want*" che avvia numerosi processi internazionali e nazionali su temi considerati cruciali per il futuro del Pianeta. Nel documento finale viene redatto un lungo elenco di obiettivi programmatici, già oggetto di precedenti *summit* e rispetto ai quali si è preso coscienza del loro mancato raggiungimento²⁸.

Nei più recenti Forum mondiali sull'acqua si è riconosciuta l'importanza delle comunità locali nella gestione dell'acqua. In particolare, nel Settimo Forum Mondiale sull'Acqua, tenutosi a Daegu nel marzo 2015²⁹ è stato affermato il ruolo guida che i

²⁶ Kauppi L., "Fourth World Water Forum. Compte rendu de colloque (Mexico, 16-22 mars 2006)", *Natures Sciences Sociétés*, n. 15, 2007, pp. 430-431.

²⁷ Rosillon F., Lebeau J., "La GIRE décryptée. Éléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement", *cit.*, p. 17.

²⁸ Nel Documento Finale di Rio+20, le Nazioni Unite esplicitamente affermano che dal 1992 ci sono state aree di progressi insufficienti e battute d'arresto nell'integrazione delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, aggravate da molteplici crisi finanziarie, economiche, alimentari ed energetiche, che hanno minacciato la capacità di tutti i paesi, in particolare paesi in via di sviluppo, per raggiungere uno sviluppo sostenibile.

²⁹ Milovanović M., Miletić-Radić M., "Implementing IWRM Especially for Transition Countries, 7th World Water Forum, April 12-17 2015, Daegu & Gyeongbuk, Republic of Korea". *Water Research and Management*, 2015.

paesi rivieraschi hanno nel promuovere la cooperazione sulle acque transfrontaliere, riconoscendo che la cooperazione idrica transfrontaliera basata su soluzioni vantaggiose per tutti può contribuire allo sviluppo sostenibile e alla sana gestione delle acque transfrontaliere tra i paesi rivieraschi e alla pace e stabilità delle nazioni. A tal proposito viene ribadito il ruolo chiave delle Nazioni Unite nel promuovere la cooperazione internazionale in materia di acqua a livello globale ³⁰.

Ancora nell'ottavo Forum Mondiale sull'Acqua svoltosi a Brasilia nel marzo 2018, oltre ad essere ribaditi i principi emersi nelle precedenti conferenze, si è ritenuto di incoraggiare i Governi a stabilire o rafforzare le politiche e i piani nazionali di gestione integrata delle risorse idriche, comprese le strategie per l'adattamento ai cambiamenti climatici, al fine di raggiungere un accesso universale ed equo all'acqua potabile sicura ed economica, a servizi igienici adeguati ed equi e alla riduzione dell'acqua potabile inquinamento. Grande attenzione è stata indirizzata al rafforzamento di accordi istituzionali sull'acqua nazionali e, se del caso, subnazionali trasparenti, efficaci, inclusivi e responsabili, con la partecipazione di tutte le parti interessate e la considerazione delle circostanze locali nel processo decisionale, promuovendo nel contempo i partenariati necessari, il rafforzamento della fiducia, scambio e condivisione di informazioni ed esperienze tra soggetti pubblici, privati e della società civile.

Il Nono Forum mondiale dell'acqua del 2018, il primo in Africa subsahariana³¹, si è concentrato su quattro priorità: 1) sicurezza idrica e igiene; 2) cooperazione; 3) acqua per lo sviluppo rurale; 4) mezzi e strumenti per l'attuazione delle riforme in materia di acqua e servizi igienico-sanitari. Inoltre, il Forum ha avuto l'obiettivo di far progredire le scadenze fissate dall'Agenda 2030.

Oltre cinque decenni di vertici e conferenze internazionali ³² non sono stati in grado di far superare il *gap* tra approcci teorici e applicazione concreta delle politiche. Tale presa d'atto è stata fatta valere anche con riferimento alla gestione delle acque alla scala dei bacini idrografici, obiettivo programmatico nell'ambito del Forum dell'Aja, della Conferenza di Bonn e del vertice di Joannesburg, rispetto al quale però non era stato definito un chiaro meccanismo per la sua attuazione ³³. Conseguentemente non è mancato chi ha rilevato la scarsa efficacia pratica delle citate

³⁰ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

³¹ Andrade R. M., Political Process - 8th World Water Forum Conference on the Role of Parliaments and the Right to Water, World Water Council, <https://policycommons.net/artifacts/1654519/political-process/>

³² Nel 2024 la decima edizione del Forum Mondiale dell'Acqua si terrà a Bali.

³³ Rahaman M., Varis O., "Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges", *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, Volume 1, Issue 1, 2005, pp. 15-21.

conferenze internazionali³⁴, o chi ha evidenziato la ripetitività delle tematiche, declinazione del principio veramente innovativo dell'*integrated water resources management*, definito già nell'ambito della conferenza Internazionale sull'Acqua e l'Ambiente di Dublino del 1992 e rafforzato dalla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992³⁵.

Nonostante gli approcci critici però non si può negare come nel tempo l'approccio all'acqua sia notevolmente mutato, evolvendosi da una visione utilitaristica e settoriale, sino al considerarla una componente ambientale fondamentale da proteggere per uno sviluppo sostenibile³⁶.

Il quadro internazionale rappresentato³⁷ insieme a quanto si dirà rispetto all'evoluzione della normativa in campo europeo hanno costituito certamente il *background* valoriale sul quale oggi si è sviluppato l'istituto del contratto di fiume.

Dalle conferenze di rilievo internazionale di cui si è detto è possibile desumere almeno tre principi innovativi e fondamentali nella trattazione dell'istituto del Contratto di Fiume su cui si concentra il presente lavoro.

1.1.1. La gestione integrata della risorsa idrica

Si ritiene che il principio della gestione integrata della risorsa idrica abbia avuto una formazione progressiva³⁸, in quanto molte parti del concetto esistono da diversi decenni (Mar de la Plata, 1977), tuttavia è stato solo dopo l'Agenda 21 e il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile nel 1992 a Rio de Janeiro che il concetto è stato fatto oggetto di ampie discussioni su cosa significhi in concreto³⁹.

³⁴ Petrella R., "Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti", EGA-Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1998

³⁵ Rosillon F., Lebeau J., "La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement", *cit.*,

³⁶ Fonderico F., "Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale", *Ambiente e sviluppo*, 2009, pp. 921 – 927; Silvestri M., "Sviluppo sostenibile: un problema di definizione", *Gentes*, 2015, pp. 1-5.

³⁷ La panoramica sin qui ricostruita potrebbe essere ulteriormente integrata con il riferimento a molte altre conferenze e *workshop* di livello internazionale che hanno contribuito alla trattazione dei temi della gestione, conservazione e consumo dell'acqua, ma che per importanza e finalità del presente lavoro si è ritenuto di non riportare.

³⁸ Biswas A.K., "Integrated Water Resources Management: A Reassessment", *cit.*, p. 249, evidenzia come si tratti di un concetto in realtà ideato negli anni Sessanta e ripreso dalle principali istituzioni internazionali negli anni Novanta.

³⁹ La dottrina che si è occupata del tema è corposa, tra i più interessanti contributi si segnala: McNeill A., Zamparutti T., "Integrated water management and policy coherence in regions and cities", European Union, 2020; Scaduto M. L., "River contracts and integrated water management in Europe", Springer, 2016; Craig R. Allen, Ahjond S. Garmestani, "Adaptive Management of Social-Ecological

La definizione di IWRM della *Global Water Partnership* è ampiamente accettata e così recita: “l’IWRM è un processo che promuove lo sviluppo coordinato e la gestione dell’acqua, della terra e delle relative risorse, al fine di massimizzare il conseguente benessere economico e sociale in modo equo senza compromettere la sostenibilità degli ecosistemi vitali”⁴⁰.

Tale logica è stata condivisa a livello internazionale come la via da seguire per uno sviluppo e una gestione efficienti, equi e sostenibili delle limitate risorse idriche mondiali e per far fronte a richieste contrastanti.

A tal proposito è stata istituita la *Global Water Partnership* (GWP), nel 2002, per promuovere lo sviluppo e la gestione coordinati di acqua, terra e risorse correlate al fine di massimizzare il benessere economico e sociale in modo equo senza compromettere la sostenibilità di ecosistemi vitali.

L’IWRM, al pari del contratto di fiume, è stato inquadrato come un processo volto allo sviluppo e alla tutela dell’acqua, approcciando alla risorsa idrica con riferimento ai profili gestionali e ai servizi ecosistemici.

Il processo dell’IWRM, come pensato dalla GWP e condiviso a livello internazionale, prevede un ciclo di sette fasi⁴¹.

Systems”, Springer, 2015; Armitage D., Plummer R., “Adaptive capacity and Environmental governance”, Springer, 2010; Savenije, H. H., & Van der Zaag, P., “Integrated water resources management: Concepts and issues”. *Physics and Chemistry of the Earth*, 33(5), 2008, pp. 290-297; Jeffrey, P., Gearey M., “Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?” *Water science and technology*, 2006, 53.1, pp. 1-8; Newson M., Land, Water and Development, “Sustainable and Adaptive Management of Rivers”, Routledge, 2008; Pahl-Wostl, C., Kabat, P., & Möltgen, J., “Adaptive and integrated water management. Coping with Complexity and Uncertainty”, Berlin und Heidelberg, 2008; Hooper, B. “Integrated river basin governance”, IWA publishing, 2005; Rahaman M. M, Varis O., “Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges”, *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2005, pp. 15-21; Meffe G., Nielsen L., Knight R.L., Schenborn D., “Ecosystem management, adaptive, community-based conservation”, Island Press, 2002. White G.F., “Reflections on the 50-year international search for integrated water management”, *Water Policy*, 1998, 1, pp. 21–27; Burch, W., “Ecosystem management: adaptive strategies for natural resource organizations in the twenty-first century”. Taylor & Francis US, 1998.

⁴⁰ Integrated Water Resources Management in Action. WWAP, DHI Water Policy, UNEP-DHI Centre for Water and Environment, 2009. Disponibile una sezione dedicata al principio sul sito delle Nazioni Unite al seguente link: <https://www.un.org/waterforlifedecade/iwrm.shtml>

⁴¹ La seguente descrizione del processo IWRM è tratta dal Manuale operativo predisposto da GWP, Water Resources Management Plans Training Manual And Operational Guide, 2005, disponibile al seguente link: <https://cap-net.org/wp-content/uploads/2020/03/IWRM-Plans-English.pdf>.

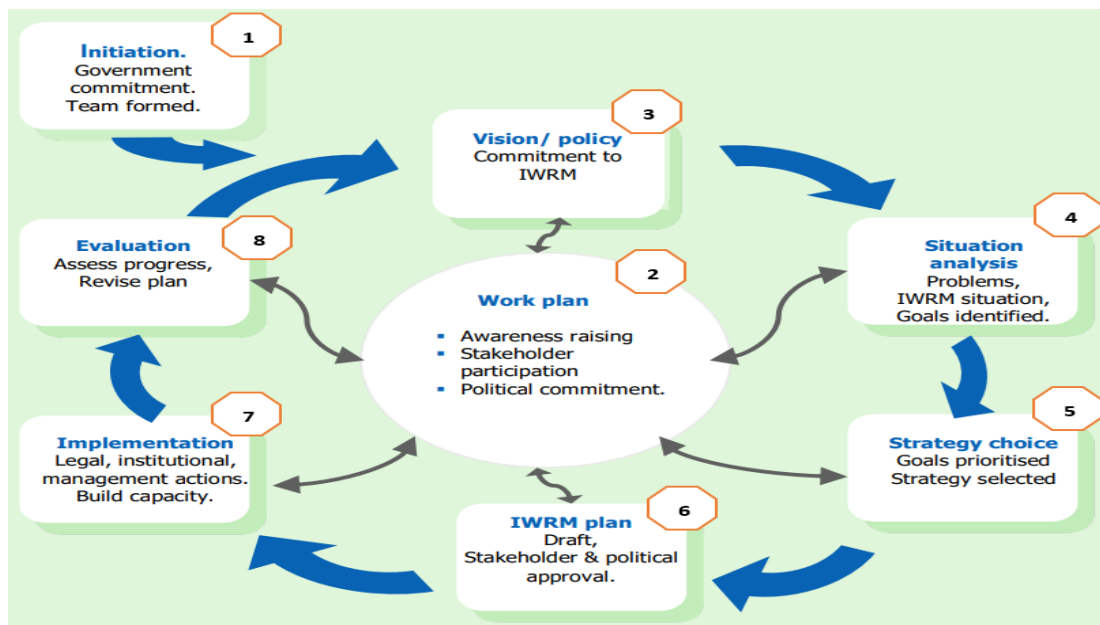


Figura 1: Planning Cycle for Adjusting and Developing IWRM Implementation. Fonte: CapNet UNDP and GWP (2005)

La fase iniziale: il processo ha inizio sulla base di impulsi esterni, derivanti ad esempio da discussioni e forum internazionali che producono trattati e vari principi sull'acqua e sullo sviluppo sostenibile; o di impulsi interni come, ad esempio, una maggior attenzione ai problemi dell'inquinamento idrico, della scarsità d'acqua e dell'aumento della domanda pubblica e della concorrenza. Una volta le varie parti interessate concordano sul fatto che la pianificazione dell'IWRM e la sua eventuale implementazione è una necessità, il processo concettuale può iniziare, poiché gli interessi vengono ora tradotti in impegno politico. Altre attività di avvio devono includere la sensibilizzazione sui principi relativi all'IWRM e la creazione di un *team* di gestione.

Sviluppo del piano di lavoro: questa fase del ciclo di pianificazione si occupa della preparazione del lavoro per la produzione di un piano IWRM. Sono fondamentali in questa fase lo sviluppo del piano di lavoro, il coinvolgimento delle parti interessate corrette e la garanzia dell'impegno politico.

Stabilire la visione strategica: una visione può essere descritta come una dichiarazione condivisa tra le parti interessate avente ad oggetto una visione di lungo periodo, di solito 20 anni.

Analisi della situazione: in questa fase si analizza la situazione attuale, quale punto di partenza di ogni ulteriore pianificazione. Tale analisi aiuta a esaminare i fattori chiave di influenza in ogni situazione e fornisce una linea di base, consentendo ai professionisti di capire in quale direzione devono orientarsi. Gli strumenti di valutazione a supporto possono comprendere: a) analisi istituzionale e legale; b) valutazione idrologica e idrogeologica; c) valutazione di impatto ambientale; d)

valutazione sociale; e) valutazione di rischio e vulnerabilità.

Strategia e opzioni di gestione dell'acqua: molti problemi e soluzioni saranno presentati dalle parti interessate consultate; tuttavia, queste proposte devono essere razionalizzate e chiaramente articolate e concordate in una visione comune che può convogliare in una dichiarazione di intenti. Secondariamente occorre individuare gli obiettivi strategici per consentire la realizzazione della visione dichiarata. Ciascun obiettivo deve prevedere attività misurabili, costituendo il nucleo del piano d'azione.

Piano IWRM preparato e approvato: in questa fase del ciclo di pianificazione la strategia precedentemente concordata deve essere resa operativa in un piano consolidato e fattibile che dettaglia: a) cosa deve essere fatto (i contenuti); b) i soggetti; c) in che termini d) con quali risorse.

Attuazione: la fase di implementazione rimane una sfida per molte nazioni che tentano di implementare l'IWRM. La condivisione di un piano IWRM è un tappa fondamentale, ma non dovrebbe essere visto come la fine del percorso. In questa fase, i ruoli e le funzioni precedentemente prescritti nella strategia e nel piano devono essere resi operativi, al fine di determinare l'impatto sulla gestione delle risorse idriche durante il prossimo processo. È importante garantire che l'IWRM sia istituzionalizzato nel sistema del governo.

Monitoraggio e valutazione: la fase del monitoraggio largamente intesa si declina in quattro sub-fasi: a) monitorare il processo di attuazione per garantire che le strategie delineate nel piano siano attuate, b) monitorare i risultati di tali azioni, ad esempio investimenti infrastrutturali, cambiamenti politici e quadri istituzionali, c) valutare i progressi verso il raggiungimento di obiettivi; d) utilizzare le informazioni ottenute per perfezionare la strategia e informare il processo decisionale futuro. A tal proposito si rendono necessari soggetti deputati al controllo.

La GWP ha altresì individuato taluni fattori chiave che costituiscono l'essenza del principio IWRM ⁴², fermo restando che non esiste un modello prestabilito per la pianificazione dell'IWRM e che ciascun Paese deve adattarsi, svilupparsi e adeguarsi per soddisfare le proprie condizioni politiche, socio-economiche, ambientali e culturali specifiche. Tali fattori possono essere riassunti in: a) una volontà politica forte; accordi istituzionali coordinati tra i settori, all'interno e all'esterno delle comunità idriche nonché tra i livelli nazionale e di bacino garantendo l'esistenza di un'autorità con una struttura intersettoriale ed identificando tutte le istituzioni governative e non interessate alle risorse idriche; b) partecipazione inclusiva delle parti interessate, anche del settore privato; c) sviluppo delle capacità attraverso lo scambio di conoscenze ed esperienze; d) gestione dei dati e delle informazioni in modo condiviso al fine di garantire il monitoraggio su quantità e qualità dell'acqua per prendere decisioni informate nel processo di pianificazione.; e) finanziamento coordinato e trasparente aumentando gli investimenti diretti del governo centrale, aumentare le entrate derivanti dai servizi idrici e ecosistemici tradizionali e non tradizionali, garantire la trasparenza

⁴² GWP, Planning for IWRM Implementation, in <http://www.gwptoolbox.org/learn/iwrmtools/planning-iwrmtools-implementation>.

per garantire la raccolta di entrate e l'assegnazione di fondi per le attività IWRM.

L'integrazione richiesta riguarda sia l'ecosistema, in termini di gestione degli aspetti qualitativi e quantitativi dell'acqua; degli interessi monte-valle; delle acque dolci e delle acque marine; sia il sistema umano, in termini di gestione economica delle acque; pianificazione delle risorse idriche, integrazione tra livelli di gestione differenti e coinvolgimento di tutti gli stakeholders nel processo di pianificazione e gestione ⁴³.

L'IWRM, considera la risorsa idrica come bene economico, sociale e ambientale da gestire a livello locale, alla scala più appropriata a seconda dei casi specifici. Fondando tale approccio a criteri fondamentali di efficienza economica, equità sociale e sostenibilità ambientale ⁴⁴.

L'assoluta rilevanza sul piano teorico del principio dell'IWRM ha consentito una sua rapida diffusione e importanti approfondimenti dottrinali. Più complessa è risultata la traduzione del principio in prassi operative. Basti la consultazione del rapporto delle Nazioni Unite, UN Environment, "*Progress on integrated water resources management*", del 2021 che presenta lo stato globale dell'IWRM per comprenderne le criticità⁴⁵. Ivi sono espresse chiaramente le esigenze di accelerazione per raggiungere l'obiettivo di implementare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli, anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, se del caso entro il 2030. Dal *report* emerge come a livello globale, il tasso di implementazione dell'IWRM deve urgentemente raddoppiare, poiché 107 Paesi non stanno facendo progressi sufficienti per raggiungere tali obiettivi. Si consideri che l'appello globale per l'implementazione dell'IWRM è stato formalizzato nel 1992. Dopo 30 anni, 87 paesi (47%) riportano ancora livelli "bassi" o "medio-bassi" di implementazione dell'IWRM ⁴⁶.

Il completamento del principio mediante lo studio di esperienze e manuali operativi⁴⁷ ha consentito oggi una diffusione maggiore del principio della gestione integrata delle risorse idriche. Il Contratto di fiume, come si vedrà, stante le caratteristiche intrinseche e l'iter evolutivo che ne ha determinato la nascita può certamente essere ritenuto uno strumento applicativo del suddetto principio,

⁴³ Jønch-Clausen T., Fugl J., "Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management", *Water Resources Development*, Volume 17, N. 4, 2001, pp. 501–510.

⁴⁴ Jønch-Clausen T., "Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005. Why, What and How?", 2004, GWP; Biswas, A. K., "Integrated water resources management: a reassessment: a water forum contribution", *cit.*, p. 249 ss.

⁴⁵ UNEP, Progress on Integrated Water Resources Management. Tracking SDG 6 series: global indicator 6.5.1 updates and acceleration needs, 2021, disponibile al seguente link: https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2021/09/SDG6_Indicator_Report_651_Progress-on-Integrated-Water-Resources-Management_2021_EN.pdf

⁴⁶ Sulla difficile traduzione pratica del principio, Biswas, A. K., "Integrated water resources management: a reassessment: a water forum contribution". *cit.*, p. 250; Jewitt, G., "Can integrated water resources management sustain the provision of ecosystem goods and services?", *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 27(11-22), 2002, 887-895.

⁴⁷ Si vedano le note che precedono.

riflettendone ad esempio, pedissequamente, lo schema processuale per fasi sopra descritto.

1.1.2. Principio della gestione adattiva

Il principio della gestione adattiva dell'acqua, *adaptive water management* (AWM) può essere considerato un corollario del concetto IWRM e, pertanto la sua origine collocata temporalmente agli inizi degli anni Novanta. Tuttavia, tale principio, attesa la sua rilevanza, merita di essere trattato autonomamente.

La caratteristica fondamentale della gestione adattiva si fonda sulla comprensione dell'incertezza che caratterizza la gestione integrata della risorsa idrica. Secondo il principio di gestione adattiva, infatti, occorre riconoscere la complessità dei sistemi da gestire e i limiti nella loro previsione e controllo ⁴⁸.

Ciò implica un approccio di gestione integrato che adotti una prospettiva sistemica piuttosto che affrontare i problemi individuali in modo isolato e settoriale.

Le azioni di gestione procederanno necessariamente con una comprensione incompleta del sistema e degli effetti della gestione stessa su di esso. Pertanto, le politiche adattive sono progettate e guidate da ipotesi riguardanti il panorama di possibili risposte del sistema, inclusi sia i processi ambientali che il comportamento umano agli interventi di gestione. Ciò tiene conto anche dei possibili cambiamenti di fattori esogeni (ad es. il cambiamento climatico) nel tempo ⁴⁹.

Come riconosce la GWP, *“la natura, il carattere e l'intensità dei problemi idrici, delle risorse umane, delle capacità istituzionali, dei punti di forza e di debolezza relativi dei settori pubblico e privato, l'ambiente culturale, le condizioni naturali e molti altri fattori differiscono notevolmente tra Paesi e regioni [...] Vi è una chiara necessità di aggiornare e aggiungere specificamente i principi [IWRM] alla luce dell'esperienza con la loro interpretazione e attuazione pratica”* ⁵⁰.

Il principio di gestione adattiva rappresenta quindi un importante elemento dell'approccio integrato alla gestione della risorsa idrica, rafforzandone la rilevanza nell'operare in condizioni incerte e complesse rispetto, ad esempio, al cambiamento

⁴⁸ Sul punto si rimanda a Cafagno M., “Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune”, G. Giappichelli, 2007, p. 163 -183, ove l'Autore dedica un intero capitolo al concetto di equilibrio ecologico e alla definizione dell'ambiente come *“sistema complesso adattivo, dall'architettura modulare e gerarchica”*, corredando la trattazione con un'importante opera di rinvii bibliografici, attingendo anche alla dottrina che esula dal campo giuridico.

⁴⁹ Mysiak, J., Sullivan, C., Henrikson, H. J., Pahl-Wostl, C., Bromley J., “The adaptive water resource management handbook”, Earthscan, 2010, p. 7.

⁵⁰ Citazione tratta e tradotta da GWP, “Integrated Water Resources Management”, *TAC Background Paper No 4, Global Water Partnership*, Stockholm, 2000.

climatico e ai cambiamenti socio-economici.⁵¹

La gestione integrata è certamente fondata sul coinvolgimento di molti portatori di interesse diversi, ciascuno con i propri interessi e approcci gestionali, molti con responsabilità su questioni specifiche. I loro rispettivi interessi possono essere conflittuali o incompatibili e possono diventarlo a causa di approcci gestionali frammentati. Il coinvolgimento anche di un piccolo gruppo di stakeholder diversi può creare complessità che diventano ostacoli allo sviluppo di un piano integrato soddisfacente in assenza di una strategia che incorpori un insieme di prospettive e opzioni per i cambiamenti che dovessero sopraggiungere.

Possono sorgere incertezze quando la conoscenza è insufficiente o quando la variabilità o la casualità sottostante è imprevedibile. La gestione adattiva delle risorse idriche muove esattamente da tali incertezze. Pertanto, costruire la capacità di adattamento per navigare in un futuro incerto può quindi aggiungere valore alla gestione integrata⁵².

Per ottenere i maggiori benefici dall'approccio integrato di gestione dell'acqua, è necessario tenere conto delle complessità e delle incertezze che si sviluppano o emergono nel tempo, portando a pratiche di gestione potenzialmente migliorate⁵³.

È stato osservato come la gestione adattiva dell'acqua richieda processi di apprendimento sociale⁵⁴. L'apprendimento sociale, infatti, garantisce la realizzazione di un buon governo della risorsa idrica, trasparente, equo, responsabile e quindi più equo, ragionevole ed efficace. Tale processo comporta la valutazione del problema, la progettazione, l'implementazione, il monitoraggio, la valutazione e il *feedback*. A tal fine è strumentale un approccio sistematico che guardi al cambiamento attraverso un processo di apprendimento che tenga conto dei risultati delle misurazioni effettuate sulle politiche adottate con il sostegno delle capacità di diverse autorità, esperti, gruppi

⁵¹ Aley J., Burch W.R., Conover B., Field D., Ecosystem Management: Adaptive Strategies for Natural Resources Organizations in the 21st Century, Taylor and Francis, 1999; Pahl-Wostl, C., Kabat, P., & Möltgen, J., Adaptive and integrated water management. Coping with Complexity and Uncertainty, Berlin und Heidelberg, Springer, 2010; Craig R. A., Adaptive Management of Social-Ecological Systems, Springer Netherlands, 2015; D. Armitage, R. Plummer Adaptive capacity and Environmental governance, Springer, 2010; Meffe G., Nielsen L., Knight L. R., Schenborn D., Ecosystem management: adaptive, community-based conservation, Island Press, 2002; Hooper B., Integrated river basin governance, IWA publishing, 2005; Europea Union, Integrated water management UE and policy coherence in regions and cities, 2020; Mysiak J., "The adaptive water resource management handbook", Earthscan, 2010; Newson M., "Land, water and development: sustainable and adaptive management of rivers", Routledge, 2008.

⁵² Mysiak, J., Sullivan, C., Henrikson, H. J., Pahl-Wostl, C., & Bromley, J., The adaptive water resource management handbook. *cit.*, p. 8

⁵³ Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D. and Taillieu, T., "Social learning and water resources management", Ecology and Society, 2007, vol 12, no 2,

⁵⁴ Ridder, D., Mostert, E. and Wolters, H.A., "Learning Together to Manage Together, Improving Participation in Water Management", *Handbook of the HarmoniCOP project*, Osnabrück, 2005.

di interesse ⁵⁵.

Fondamentale appare essere il potenziamento del processo decisionale attraverso la creazione di misurazioni della performance e creazione di alternative per raggiungere gli obiettivi preposti.

È stato osservato come “*se è vero che una visione dell’ambiente come sistema complesso suggerisce criteri di gestione adattiva e se le politiche degli interventi pubblici assumono di conseguenza i connotati di ipotesi da verificare, più che di soluzioni conclusive, tanto più centrali devono allora considerarsi il monitoraggio e la raccolta dell’informazione, i soli strumenti che permettono l’azione di graduale rettifica, man mano che l’esperienza si accumula. In questa luce, il controllo ed una coerente condivisione delle conoscenze, purchè affrancati dalla mera propedeuticità alla repressione degli abusi, assumono la funzione nevralgica di motori di apprendimento*” ⁵⁶.

L’approccio adattivo dovrebbe mirare a definire politiche di gestione dell’acqua flessibili e solide ed essere in grado di far fronte a condizioni imprevedibili. Per raggiungere questo obiettivo, i gestori dell’acqua devono essere in grado di monitorare e valutare l’efficacia delle azioni di gestione dell’acqua e di introdurre una strategia adeguata agli adattamenti richiesti.

Gli aspetti di criticità rilevati in relazione al processo di gestione adattiva della risorsa idrica sono riconducibili in primo luogo, al rischio di focalizzare l’obiettivo sul perfezionamento dei modelli teorici piuttosto che sulla loro verifica sul campo; in secondo luogo, la spesa e il rischio di intraprendere esperimenti su larga scala; in terzo luogo, il timore tra le organizzazioni di ricerca e di gestione che una gestione adattiva e un riconoscimento esplicito dell’incertezza possano minare la loro credibilità; e, infine, i conflitti fondamentali tra le diverse parti interessate per quanto riguarda i valori ecologici. Altri ostacoli includono costi elevati di raccolta e monitoraggio delle informazioni; la resistenza dei manager che temono una maggiore trasparenza del proprio operato; rischio politico dovuto all’incertezza sui benefici futuri; difficoltà ad acquisire finanziamenti stabili e timore del fallimento ⁵⁷.

⁵⁵ Gleick, P. H., “Global freshwater resources: Soft-path solutions for the 21st Century”, *Science*, 302, n. 5650, 2003, pp. 524–528; su tale lunghezza d’onda, Cafagno M., Dilemmi sociali e cooperazione: tra norme e regolarità, in *Dalle regole ai comportamenti, conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di M. Cafagno, E. Boscolo, M. Barbera, M. Fazio, G. Cavalieri, 2022, p. 122. L’A. sostiene, rinviando alla dottrina più rilevante in materia di teoria dei giochi che “*è vero che i singoli detengono spesso informazioni incomplete sulla struttura e sugli effetti non immediati delle dinamiche interattive che li vedono coinvolti, ma possono apprendere nel tempo, specialmente quando i giochi si ripetono*”.

⁵⁶ Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente*, cit. p. 336. In termini non dissimili, D’Orsogna D., Cafagno M, Fracchia F., “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”. AA.VV.. (a cura di) Urbani Ulivi L, *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, vol. III . vol. III, p. 229-279, Il Mulino, 2015.

⁵⁷ Tali criticità sono state tutte individuate nell’handbook di Mysiak, J., Sullivan, C., Henrikson, H. J., Pahl-Wostl, C., & Bromley, J., cit., p. 9. Si richiama altresì Gunderson, L., “Resilience, flexibility and adaptive management – Antidotes for spurious certitude?” *Conservation Ecology*, vol 3,

Da ultimo, tra le principali difficoltà imposte dal processo adattivo vi è la comprensione delle scale spaziali e temporali rilevanti per il compito di gestione definito. Al fine di abbinare “scienza” e “gestione”, è quindi fondamentale integrare la ricerca sul campo con gli sforzi in corso per formulare politiche e migliorare pratiche e metodi a diverse scale e livelli ⁵⁸.

1.1.3. Approccio contrattuale nella gestione e protezione delle acque superficiali e sotterranee

Sempre a partire dagli anni Novanta a livello globale è andata diffondendosi la consapevolezza che gli obiettivi di miglioramento ambientale, stante la complessità dei sistemi socioeconomici ed ecologici, non fosse perseguibile esclusivamente né con il tradizionale sistema di *command and control*, né con un mero ripensamento dell'apparato normativo e pianificatorio ⁵⁹.

Più in generale è in tale periodo storico che la dottrina inizia a interrogarsi su strumenti giuridici alternativi per la tutela ambientale⁶⁰, guardando in particolare al modulo consensuale⁶¹.

no 1, p. 7, il quale esaminando l'utilizzo del processo adattivo nelle Everglades della Florida, ha concluso che i principali ostacoli per il raggiungimento di buoni risultati sono la rigidità nei sistemi sociali, la scarsa resilienza nei sistemi ecologici e le sfide tecniche associate alla progettazione degli esperimenti.

⁵⁸ Pahl-Wostl, C., “Transition towards adaptive management of water facing climate and global change”, *Water Resources Management*, 2007, 21 (1), pp. 49 – 62.

⁵⁹ Holling, C. S., & Meffe, G. K., *Command and control and the pathology of natural resource management*. *Conservation biology*, 10(2), 1996, pp. 328 ss.; Nesper S., “I contratti ambientali: una rassegna critica”, *Diritto pubblico comparato e europeo*, n.2, 2003, pp. 962-973.

⁶⁰ Nesper S., *cit.*, p. 962, ove l'autore, con potere di sintesi, evidenzia che: “*sono stati così proposti, e sono stati variamente sperimentati e messi in pratica, sistemi di tutela dell'ambiente tra loro assai diversi, ma collegati dal comune tentativo di sostituire agli usuali strumenti autoritativi “meccanismi privatistici” o “forme volontarie”: le espressioni utilizzate nella letteratura giuridica sul punto sono assai varie, spesso ambigue e ondegianti tra concetti assai diversi tra loro quali partecipazione, collaborazione, accettazione preventiva, coinvolgimento e consenso. In sostanza, l'obiettivo è quello di superare l'antitesi pubblico/privato su cui si basa il sistema command and control con strumenti di mercato, volontaristici, cooperativi e negoziali di tutela*”. In termini non dissimili, Pericu G., “Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti”. *Rass. giur. en. elettr.*, 1987, p. 571.

⁶¹ Sul tema generale della consensualità dell'azione amministrativa si vedano, tra gli altri, Aicardi N., “La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamenti e caratteri”, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, Vol. 1, 1997, p. 33; Alpa G., “Divagazioni sull'attività negoziale della P.A. nella nuova disciplina del procedimento amministrativo”, *Contratti*, 2006, 2, pp. 175 ss.; Berti G., “Dalla unilateralità alla consensualità dell'azione amministrativa”, *L'accordo nell'azione amministrativa* (a cura di A. Masucci), Formez, Quaderni regionali, Roma 1988, 25; Bobbio, L., “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana”. *Stato e mercato*, 2000, 20(1), pp. 111-142; Bruti Liberati E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Giuffré, Milano, 1996; Cafagno M., Botto A., Fidone G., Bottino G., “Negoziazioni pubbliche. Scritti

su concessioni e partenariati pubblico-privati”, Giuffrè, 2013; Cammeo F., “La volontà individuale e i rapporti di diritto pubblico”, in *Giur. It.*, 1900, IV, pp. 1 ss.; Cangelli F., “Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati”, in *Dir. Amm.*, 2000; Caringella F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 2209 ss.; Cerulli Irelli V., “Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali”, in *Dir. amm.*, 2, 2003, 217; Civitarese Matteucci S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell’attività amministrativa*, Giappichelli, 1997; Civitarese Matteucci S., “Regime giuridico dell’attività amministrativa e diritto privato”, in *Diritto pubblico*, 2003, pp. 405 ss.; Corso G., “Poteri pubblici e regole privatistiche: una traccia per la discussione”, in *Studium iuris*, 3/2008; D’Angiolillo P., *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, ESI, 2009; De Donno M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bononia University Press, 2015; De Lucia L., *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Giappichelli, 2005; De Maio G., “Gli accordi fra privati e amministrazione: un istituto “virtuale” dagli accenti virtuosi”, *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2016; Ferrara R., “Il procedimento amministrativo visto dal “terzo””, *Dir. proc. amm.*, 4, 2003, p. 1024 ss.; Frego Luppi A., “Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza”, *Dir. amm.*, 3/2008, pp. 691 ss.; Gargano M., “Attività amministrativa e moduli consensuali: gli accordi tra P.A. e privati”, *Giur. Merito*, 2006, vol. 12, pp. 2581 ss.; Giannini M.S., *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche. Il mulino*, 1986; Giglioni F., Nervi A., “Gli accordi delle pubbliche amministrazioni” in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlinger, Edizioni scientifiche italiane, 2019; Grauso P., “Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati”, Giuffrè, 2007; Iannotta L., “L’adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato”, *Dir. amm. riv. trim.*, 2006, 353; Ledda, “Il problema del contratto di diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico”, Giappichelli, 1964, ed ora in *Scritti giuridici*, Padova, Cedam, 2002; Manfredi G., “Gli scritti sul procedimento amministrativo dopo la legge 241 del 1990”, *Amministrare*, 2018, 48(2), pp. 271-284; Manganaro F., “Il difficile equilibrio tra accordi e consenso negli accordi procedimentali”, *Urbanistica e appalti*, 2002, pp. 1445 ss.; Marongiu G., “La pubblica amministrazione di fronte all’accordo. considerazioni preliminari”, *L’accordo nell’azione amministrativa* (a cura di Masucci. A), Quaderni del Formez, 1988; Marzuoli C., “Un diritto ‘non amministrativo’?”, *Diritto pubblico*, 2006, 12(1), pp. 133-148; Massera A., *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA., tra concorrenza per il mercato e la collaborazione con il potere*, Pisa University Press, 2011; Mastropasqua F.P., “Il concetto di “terzo” in diritto amministrativo”, *Riv. dir. pubbl.*, 1940, I, p. 372 ss.; Masucci A., “L’accordo nell’azione amministrativa”, Volume n. 51 della serie Quaderni Regionali, Formez, Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno, 1988; Mengoli V., *Gli accordi amministrativi fra privati e pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2003; Merusi F., “Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme”, *Dir. amm.*, 1993 (1), pp. 21 ss.; Moliterni A., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, 2016; Napolitano G., “L’attività amministrativa e il diritto privato”, *Giorn Dir. amm.*, n. 5/2005; Pagliari G., “Gli accordi amministrativi tra PA e Privati”, *Riv. giur. Urb.*, 2008, pp. 449 ss.; Pastori G., “Accordo e organizzazione amministrativa”, *L’accordo nell’azione amministrativa* (a cura di Masucci. A), Quaderni del Formez, 1988; Pericu G., “Procedimenti e accordi nell’amministrazione locale”, *Dir. amm.*, 1997, pp. 523 ss.; Ramajoli M. “Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata”, *Dir. Amm.*, 2019, 27 (4), pp. 675-695; Renna M., “Il regime delle obbligazioni nascenti dall’accordo amministrativo”, *Dir. amm.*, 2010, pp. 27 ss.; Romano A., “Riflessioni dal Convegno: autoritarità, consenso e ordinamento generale”, *Annuario 2011, L’atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Associazione italiana dei Professori di Diritto amministrativo, *Atti del Convegno di studi di Bari*, 2012; Scoca F. G., *Accordi e semplificazione*, *Nuove autonomie*, n. 3- 4/2008, 557; Sordi B., “Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto”, in *Dir. amm.*, n. 4/2005, 483; Sordi B., “Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica”, *Dir. amm.*, n. 1/2008, 1; Sticchi Damiani E., “Annullamento dell’aggiudicazione e inefficacia funzionale del contratto”, *Dir. proc. amm.*, n. 1/2011, p. 240; Tigano A., “Considerazioni critiche in tema di intervento del terzo nel processo amministrativo”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p.

Il sistema tradizionale, fondato sull'utilizzo di strumenti autoritativi è parso caratterizzato da eccessiva rigidità, senza la necessaria differenziazione di standard perseguibili, richiedendo "sacrifici troppo alti ad alcuni ed impegni troppo blandi ad altri"⁶².

L'approccio alla questione ambientale è mutato a partire dalla "presa di coscienza circa la complessità delle problematiche ambientali che richiede sempre più delle soluzioni alternative che combinino conoscenze provenienti da differenti discipline e attori"⁶³.

Si è ritenuto che il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale possano essere raggiunti solo attraverso il coinvolgimento dei soggetti che sono causa del degrado ambientale, incentivando i momenti di contatto e di confronto con essi al fine di rinvenire possibili soluzioni⁶⁴.

Anche in ambito europeo è certamente riconosciuta l'efficacia degli accordi ambientali nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale. Già nel 1996, la Commissione ha adottato una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli accordi in materia di ambiente⁶⁵ con cui gli stessi sono stati ritenuti utili per il perseguimento di taluni vantaggi quali: a) un atteggiamento proattivo da parte dell'industria; b) soluzioni su misura ed efficaci rispetto ai costi c) un più rapido raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Come osservato nella successiva comunicazione in materia del 2002 della Commissione è stato puntualizzato che "sebbene questi accordi non risolvano tutti i problemi ambientali, né siano gli strumenti ideali in tutte le circostanze, possono comunque svolgere un ruolo prezioso per integrare - senza peraltro sostituire - altri strumenti politici, in particolare la legislazione"⁶⁶.

1988 ss; Travi A., "Le forme di cooperazione interlocale", *Dir. amm.*, 1996, p. 673 ss.; Trimarchi Banfi F., "Il "terzo" nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni", *Dir. proc. amm.*, 1/2014, p. 25 ss; Voghera A., "Il contratto come strumento di governo", *Urbanistica Informazioni*, n.226, 2009, pp. 54-56; Voghera A., Ingaramo R., "Topics and Methods for Urban and Landscape Design", Springer International Publishing, 2016;

⁶² Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, *cit.*, p. 337 ss.

⁶³ Boscolo E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, *cit.* p. 69. Sul punto anche Morin E., "La sfida della complessità", 1994; Bertuglia C. S., Vaio F., "Il fenomeno urbano e la complessità", Bollati Boringhieri, 2019; Bottero M., Mondini G., "Valutazioni integrate per sistemi territoriali complessi. Valutazioni integrate per sistemi territoriali complessi", in *Paesaggio medievale tra Piemonte e Liguria, il sito di Santa Giulitta e l'Alta Val Tanaro*. (Heredium ; 1), a cura di P. Demeglio, 2019, pp. 265-268.

⁶⁴ Van Calster G., Deketelaere K., "The Use of Voluntary Agreements in the European Community's Environmental Policy" in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, pp. 199-246.

⁶⁵ COM/96/561 def. del 27.11.1996

⁶⁶ COM/2002/0412 def del 17.07.2002, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – "Gli accordi

A livello europeo sono stati individuati due tipologie di accordi ambientali. Quelli derivanti da pratiche di autoregolamentazione e quelli di coregolamentazione.

I primi non hanno nessun effetto vincolante a livello comunitario e hanno origine volontaria.

I secondi possono essere conclusi anche nel quadro normativo posto dal legislatore, venendo così a caratterizzarsi da maggiore formalità e vincolatività. All'interno del quadro giuridico stabilito dal legislatore sono definiti aspetti essenziali, i tempi e i meccanismi relativi alla sua attuazione, la metodologia di controllo ed eventuali sanzioni.

Come è stato osservato “la coregolamentazione può pertanto offrire i vantaggi degli accordi ambientali unitamente alle garanzie legali implicite dell'approccio legislativo”⁶⁷.

La comunicazione del 1996 aveva già identificato una serie di criteri ritenuti necessari per un uso corretto (e quindi per il successo) degli accordi ambientali. Detta comunicazione ha specificato “*la previa consultazione con le parti interessate, una forma vincolante, obiettivi quantificati e suddivisi per fasi, il controllo dei risultati nonché la pubblicazione dell'accordo e dei risultati ottenuti. Tali criteri dovrebbero consentire di evitare la stipula di obiettivi meramente vaghi, la non trasparenza e la possibile distorsione della concorrenza causata da free-rider*”.

È evidente come sin dall'origine, è stata posta attenzione alla trasparenza e all'importanza dei meccanismi di controllo del perseguimento dei risultati per garantire la traduzione pratica di ciò che altrimenti rischia di rimanere mero obiettivo programmatico tra le parti.

In un'esaustiva inchiesta sul ricorso a questi strumenti sul finire degli anni Novanta, realizzata dall'OCSE in una relazione pubblicata nel 1999, si è concluso che “gli accordi ambientali sono più efficaci se usati nell'ambito di un *policy mix*, in combinazione con strumenti economici e legislativi”⁶⁸.

Più critico chi sostiene come la portata pratica di tali strumenti non presenti tutti i vantaggi del modello teorico⁶⁹.

Il legislatore nazionale ha raccolto con relativo ritardo l'invito a favorire la stipula di accordi ambientali. È principalmente sul finire degli anni Novanta che iniziano a diffondersi accordi tra amministrazioni e associazioni industriali che, pur non presentando carattere vincolante, hanno tuttavia prodotto risultati di rilievo

ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d'azione. Semplificare e migliorare la regolamentazione”, 2002.

⁶⁷ COM/2002/0412 def del 17.07.2002, *cit.*

⁶⁸ Voluntary Approaches for Environmental Policy - an Assessment. OCSE 1999

⁶⁹ Van Calster G., Deketelaere K., “The Use of Voluntary Agreements in the European Community's Environmental Policy” in Orts E. W., Deketelaere K., Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 2001, p. 205.

soprattutto con riguardo al settore dei rifiuti ⁷⁰

Ed è proprio con riguardo al settore dei rifiuti che il legislatore con l'art. 206 del TU dell'Ambiente, abrogando il precedente art. 25 del D.Lgs.22/1997, ha introdotto la possibilità di stipula di accordi, prevedendo che *“con particolare riferimento alle piccole imprese, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le altre autorità competenti possono stipulare appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria”*.

Più di recente, con l'art. 68 bis del TU dell'Ambiente è stata altresì prevista la possibilità di concludere contratti di fiume. Tale istituto nelle sue varie forme (di fiume, di zone umide, di paesaggio, ecc.), contribuendo a definire scenari di valorizzazione del territorio e a responsabilizzare gli attori e a supportare l'efficacia dei processi come strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale.

Il contratto di fiume in tale nuova valenza ambientale *“può aiutare a definire scenari territoriali e orientare progetti di paesaggio dalla scala vasta a quella locale”*⁷¹

⁷⁰ Mastrodonato G., Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, Riv. Giur. Ambiente, 2010, 711 che rinvia a Casabona S., “L'accordo in materia di ambiente”, Padova, 2008. L'A. evidenzia a partire dal 1997, con l'art. 25, D.Lgs 5 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi), è stata prevista la possibilità di stipulare accordi e contratti di programma tra Ministero e Enti Pubblici, imprese e associazioni di categoria anche al fine di rilanciare gli strumenti economici come ecolabel (etichetta ecologica volontaria basata su un sistema di criteri selettivi, definito su base scientifica, che tiene conto degli impatti ambientali dei prodotti o servizi lungo l'intero ciclo di vita ed è sottoposta a certificazione da parte di un ente indipendente). A seguito dell'abrogazione del Decreto Ronchi, la norma citata è stata riproposta dall'art. 206 del TU dell'Ambiente.

⁷¹ Ingaramo R., Voghera A., “Topics and Methods for Urban and Landscape Design”, Springer, 2016, p. 62.

1.2. L'evoluzione della regolamentazione europea in materia di acque

1.2.1. Le politiche europee degli anni Settanta - Ottanta

La protezione e la gestione della risorsa idrica è stata oggetto di un'importante produzione normativa anche da parte del legislatore europeo ⁷², evolutasi significativamente nel corso dell'ultimo ventennio ⁷³.

Come osservato con riferimento alle politiche internazionali, anche a livello europeo sono stati la complessità della gestione delle risorse idriche, il numero crescente di attori e di istituzioni coinvolte, nonché l'aumento dell'interesse e della sensibilità in materia di protezione ambientale ad aver reso centrale la tutela dell'acqua a livello locale, nazionale, europeo e internazionale ⁷⁴.

La dottrina ha individuato nella politica europea rivolta alla tutela e gestione delle acque tre stagioni⁷⁵: anni Settanta-Ottanta; anni Novanta; dal 2000 ad oggi.

Anche con riferimento alle politiche europee i primi passi nella tutela delle risorse idriche sono stati mossi negli anni Settanta, rappresentando la tutela dell'acqua uno dei primi temi affrontato dalle politiche ambientali dell'Unione Europea ⁷⁶.

Nel 1973 è stato approvato l'European Program for Environment Protection, a cui ha fatto seguito un pacchetto di direttive attraverso le quali si è sviluppata la prima

⁷² Per un quadro sinottico delle principali direttive in materia di acqua, si veda la scheda curata da C. Kurrer, "Protezione e gestione delle risorse idriche", note tematiche sull'Unione Europea, 2021 consultabili al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/74/protezione-e-gestione-delle-risorse-idriche>.

⁷³ Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa, Ali A., "La protezione e la gestione delle acque nell'Unione Europea", L'acqua e il diritto, a cura di Santucci G., Simonati A., Cortese F., Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011), Litotipografia Alcione S.r.l., 2011; Salvemini L., "La tutela dell'acqua", *Ambiente diritto*, 2010; De Vito L., "La normativa comunitaria in materia di acque", *Amministrazione in cammino*, 2010;

⁷⁴ Kaika M., "The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework", *European Planning Studies*, Vol. 11, n. 3, 2003, pp. 299-316.

⁷⁵ Kallis G., Nijkamp P., "Evolution of EU Water Policy: a critical assessment and a hopeful perspective", *Journal of Environmental Law and Policy*, Volume 3, 2000, pp. 301-335; Aubin D., Varone F. "La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001)", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 26-27 n. 1731-1732, 2001, pp. 5-75; Kaika M., "The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework", *European Planning Studies*, Vol. 11, n. 3, 2003, pp. 299 – 316; Kaika M., Page B., "The EU water framework Directive: part 2. European policy- making and policy shifting choreography of governance", *European Environment*, n. 13, 2003, pp. 328 - 343.

⁷⁶ Scheuer S., "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, 2000, p. 1102; Aubin D., Varone F., "European Water Policy" *Kissling-Näf I., Kuks S., Water Regimes in Europe*, Kluwer Academ. Pub, 2002

politica europea di tutela della qualità delle acque⁷⁷. La prima stagione, di direttive, si pone come obiettivo principale quello di tutelare la qualità delle acque in funzione degli usi specifici e si contraddistingue per l'attenzione soprattutto sugli standard di qualità delle acque superficiali e sotterranee, nonché sulla protezione delle acque superficiali destinate all'uso potabile.

Tali direttive si articolano su due assi principali: a) il miglioramento della qualità delle acque; b) la riduzione degli inquinanti⁷⁸. Le numerose direttive susseguitesi hanno testimoniato un passaggio da un approccio settoriale dei vari aspetti legati all'acqua, a quello integrato della gestione delle risorse idriche⁷⁹.

I principali strumenti individuati sono stati il contenimento delle emissioni di sostanze pericolose e il controllo della qualità delle acque; l'individuazione di zone da tutelare e la definizione di procedure di autorizzazione delle sostanze pericolose⁸⁰.

Di fronte alla difficile applicazione di tali direttive, dovuta soprattutto ai ritardi nella loro trasposizione nel diritto nazionale e alle carenze nell'applicazione⁸¹, e soprattutto di fronte al continuo processo di degrado della qualità delle acque, la Comunità Europea completa il dispositivo tramite una seconda famiglia di direttive.

1.2.2. Le politiche europee degli anni Novanta

La seconda stagione di direttive, dal 1991 al 1999, è focalizzata non solo sul raggiungimento di accettabili *standard* di qualità delle acque, ma anche sulla protezione dell'ambiente tramite il controllo delle fonti e dei livelli di emissioni inquinanti. In tale contesto si sono inseriti la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane

⁷⁷ Per una ricognizione putuale, Teodosiu C., Barjoveanu G., Teleman D. "Sustainable water resources management. River Basin Management and the EC Water Framework Directive", *Environmental Engineering and Management Journal*, Vol. 2, N. 4, 2003, pp. 377-394

⁷⁸ Il riferimento è alla Direttiva sulla qualità delle acque superficiali - 75/440/CE; la direttiva per le acque di balneazione - 76/160/CEE, la Direttiva sull'acqua potabile - 80/778/CE, la Direttiva per le acque sotterranee - 80/68/CE, la Direttiva per le sostanze pericolose -76/464/CE.

⁷⁹ In dottrina, Boscolo E., "Le politiche idriche nella stagione della scarsità", *cit.*, p. 8, si parla di *re-framing* della disciplina, la cui espressione più organica si è avuta con la Direttiva 2000/60/CE (Water Framework Directive); su tale mutato approccio, definito anche "olistico" si veda Fonderico F., "Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e 'strategie tematiche'", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, p. 695.

⁸⁰ Cordini G., "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione Europea", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2005, pp. 709 ss.

⁸¹ Ancora Cordini G., "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione Europea", *cit.*, pp. 712 ss., ricostruisce il risalente contenzioso tra la Commissione Europea e l'Italia per i ritardi nel recepimento delle prime direttive in materia di acqua.

(91/271/CEE)⁸², quella relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento derivante dai nitrati di origine agricola (91/676/CEE) o ancora quella relativa alla prevenzione e alla riduzione integrata dell'inquinamento (96/61/CE)⁸³.

Gli strumenti utilizzati in questo secondo fascio di direttive sono stati l'autorizzazione degli scarichi di acque reflue provenienti dalle industrie e dagli impianti di trattamento, la costruzione di sistemi di trattamento collettivo su un programma determinato, la promozione di accordi volontari nel settore, l'estensione delle aree sensibili da proteggere, l'obbligo di prevenire l'inquinamento da rifiuti e scarichi industriali e gli elenchi di sostanze inquinanti. Contemporaneamente sono state adottate le prime iniziative in materia di lotta contro l'inquinamento diffuso con le direttive sull'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura (86/278/CEE) e sui prodotti fitosanitari (91/414/CEE) e modificati alcuni requisiti di qualità delle acque potabili (98/83/CE).

1.2.3. Le politiche europee nella Direttiva Quadro Acque

A fronte delle difficoltà di attuazione di un approccio troppo settoriale alla gestione del ciclo delle acque e della mancanza di apprezzamento del loro stato generale, l'Unione Europea ha avvertito la necessità di una maggiore coerenza nella politica delle acque⁸⁴.

Queste riflessioni hanno condotto alla terza generazione di direttive europee, ove un ruolo centrale è ricoperto dalla Direttiva Quadro sulle Acque⁸⁵, un testo che

⁸² La direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative dello scarico delle acque reflue urbane e delle acque reflue originate dall'industria. La direttiva stabilisce i requisiti minimi e i calendari per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, introduce controlli sullo smaltimento dei fanghi di depurazione e richiede di eliminare gradualmente lo scarico dei fanghi in mare.

La Commissione intende aggiornare la direttiva di cui trattasi al fine di contrastare meglio la carenza idrica agevolando il riutilizzo delle acque reflue trattate a fini dell'irrigazione agricola. La Commissione UE ha proposto in data 26 ottobre 2022, dopo un periodo di consultazione, una proposta di modifica della trentennale direttiva in materia di trattamento delle acque reflue.

⁸³ Kaika M., Page B., "The EU water framework Directive: part 2. European policy-making and policy shifting choreography of governance", *European Environment*, n. 13, 2003, pp. 328-343.

⁸⁴ Nell'ambito del *Fourteenth Annual Report on Monitoring the Application of Community Law* del 1997 è emerso che la maggior parte dei Paesi non ha avviato azioni conformi alle direttive. Inoltre, l'anno successivo, nel report annuale dell'*European Environment Agency* è stata evidenziata la necessità di migliorare la qualità delle acque con politiche più efficaci ed efficienti.

⁸⁵ Water Framework Directive (WFD, 2000/60/CE); Urbani P., "Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pp. 209-218; Di Dio F., "La Direttiva Quadro sulle Acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica", *Dir. Giur. Agraria e ambiente*, 2006,

tiene conto dei principi ambientali di prevenzione, precauzione e del chi inquina paga⁸⁶.

Tale direttiva definisce un quadro comune e integrato di riferimento per le politiche idriche e rappresenta il documento fondamentale e maggiormente innovativo della legislazione comunitaria in materia che recepisce e sostituisce le numerose direttive precedenti⁸⁷.

Il legislatore comunitario ha rielaborato gli approcci settoriali e individuato il bacino idrografico quale unità territoriale di riferimento per l'attuazione di politiche per la gestione integrata della risorsa idrica, avvicinando la pianificazione del territorio con la pianificazione dell'uso delle acque⁸⁸.

La Direttiva Quadro sulle Acque nasce dalla condivisione della proposta che ha fatto seguito all'invito espresso, nel giugno 1995, dal Consiglio e dalla commissione del Parlamento Europeo per la protezione dell'ambiente a procedere ad un riesame approfondito della politica comunitaria in materia di acque. In risposta, nel febbraio 1996 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla politica comunitaria in materia di acque, basata sui principi stabiliti dal trattato e sul Quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" nella quale si auspicava la preparazione di una direttiva quadro in materia di acque. Dalle consultazioni avviate con il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e molteplici parti interessate, in particolare gli utilizzatori, è emerso un sostegno generale alla politica presentata nella comunicazione⁸⁹.

La Direttiva Quadro sulle Acque è entrata in vigore il 22 dicembre 2000, segnando l'avvio di un nuovo approccio alla tutela delle acque intese come "risorse" al fine di assicurare la preservazione di un patrimonio comunitario che superi le sole utilità economiche ritraibili⁹⁰.

Scopo del legislatore europeo è stato quello di istituire un quadro per la

pp. 496 ss; Scheuer S., "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, 2000, p. 1102.

⁸⁶ Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, G. Giappichelli, 2007, pp. 205 e ss.

⁸⁷ Cordini G., "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione Europea", *cit.*, pp. 716 ss; Scheuer S., "La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?", *cit.*, p. 1102; Alberton M., "Il recepimento della direttiva 2000/60/CE in materia di acqua negli Stati Membri, tendenze e sfide aperte", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2012, pp. 669-683.

⁸⁸ Grimeaud D. (2001), "Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?", *European Environmental Law Review*, Volume 10, Issue 2, pp. 41-51.

⁸⁹ La proposta della direttiva quadro sottoposta a consultazione "Proposal for a council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy", è disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:51997PC0049>. In tale documento si legge chiaramente l'obiettivo del legislatore.

⁹⁰ Pototschnig U., *Commento all'art. 1, Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1994, nn 36 e 37)*, a cura di U. Pototschnig, E. Ferrari, Padova, 2000.

protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, ponendo le basi per la messa in atto di azioni di *governance* territoriale in materia di risorse idriche.

Gli obiettivi chiave della direttiva, come riportato nell'articolo 1, sono: a) prevenire l'ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e delle zone umide associate; b) promuovere un utilizzo sostenibile dell'acqua basato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili; c) assicurare la progressiva riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e prevenire il loro ulteriore inquinamento; d) contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

Nello specifico, così come evidenziato⁹¹, la Direttiva Quadro introduce sette punti innovativi che fanno riferimento: a) al coordinamento delle politiche e delle strategie di gestione delle acque; b) all'organizzazione della gestione delle risorse idriche sulla base dei bacini idrografici prescindere dai limiti amministrativi; c) all'introduzione di un approccio combinato al controllo dell'inquinamento che coordini i valori di emissione limite con gli standard di qualità ambientale; d) all'introduzione di criteri quantitativi nella pianificazione ambientale; e) alla ridefinizione del "good water status" e della lista di sostanze pericolose; f) all'introduzione del costo delle esternalità ambientali nel prezzo delle acque; g) all'incremento della partecipazione della popolazione.

Lo strumentario a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi sopra descritti viene dettagliato negli articoli successivi al primo e consiste:

- fornire un sistema integrato di gestione delle acque basato su confini idrologici piuttosto che politici o amministrativi (art. 3);
- fissare obiettivi ambientali per garantire che tutte le acque - fiumi, laghi, coste acque e suolo-acque - raggiungano un "buono stato" e prevenirne il deterioramento (art. 4);
- introdurre un "approccio combinato" per il controllo dell'inquinamento (art. 10);
- incoraggiare l'uso sostenibile delle risorse idriche (arti 5, 7 e 9);
- contribuire a mitigare gli effetti di inondazioni e siccità (art. 11);
- garantire il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutte le parti interessate (art.14).

La Direttiva Quadro avrebbe dovuto condurre al raggiungimento entro il 2015 del "buono stato" qualitativo e quantitativo delle acque superficiali, costiere e sotterranee⁹². In realtà, però, l'attuazione della Direttiva Quadro ha avuto notevoli

⁹¹ Kaika M., Page B. "The EU water framework Directive: part 2. European policy-making and policy shifting choreography of governance", *European Environment*, n. 13, p. 331.

⁹² La direttiva definisce 5 classi di stato ecologico per ognuna delle categorie di acque superficiali: elevato, buono, sufficiente, scarso, cattivo. Ogni classe rappresenta un differente grado di

problemi negli Stati membri e in particolare in Italia, ove nonostante il succedersi delle leggi, sono mancate (quanto meno inizialmente) sia delle strategie di governo delle acque tali da tenere conto delle complesse esigenze poste dalla pianificazione del territorio e della corretta gestione dei bacini idrografici, sia un indirizzo normativo che assumesse l'impostazione comunitaria come base per l'articolazione della disciplina interna⁹³.

Elemento portante della Direttiva Quadro è quello della gestione integrata a livello di bacino idrografico, attraverso un approccio teso a superare la logica dei confini amministrativi in una visione olistica e multidisciplinare, particolarmente attenta agli aspetti biologici, introducendo una precisa e articolata definizione dello stato ecologico dei corpi idrici⁹⁴.

Il concetto di "integrazione" ha una valenza fondamentale nell'ambito della disciplina delle risorse idriche e all'interno della Direttiva Quadro si declina in diversi modi: l'integrazione degli obiettivi ambientali, l'integrazione delle risorse idriche alla scala omogenea del bacino idrografico e non più alla scala regionale, provinciale o comunale, l'integrazione tra i diversi usi, funzioni e valori delle acque, l'integrazione di competenze e discipline diverse nella gestione delle risorse idriche, l'integrazione delle direttive e legislazioni all'interno di un unico quadro coerente, l'integrazione della popolazione nel processo decisionale, l'integrazione dei diversi livelli decisionali e non per ultimo l'integrazione tra i diversi sistemi di gestione degli Stati membri⁹⁵.

La Direttiva Quadro, all'art. 3, prevede che *“gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e, ai fini della presente direttiva, li assegnano a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consoni”*.

Nel caso di distretti idrografici, facenti capo a più Stati membri, ma che siano

disturbo antropico sulle condizioni di un particolare sottoinsieme di elementi biologici, idromorfologici e fisico-chimici che costituiscono l'ecosistema acquatico. Nel 2018, dalla valutazione delle acque europee effettuata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, il 75 % delle acque sotterranee, fonte di approvvigionamento importante (circa il 40 %) di acqua potabile, è stato qualificato come "buono". Quanto alle acque superficiali solo il 44 % è stato considerato in uno stato buono o elevato. Dati pubblicati sul sito dell'Agenzia Europea dell'Ambiente: <https://www.eea.europa.eu/it/segnali/segnali-2020/infografica/stato-delle-acque-in-europa/view>

⁹³ Cordini G., "La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione Europea", *cit.*, p. 716.

⁹⁴ Bianco A., Pineschi G., "I contratti di fiume nel contesto normativo europeo e nazionale", *Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio, 2011, p.142.

⁹⁵ Borja A., "The European water framework directive: A challenge for nearshore, coastal and continental shelf research", *Continental Shelf Research*, n. 25, 2005, pp. 1768 - 1783.

interamente compresi nel territorio della Comunità (art. 13), essi si coordinano al fine di predisporre un unico piano di gestione del bacino idrografico internazionale. La Direttiva prevede che gli Stati membri provvedano ad effettuare la caratterizzazione dei corpi idrici identificati nei bacini idrografici. Per ciascuna categoria di corpo idrico superficiale (ad es. fiumi, laghi, acque di transizione o acque costiere) devono essere identificati i diversi tipi e per ciascun tipo devono essere fissate le condizioni di riferimento. Le condizioni di riferimento rappresentano i valori degli elementi di qualità (ad esempio i parametri biologici, idro-morfologici, fisici e fisico-chimici), specifici per ciascun tipo nello stato “elevato” e cioè la condizione che corrisponde all’assenza di impatti antropici.

La direttiva contempla anche il mancato raggiungimento del buono stato o l’incapacità di impedire il deterioramento, purché ricorra contestualmente tutta una serie di motivazioni e condizioni che comunque devono essere dettagliatamente illustrate nel piano di gestione del bacino idrografico ⁹⁶.

Il distretto idrografico quale scala territoriale di riferimento nella disciplina delle acque comporta l’insorgenza di taluni problemi di adattamento spaziale tra unità ecosistemiche-territoriali e unità politico-amministrative che si riflette sull’emergere di problemi di interazione tra istituzioni e i vari soggetti interessati ⁹⁷. Con la Direttiva Quadro, è stato introdotto un nuovo rapporto tra acqua e suolo che deve passare necessariamente dall’implementazione dei rapporti istituzionali dei soggetti che se ne occupano, con implicazioni dunque sia sulla scala spaziale della disciplina delle acque che sul coordinamento soggettivo delle amministrazioni competenti.

Sotto altro profilo si è andato affermandosi il mutato approccio alla tutela delle acque, iniziato negli anni Novanta, volto al superamento dei moduli di command and control, passando da strumenti alternativi intermedi, sino all’utilizzo di istituti consensuali e partecipati ⁹⁸.

Gli strumenti di intervento ambientale sono stati divisi in tipologie diverse ⁹⁹, ove è previsto un contributo decrescente dell’autorità pubblica e sono stati suddivisi secondo il seguente schema:

- strumenti di *command and control*: prevedono la regolamentazione

⁹⁶ La Direttiva Quadro al Considerando 32, prevede esplicitamente tale regime di deroga in caso di circostanze impreviste o eccezionali, in particolare inondazioni o siccità o a motivi di interesse pubblico di primaria importanza, o a nuove modifiche delle caratteristiche fisiche di un corpo idrico superficiale o ad alterazioni del livello dei corpi sotterranei, purché sia fatto il possibile per mitigare l’impatto negativo sullo stato del corpo idrico.

⁹⁷ Moss T., “The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive”, *Land Use Policy*, Volume: 21, Issue: 1, 2004, pp. 85-94.

⁹⁸ Cafagno M., “Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo”, *Diritto dell’economia*, 2019, 2: 155-178; Fonderico F., “Ambiente (diritto amministrativo)”, *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. Cassese, V. i, 2006, pp. 210 ss..

⁹⁹ Suddivisione tratta da De Gregorio M., “Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione”, *Ispira Manuali e linee guida*, 2017, pp. 22 e 23.

della materia secondo standard qualitativi e quantitativi da raggiungere e meccanismi di programmazione a diverse scale istituzionali;

- strumenti economico-finanziari, suddivisibili a loro volta in a) misure di intervento diretto sui prezzi (es. tassazione ambientale); b) misure di intervento indiretto sui prezzi (es. i sussidi o incentivi); c) gli strumenti diretti alla creazione di un mercato artificiale (ad es. i permessi negoziabili di inquinamento);

- strumenti volontari (es. green public procurement), acquisti verdi, accordi volontari (es. contratti di fiume);

- strumenti di sensibilizzazione e di informazione;

- strumenti di applicazione della responsabilità civile¹⁰⁰;

Tali strumenti di politica ambientale vedono dunque ad un estremo gli strumenti tradizionali e, all'estremo opposto, gli strumenti *“espressioni del raziocinio connaturato alla cosiddetta prevenzione di mercato, si collocano le opzioni implicanti un'intensità dell'intervento pubblico ridotta al minimo, in funzione per lo più certificatoria ed informativa”*, come ad esempio i meccanismi di supporto agli accordi volontari ¹⁰¹.

Nell'esame evolutivo delle politiche ambientali dunque si può notare un passaggio da un utilizzo *“pressochè esclusivo degli strumenti di regolazione autoritativa delle attività economiche (command And control)”*, ad una coesistenza di strumenti alternativi¹⁰² atteso che *“se era il “mercato” con i suoi “fallimenti” la principale causa del degrado ambientale, era nel mercato [...] che andava cercata la soluzione al problema dello sviluppo sostenibile”* ¹⁰³, dapprima in un'ottica di integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche europee, poi secondo il paradigma emergente della *“ecoefficienza”*, infine in una prospettiva futura di reale green economy in cui l'ambiente diviene motore della crescita economica¹⁰⁴.

Tali considerazioni, formulate più genericamente per la tutela ambientale nel suo complesso, valgono altresì per la gestione integrata delle acque così come immaginata dal legislatore europeo, ove è stata data grande importanza, infatti, all'interazione tra una vasta gamma di soggetti ovvero un complesso processo di negoziazione e contrattazione con gli attori interessati alla risorsa idrica.

¹⁰⁰ Cafagno M., “Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente”, *Diritto dell'Ambiente* a cura di G. Rossi, 2008, p. 180.

¹⁰¹ Cafagno M., Fonderico F., “Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente”, *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, a cura di Dell'Anno P., Picozza E., Vol. 1 principi generali, 2012, pp. 496

¹⁰² Amorosino S., *Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative*, Ambiente e diritto, a cura di S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, 1999, p. 357.

¹⁰³ Cafagno M., Fonderico F., “Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente”, *cit.*, pp. 497

¹⁰⁴ De Gregorio M., *Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione*, Ispra Manuali e linee guida, 2017, p. 24

La Direttiva Quadro ha previsto, in modo innovativo per la disciplina delle acque, la partecipazione attiva della popolazione nei processi di pianificazione e gestione dei bacini idrografici, individuando tre livelli di coinvolgimento crescente (informazione, consultazione, partecipazione attiva), ma ha ommesso di individuare con precisione le modalità e i termini di tale coinvolgimento.

Non sono mancati pertanto giudizi scettici rispetto alle innovazioni portate dalla Direttiva Quadro; in particolare, ne è stata eccepita la genericità¹⁰⁵ a causa dell'assenza di una dettagliata definizione della dimensione del bacino idrografico¹⁰⁶ e di una descrizione metodologica da utilizzare per il recupero dei costi; nonché l'assenza di una concreta definizione dell'interazione tra piani di gestione delle acque e piani del territorio, o ancora, la mancata previsione di modalità esatte per garantire la partecipazione della popolazione. Ciononostante, la Direttiva Quadro è stata recepita negli Stati Membri con l'avvio di numerose esperienze di gestione integrata delle acque e il Contratto di fiume ne costituisce un esempio.

Ad integrare il quadro normativo, oltre alla Direttiva Quadro, è stata introdotta la Direttiva Alluvioni 2007/60/CE che promuove un approccio specifico per la gestione dei rischi di alluvioni e un'azione concreta e coordinata a livello comunitario.

La Direttiva Alluvioni ha l'intento di promuovere l'integrazione della tutela ambientale nella pianificazione territoriale, secondo il principio dello sviluppo sostenibile, implementando quindi gli obiettivi della Direttiva Acque 2000/60/CE. Essa rappresenta un chiaro riferimento in ambito europeo per la gestione dei fenomeni alluvionali e si pone l'obiettivo principale di ridurre i rischi che ne discendono.

Il perseguimento degli scopi prefissati vede una preliminare valutazione del rischio di alluvioni (art. 4); elaborazione di mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni (art. 6); redazione dei *Piani di Gestione del Rischio di Alluvioni* (art. 7). Il compito di adempiere a queste disposizioni viene affidato ai distretti idrografici previsti dalla Direttiva Quadro.

Gli indirizzi del Legislatore europeo¹⁰⁷ contenuti nella Direttiva Quadro Acque

¹⁰⁵ Barraqué B., "La direttiva quadro dell'Unione Europea: quali difficoltà di applicazione al Nord e al Sud dell'Europa?" in Ferragina E. (a cura di), *Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, 2003.; Ghiotti S., "Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. Développement durable et territoires". *Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2006, Dossier 6.

¹⁰⁶ La Direttiva definisce «bacino idrografico»: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta. Il legislatore lascia spazio a fraintendimenti, riferendosi similmente al distretto idrografico come area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici.

¹⁰⁷ Più di recente, nel 2012 la Commissione ha presentato il Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, una strategia a lungo termine volta a garantire un approvvigionamento idrico adeguato sul piano qualitativo e quantitativo per tutti gli usi legittimi, migliorando l'attuazione della politica vigente dell'UE in materia di acque, integrandone gli obiettivi all'interno di altre politiche settoriali e colmando le lacune del quadro esistente.

e nella Direttiva Alluvioni sono state recepite a livello nazionale rispettivamente attraverso il D.Lgs. 3 aprile 2006, n.152 (TU dell'Ambiente) e con il D.Lgs 49/2010.

2. Il recepimento delle politiche sovranazionali da parte del legislatore nazionale: un quadro normativo ed istituzionale complesso

2.1. Genesi della disciplina interna in materia di acque

L'evolversi della disciplina sovranazionale in materia di acque ha comportato importanti mutamenti anche nella normativa nazionale emergendo nuovi paradigmi di amministrazione della risorsa idrica, fondati su principi di gestione integrati, adattivi e consensualistici.

Per comprendere però le origini di tali principi che caratterizzano il presente è importante un approfondimento storico della disciplina.

La normativa in materia di acque a livello nazionale è piuttosto risalente. Salvi i primi interventi del legislatore nel 1865 volti principalmente a prevenire i possibili effetti dannosi delle acque¹⁰⁸, è di inizio Novecento la prima disciplina in materia di acque, dettata del R.D. n. 1777/1933⁵⁷ “*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*”, e norme relative alle condizioni igieniche ed opere di risanamento¹⁰⁹ dei suddetti corpi idrici, avente ad oggetto prevalentemente le questioni relative alla demanialità dei corpi idrici¹¹⁰.

A seguito delle alluvioni che hanno colpito l'Italia nel novembre 1966¹¹¹, il

¹⁰⁸ Pototschnig U., “Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque”, *cit.*, p. 1025 inizia la ricostruzione storica da Romagnosi e dalla sua distinzione tra acque necessariamente pubbliche e acque superflue, non rispondenti cioè all'uso pubblico e quindi soggette alla legge civile. Passa poi agli aspetti fondamentali della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, rilevando come essa fosse dedicata più che alle acque alle opere di difesa delle acque. L'Autore evidenzia poi come il legislatore, successivamente anche alle evoluzioni sociali e industriali del Paese, abbia iniziato a regolare l'impiego dell'acqua in funzione dello specifico interesse pubblico sotteso via via alle diverse forme di utilizzazione. La possibilità di uso industriale delle acque e il conseguenziale aumento di valore ha comportato un capovolgimento dell'originario rapporto tra le norme poste per la regolazione delle acque e le norme concernenti invece la loro utilizzazione. Sul punto Morbidelli G., “L'espropriazione, i beni pubblici e l'ambiente”, *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 3/2001, pp. 405-414.

¹⁰⁹ R.D. 24 agosto 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie.

¹¹⁰ Benvenuti F., “Il demanio fluviale”, *Dir. Maritt.*, 1961, p. 477 e ss. Sul punto, l'Autore afferma “*la demanialità non esprime un semplice rapporto di appartenenza del bene allo stato, garante e controllore dell'uso da parte degli utenti, ma impegna lo stato stesso ad utilizzare il bene, ed a metterlo in condizione di essere utilizzato nel modo più vantaggioso per la collettività*”. Per una attualizzazione dei temi, Boscolo E., “Water resources management in Italy: Institutions, laws and approaches”. In: *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, p. 105-133; Cassese S., “Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, Bologna, 2007.

¹¹¹ L'evento alluvionale che colpì fortemente Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia ha provocato complessivamente oltre 130 morti, quasi 400 feriti e almeno 88.000 tra sfollati e senzatetto venne stimato in circa 1000 miliardi di Lire, dei quali poco meno della metà (400 miliardi di Lire) imputabili all'inondazione dell'Arno a Firenze. Nei dieci anni successivi lo Stato ha speso 10.299,5 Miliardi di Lire, la cifra più elevata spesa per rimediare ai

tema della corretta gestione delle risorse idriche ed in particolare dei bacini idrografici è divenuta di primario interesse per il legislatore. Tali alluvioni hanno segnato una svolta sia sotto il profilo tecnico che programmatico. Infatti, le disastrose conseguenze hanno portato il governo e la comunità nazionale a riflettere sulle politiche attuate fino ad allora, nella consapevolezza che le esigenze di sviluppo e salvaguardia avrebbero richiesto una nuova politica di gestione del territorio. È stata pertanto istituita la c.d. “Commissione De Marchi”¹¹², la quale ha promosso, una visione sistemica della difesa del suolo di vasto raggio, attraverso un approccio multidisciplinare ed una programmazione trentennale degli interventi di sistemazione idraulica e forestale dei bacini montani e del fondovalle.

Successivamente, come registrato già a livello europeo ed internazionale, a far data dagli anni Settanta, stante il crescente livello di inquinamento e la rinnovata consapevolezza del valore dell’acqua nell’ambito della tutela ambientale, è stata adottata la L. n. 319/1976, la cosiddetta “Legge Merli”, inerente il controllo degli scarichi in favore della tutela delle acque da fenomeni di inquinamento.

Tale normativa è stata introdotta con la finalità di regolare la gestione delle acque reflue, ponendo limiti di accettabilità per gli scarichi e prevedendo un censimento dei corpi idrici esistenti mediante la raccolta di dati qualitativi e quantitativi e la redazione di piani di risanamento.

Sempre negli anni Settanta, lo Stato, avviando politiche di decentramento del potere, ha istituito le Regioni ¹¹³ attribuendo loro talune funzioni in materia di acqua. In particolare, con il d.P.R. n. 616/77 il legislatore ha delegato alle Regioni gli aspetti idrologici con particolare riferimento alle funzioni volte a regolamentarne la tutela e la salvaguardia dei corpi idrici, mentre allo Stato ha lasciato che residuassero alcune funzioni di carattere generale quali la dichiarazione di pubblica utilità, la disciplina degli usi delle acque, le operazioni di censimento e individuazione del vincolo, la determinazione dei bacini idrografici interregionali e la disciplina dell’utilizzo energetico delle acque.

A metà anni Ottanta è stata approvata la L. n. 431/1985 (Legge Galasso) di fondamentale importanza per il riconoscimento da parte del legislatore della valenza paesaggistica dei laghi, dei fiumi, dei torrenti e dei corsi d’acqua.

Un importante punto di svolta è rappresentato dalla L. n. 183/1989, recante “*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*”, e s.m.i. Con tale disciplina normativa è stato previsto che gli obiettivi principali per la gestione della risorsa idrica in termini di risanamento ed uso razionale passassero attraverso

danni prodotti da un evento idrogeologico in Italia. Dal 1970 la porzione dell’accisa sui carburanti che si riferisce all’alluvione di Firenze ha portato nelle casse dello Stato oltre 4,8 Miliardi di Euro. Dati forniti da Polaris – Popolazione a rischio da frana e da inondazione in Italia, sito web gestito dall’Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica (IRPI) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), alla voce “Le alluvioni del novembre 1966”.

¹¹² Commissione istituita con l’art. 14 della legge 27 luglio 1967, n. 632.

¹¹³ Le Regioni sono state istituite con L. 22 maggio 1970, n. 281.

specifiche azioni conoscitive, di pianificazione, programmazione e attuazione (artt. 2 e 3)¹¹⁴.

La novità della Legge in questione deve essere ricercata nella suddivisione del territorio in “bacini idrografici”¹¹⁵ come unità di riferimento per l’attività di pianificazione. Tale concetto di pianificazione a scala di bacino idrografico, inserita dal legislatore nazionale a fine anni Ottanta, ha anticipato di circa un 11 anni la disciplina europea. Sotto il profilo soggettivo, deve osservarsi come alle Regioni e agli Enti locali competenti per ciascun bacino è stata affiancata la figura dell’Autorità di bacino per i bacini idrografici di rilievo nazionale¹¹⁶.

La L. 183/1989 ha previsto la predisposizione, per ciascun bacino idrografico, di un “piano di bacino” con valore di piano territoriale di settore. Contenutisticamente, il piano di bacino è stato riconosciuto come 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 e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Di grande modernità è stata altresì l’introduzione a modifica della L. 183/1989 dell’art. 17, comma 6 *ter*¹¹⁷, con cui è stata altresì prevista la possibilità per i piani di bacino idrografico di essere redatti ed approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali.

Negli anni Novanta è andato affermandosi il concetto dell’acqua come *“elemento fondamentale per la preservazione degli ecosistemi e delle loro funzionalità (si pensi alla tutela della biodiversità ed ai cd. Servizi ecologici garantiti dal comparto idrico, come la regolazione climatica, per il soddisfacimento di bisogni biofisici primari di ogni uomo (in quanto bene essenziale, non sostituibile ed a consumo non voluttuario), e, non di meno, per garantire il mantenimento in efficienza del sistema agricolo e produttivo”*¹¹⁸. In tale decade sono state introdotte importanti leggi in materia di tutela dell’acqua rimaste in vigore sino all’abrogazione da parte del D.Lgs. 152/2006 (TU dell’Ambiente).

¹¹⁴ Stella Richter P., “I piani di bacino”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000, 14.1, pp. 55-60.

¹¹⁵ Attesa l’importanza della norma, si riporta testualmente l’articolo in questione: Art. 13 - Classificazione dei bacini idrografici e loro delimitazione. 1. L’intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito in bacini idrografici. Ai fini della presente legge i bacini idrografici sono classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale. 2. I bacini di rilievo nazionale ed interregionale sono provvisoriamente delimitati come da cartografia allegata al D.P.C.M. 22 dicembre 1977, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 354 del 29 dicembre 1977. Eventuali variazioni possono essere disposte ai sensi dell’articolo 4, comma 1, lettera b). 3. Le regioni provvedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla delimitazione dei bacini di propria competenza.

¹¹⁶ L’art. 12 della Legge 1893/1989 prevede che nei bacini idrografici di rilievo nazionale è istituita l’Autorità di bacino, che opera in conformità agli obiettivi della presente legge considerando i bacini medesimi come ecosistemi unitari. Sono organi dell’Autorità di bacino: a) il comitato istituzionale; b) il comitato tecnico; c) il segretario generale e la segreteria tecnico-operativa.

¹¹⁷ Comma inserito dal D.L. 5 ottobre 1993, n. 398.

¹¹⁸ Boscolo E., “Le politiche idriche nella stagione della scarsità”, *cit.*, p. 19

La L. n. 36/1994 (Legge Galli), recante “*Disposizioni in materia di risorse idriche*”, ha rappresentato un’importante tappa dell’evoluzione normativa di settore ed è stata integrata negli anni successivi anche da un regolamento d’attuazione ¹¹⁹.

Con essa il legislatore ha individuato le acque superficiali e sotterranee quale bene pubblico da salvaguardare per la fruizione delle generazioni future perseguendo obiettivi di risparmio della risorsa, assicurando un equilibrio tra fabbisogno e disponibilità della risorsa (c.d. bilancio idrico) e controllando i processi di prelievo, trasformazione e derivazione dai bacini idrografici ¹²⁰.

Altra fondamentale novità deve ravvisarsi nell’introduzione del Servizio Idrico Integrato organizzato per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) a cui è affidata la redazione dei Piani d’Ambito per la gestione del sistema idrico ¹²¹.

Ancora, ulteriore novità che ha anticipato l’odierno assetto normativo, è stata introdotta dal legislatore italiano a seguito di eventi emergenziali¹²². Il riferimento è al D.L. n. 180/1998, rubricato “*Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella Regione Campania*”, con il quale è stato previsto che deve essere l’Autorità di Bacino ad adottare il Piano Stralcio di Bacino per l’Assetto Idrogeologico (PAI) quale strumento di contenimento per il rischio idrogeologico.

L’anno successivo, il legislatore ha adottato il D.lgs. n. 152/1999, altra norma fondamentale, recante “*Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e*

¹¹⁹ Il “*Regolamento recante norme per l’attuazione di talune disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche*”, introdotto con DPR n. 238/1999.

¹²⁰ Immediatamente successiva alla L. 36/1994 è la L. n. 37/1994 rubricata “*Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche*” con la quale sono state definite aree appartenenti al demanio pubblico quei terreni abbandonati dallo scorrere delle acque fluenti o l’alveo abbandonato, qualsiasi sia la causa che abbia indotto tale mutamento. Inoltre, con D.P.R. 18 Luglio 1995 rubricato “*Approvazione dell’atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino*” è stata descritta una specifica scansione dei contenuti e dei criteri che devono essere rispettati dai piani di bacino, il quale doveva necessariamente contenere: a) un quadro conoscitivo basato sull’acquisizione dei dati che descrivono lo stato qualitativo e quantitativo delle acque del bacino idrografico; b) la segnalazione di eventuali situazioni di squilibrio, ovvero l’individuazione dei potenziali rischi alla quale è sottoposto il bacino, sia allo stato attuale sia all’interno di una proiezione trentennale; c) l’identificazione delle proposte di azione.

¹²¹ Nel già complesso quadro normativo ed istituzionale, il legislatore ha aggiunto un altro importante ingranaggio funzionale nella regolazione dell’acqua, prevedendo l’accorpamento della massa di circa 13.000 soggetti preposti alla gestione del servizio idrico e la costituzione di 91 ambiti sul territorio nazionale per garantire dimensioni minime efficienti e il conseguimento di economie di scala e di scopo. - Sul punto Passalacqua M., “La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete”, *Federalismi.it*, 1/2016; Fraquelli G.; Moiso V., “La formazione degli Ambiti territoriali nel servizio idrico e il problema della dimensione ‘ottimale’”, *Hermes Working Paper*, 2004, 4.

¹²² Gli episodi a cui è seguita la normativa d’emergenza si sono verificati tra 5 e il 6 maggio 1998 quando alcuni comuni delle province di Salerno, Avellino e Caserta vennero colpiti da numerose colate di fango, causate dalle piogge persistenti che da giorni affliggevano l’Appennino campano ed in particolare la zona del Pizzo d’Alvano. Maggiori informazioni disponibili su <https://polaris.irpi.cnr.it/le-colate-rapide-di-sarno-del-maggio-1998/>.

recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole”.

Tale norma ha di fatto anticipato un approccio integrato alla tutela delle acque, prevedendo tra l'altro quale strumento di pianificazione delle misure per il conseguimento degli obiettivi ambientali in materia di acque l'elaborazione, a cura delle Regioni, dei “*Piani di Tutela delle acque*” (PTA), costituenti uno stralcio dei piani di bacino.

La disciplina introdotta è stata improntata alla riqualificazione, preservazione e sostenibilità ambientale.

Occorre osservare come la modernità del D.lgs. n. 152/1999 sia da ricercare nei principi della direttiva quadro acque che, all'epoca, non era ancora entrata in vigore, ma era certamente in una fase avanzata dei lavori.

Il PTA è stato concepito come uno strumento di pianificazione settoriale e territoriale ¹²³ che definisce il complesso delle azioni tese da un lato a garantire il conseguimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e dell'altro le misure necessarie alla tutela quali-quantitativa del sistema idrico complessivo ¹²⁴.

In attuazione del principio di sussidiarietà le attività di elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione del PTA sono state affidate alle Regioni. Nella gerarchia delle pianificazioni del territorio, i PTA, in qualità di piani stralcio del piano di bacino, sono stati pensati come strumento sovraordinato, cui dovevano coordinarsi e conformarsi i piani e programmi nazionali, regionali e degli enti locali in materia di sviluppo economico, uso del suolo e tutela ambientale.

L'assetto sin qui delineato è stato poi parzialmente modificato dal recepimento delle direttive europee dei primi anni del 2000 (Direttiva Quadro Acque e la Direttiva alluvioni).

¹²³ I contenuti del PTA sono descritti nell'allegato 4.

¹²⁴ Di fondamentale rilievo è stata anche la descrizione da parte del legislatore delle modalità con cui doveva svolgersi l'attività di pianificazione e risanamento, ossia mediante un sistema di monitoraggio e classificazione dei corpi idrici.

2.2. L'attuale sistema di tutela e gestione delle acque

L'esigenza di riordino della materia e il necessario recepimento della Direttiva Quadro Acque nel frattempo adottata dall'Unione Europea, ha portato il legislatore, nel 2006, all'introduzione del D.Lgs. n. 152/2006 "*Norme in materia ambientale*" (TU dell'Ambiente) e all'abrogazione della precedente normativa di settore¹²⁵.

Il TU dell'Ambiente dedica l'intera Parte Terza "*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*" alla tutela e gestione dell'acqua.

Il recepimento della Direttiva Quadro Acque ha imposto una riorganizzazione della gestione geografica e amministrativa del patrimonio idrico nazionale¹²⁶.

L'evoluzione delle politiche pubbliche in termini di pianificazione, sviluppo territoriale e gestione delle risorse idriche è stata condotta congiuntamente intorno ai principi della transettorialità e della transterritorialità¹²⁷, accompagnandosi una ridefinizione delle logiche e dei territori di intervento. Gli obiettivi sono finalizzati a una migliore distribuzione dei servizi, delle infrastrutture, ma anche delle competenze e dei ruoli dei diversi attori dello sviluppo in quadri territoriali modificati, più in sintonia con le dinamiche economiche, sociali e ambientali.

¹²⁵ . L'art. 175 del TU dell'Ambiente prevede che a decorrere dalla data di entrata in vigore della parte terza del decreto sono o restano abrogate le norme contrarie o incompatibili con il medesimo, ed in particolare: "a) l'articolo 42, comma terzo, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, come modificato dall'articolo 8 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275; b) la legge 10 maggio 1976, n. 319; c) la legge 8 ottobre 1976, n. 690, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 agosto 1976, n. 544; d) la legge 24 dicembre 1979, n. 650; e) la legge 5 marzo 1982, n. 62, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1981, n. 801; f) il d.P.R. 3 luglio 1982, n. 515; g) la legge 25 luglio 1984, n. 381, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 1984, n. 176; h) gli articoli 5, 6 e 7 della legge 24 gennaio 1986, n. 7, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 1985, n. 667; i) gli articoli 4, 5, 6 e 7 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236; l) la legge 18 maggio 1989, n. 183; m) gli articoli 4 e 5 della legge 5 aprile 1990, n. 71, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 5 febbraio 1990, n. 16; n) l'articolo 32 della legge 9 gennaio 1991, n. 9; o) il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 130; p) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 131; q) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 132; r) il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 133; s) l'articolo 12 del decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275; t) l'articolo 2, comma 1, della legge 6 dicembre 1993, n. 502, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 1993, n. 408; u) la legge 5 gennaio 1994, n. 36, ad esclusione dell'articolo 22, comma 6; v) l'articolo 9-bis della legge 20 dicembre 1996, n. 642, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 552; z) la legge 17 maggio 1995, n. 172, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79; aa) l'articolo 1 del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267; bb) il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, così come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258; cc) l'articolo 1-bis del decreto-legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 ottobre 2000, n. 365.

¹²⁶ De Angelis L., "Pianificazione ed elementi di gestione delle risorse idriche", *Ambiente e sviluppo*, 1999, 8, pp. 766 ss.

¹²⁷ Ghiotti S., "Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. Développement durable et territoires", *cit.*; Garzia G., "La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali", *Foro Amministrativo: Consiglio di Stato*, 2006, pp. 298-308.

Il legislatore nazionale ha dovuto individuare tutti i bacini idrografici presenti sul proprio territorio e assegnarli a distretti idrografici. In particolare, il TU dell'Ambiente ha ripartito il territorio nazionale in 7 distretti¹²⁸ idrografici e previsto per ciascuno di essi l'istituzione della relativa autorità distrettuale.

In particolare, l'articolo 64 del TU dell'Ambiente (così come sostituito dall'art. 51, comma 5, della Legge 28 dicembre 2015, n.221) ripartisce l'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, nei seguenti 7 distretti idrografici:

a) distretto idrografico delle Alpi orientali, comprendente i seguenti bacini idrografici: Adige, Alto Adriatico, bacini del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto, Lemene¹²⁹.

b) distretto idrografico del Fiume Po, comprendente i seguenti bacini idrografici: Po, Reno, Fissero Tartaro Canalbianco, Conca Marecchia, Lamone, Fiumi Uniti (Montone, Ronco), Savio, Rubicone e Uso, bacini minori afferenti alla costa romagnola.¹³⁰

c) distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Arno, Serchio, Magra, bacini della Liguria, bacini della Toscana¹³¹.

d) distretto idrografico dell'Appennino centrale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Tevere, Tronto, Sangro, bacini dell'Abruzzo, bacini del Lazio, Potenza, Chienti, Tenna, Ete, Aso, Menocchia, Tesino e bacini minori delle Marche, Fiora, Foglia, Arzilla, Metauro, Cesano, Misa, Esino, Musone e altri bacini minori¹³².

e) distretto idrografico dell'Appennino meridionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Liri-Garigliano, Volturno, Sele, Sinni e Noce, Bradano, Saccione, Fortore e Biferno, Ofanto, Lao, Trigno, bacini della Campania, bacini della Puglia, bacini della Basilicata, bacini della Calabria, bacini del Molise¹³³.

f) distretto idrografico della Sardegna, comprendente i bacini della Sardegna¹³⁴.

¹²⁸ Prima della riforma introdotta con la L. 221/2015, i bacini distrettuali erano 8 in quanto inizialmente era stato istituito il bacino sperimentale del fiume Serchio.

¹²⁹ <http://www.alpiorientali.it/>

¹³⁰ <https://www.adbpo.it/>, A seguito della seduta della Conferenza Istituzionale Permanente del 23 maggio 2017 è diventata operativa l'Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po che subentra alla già autorità di bacino del fiume Po alla quale vengono annessi i Bacini interregionali del Reno, del Fissero-Tartaro-CanalBianco, del Conca-Marecchia e i bacini regionali Romagnoli.

¹³¹ <http://www.appenninosettentrionale.it/itc/>

¹³² <https://www.autoritadistrettoac.it/>

¹³³ <https://www.distrettoappenninomeridionale.it/>

¹³⁴ <https://www.regione.sardegna.it/autoritadibacino/>

- g) distretto idrografico della Sicilia, comprendente i bacini della Sicilia ¹³⁵.



Figura 2: L'immagine è estratta dall'Aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione del distretto idrografico del Fiume Po.

L'individuazione dei 7 distretti idrografici, che è avvenuta prendendo come unità territoriale di riferimento i bacini idrografici, ha determinato il sostanziale superamento della legge 183/1989, che prevedeva la ripartizione del territorio in tre distinte categorie di bacini o aggregazioni di bacini idrografici (bacini di livello nazionale, bacini di livello interregionale i vaccini di rilievo locale), e comportato di conseguenza il superamento della gerarchizzazione amministrati determinata da quella suddivisione.

2.2.1. Piano di Bacino Distrettuale

Per ciascuno dei distretti idrografici individuati è stata individuata la relativa Autorità distrettuale che si occupa della pianificazione di bacino distrettuale.

¹³⁵<https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/regione/strutture-regionali/presidenza-regione/autorita-bacino-distretto-idrografico-sicilia>

Il piano di bacino distrettuale costituisce “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”¹³⁶.

Esso contiene direttive per uniformare a scala di distretto la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica, l'utilizzazione delle acque e dei suoli (art. 65, comma 3, lett. c).

Il piano di bacino ha natura mista, quale piano di direttive con efficacia immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, ma assume anche efficacia di piano precettivo che può contenere prescrizioni dichiarate efficaci (dallo stesso piano) anche nei confronti dei privati¹³⁷.

I piani e programmi di sviluppo socioeconomico o di assetto ed uso del territorio, altri piani territoriali, i piani urbanistici, i piani agricoli, zootecnici e forestali, i piani di tutela delle acque, i piani di gestione dei rifiuti, i piani di bonifica dei siti devono essere coordinati (o comunque non risultare in contrasto) con il Piano di bacino approvato (art. 65, commi 4, 5 e 6 TU dell'Ambiente). L'autorità di distretto rilascia parere vincolante di coerenza di tali piani con gli obiettivi del piano di bacino.

Il piano di distretto, dunque, rappresenta il piano sovraordinato cui le amministrazioni competenti devono adeguare i piani a efficacia territoriale, agricola e ambientale entro un anno dall'approvazione del piano di bacino (art. 65, comma 5, TU dell'Ambiente). Anche i piani urbanistici devono essere conformati, a pena di adeguamento d'ufficio da parte delle regioni (art. 65, comma 6, TU dell'Ambiente). Possono essere adottate misure di salvaguardia, a valere fino all'approvazione del piano, e comunque non oltre 3 anni.

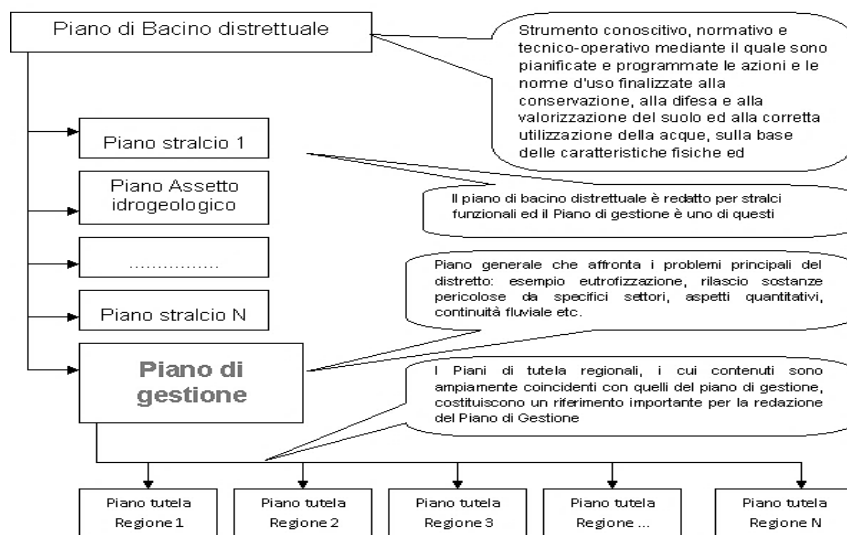
Il piano di bacino può articolarsi in piani per sottobacini o mediante piani-stralcio relativi a settori funzionali (art. 65, comma 8, TU dell'Ambiente). Tali piani conservano la medesima natura di piano territoriale e l'efficacia di coordinamento degli altri strumenti di pianificazione settoriale.

Il nuovo quadro normativo stabilisce inoltre che per ciascun distretto sia adottato un “piano di gestione acque o piano di gestione dei distretti idrografici” (PGA), un “piano di assetto idrogeologico” (PAI) e un “piano di gestione del rischio alluvioni” (PGRA) come articolazione interna del “piano di bacino distrettuale”¹³⁸.

¹³⁶ Art 65 TU dell'Ambiente.

¹³⁷ Dell'Anno P., *Diritto dell'Ambiente*, 11/2022, p. 120 ss.

¹³⁸ Il PGA è previsto espressamente come articolazione del Piano di bacino del distretto idrografico dall'art. 117, TU dell'Ambiente; allo stesso modo, anche il PAI e il PGRA sono previsti come piani stralcio dall'art. 63, comma 10, lett. A.



*Figura 3: Struttura e contenuti dei Piani di Bacino distrettuale ai sensi del D. Lgs. 152/2006.
Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.*

Peculiare la previsione dell'art. 65 comma 3 nella parte in cui, oltre ai contenuti sopracitata, cita anche gli elementi di cui all'Allegato 4 alla parte terza del decreto che corrispondono, nella parte A, ai contenuti dei Piani di gestione dei bacini idrografici e, nella parte B, a quelli dei Piani di tutela delle acque.

Ciò è formalmente corretto, giacché l'art. 117 precisa che il Piano di Gestione (di cui alla Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE) rappresenta una articolazione interna del Piano di bacino e l'art. 121 indica il Piano di tutela delle acque, ripreso dal D.Lgs.152/1999, come un piano di settore.

Tuttavia, appare evidente la complessità del disposto normativo la scarsa utilità della previsione contenutistica nel piano sovraordinato dei medesimi contenuti di altri piani stralcio o sottordinati, di competenza (il piano tutela acque) di altre istituzioni e con tempi di aggiornamento diversi.

Una tale complessità non sembra neppure possa essere sanata dal meccanismo previsto dallo stesso art. 121 del TU dell'Ambiente laddove prevede che siano le Autorità di bacino a definire, mediante atti di indirizzo e coordinamento, gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque (predisposti dalle Regioni), nonché le priorità degli interventi.

2.2.2. Piano di Gestione Acque

I PGA sono adottati per ciascun distretto idrografico e rappresentano articolazione interna del Piano di bacino distrettuale. Il Piano di gestione costituisce pertanto piano stralcio del Piano di bacino distrettuale e viene adottato e approvato secondo le procedure stabilite per quest'ultimo dall'articolo 66 del TU dell'Ambiente (art. 117 TU dell'Ambiente).

Le Autorità di bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti nello specifico settore.

I PGA sono aggiornati secondo cicli sessennali¹³⁹. In essi, le autorità di distretto devono inserire¹⁴⁰:

- descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico e rappresentazione cartografica dei corpi idrici;
- sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee,
- specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette;
- mappa delle reti di monitoraggio istituite e rappresentazione cartografica dei risultati dei programmi di monitoraggio effettuati a norma di dette disposizioni per verificare lo stato delle acque superficiali (stato ecologico e chimico); acque sotterranee (stato chimico e quantitativo); aree protette.
- elenco degli obiettivi ambientali fissati per acque superficiali, acque sotterranee e aree protette.
- sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico.
- sintesi del programma o programmi di misure adottati, compresi i conseguenti modi in cui realizzare gli obiettivi.
- sintesi delle misure necessarie per attuare la normativa comunitaria sulla protezione delle acque.
- relazione sulle iniziative e misure pratiche adottate in applicazione del principio del recupero dei costi dell'utilizzo idrico.
- sintesi delle misure adottate per soddisfare i requisiti previsti.
- sintesi dei controlli sull'estrazione e l'arginamento delle acque, con rimando ai registri e specificazione dei casi in cui sono state concesse esenzioni.
- sintesi dei controlli decisi per gli scarichi in fonti puntuali e per altre attività che producono un impatto sullo stato delle acque.
- specificazione dei casi in cui sono stati autorizzati scarichi diretti nelle acque sotterranee e delle misure adottate per prevenire o ridurre l'impatto degli episodi di inquinamento accidentale.
- sintesi delle misure adottate per i corpi idrici per i quali il raggiungimento degli obiettivi enunciati è improbabile, dell'indicazioni delle misure supplementari possibili e delle misure possibili per ridurre l'inquinamento marino.
- repertorio di eventuali programmi o piani di gestione più dettagliati adottati per il distretto idrografico e relativi a determinati sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, corredato di una sintesi del contenuto.
- Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione

¹³⁹ Ultimo aggiornamento 2021, prossima scadenza 2027.

¹⁴⁰ Il dettaglio dei contenuti è indicato nell'allegato 4, alla parte terza, del TU dell'Ambiente.

pubblica, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del piano.

- elenco delle autorità competenti all'interno di ciascun distretto.
- referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base, in particolare dettagli sulle misure di controllo adottate e sugli effettivi dati del monitoraggio raccolti a norma dell'allegato 1 alla parte terza del presente decreto.

Al fine dell'individuazione delle aree protette viene istituito un apposito registro redatto dalle Autorità di bacino, sentiti gli enti di governo dell'ambito del servizio idrico integrato, sulla base delle informazioni trasmesse dalle Regioni.

I PGA inoltre disciplinano le attività di monitoraggio al fine di evidenziare gli impatti antropici significativi e individuano misure vincolanti di controllo dell'inquinamento, prevedendo misure che vietano l'introduzione di inquinanti nell'acqua o stabiliscono obblighi di autorizzazione preventiva o di registrazione in base a norme generali e vincolanti. Dette misure di controllo sono riesaminate periodicamente e aggiornate quando occorre (art. 117, comma 2 ter, TU dell'Ambiente).

2.2.3. Piano per l'Assetto Idrogeologico

Il Piano per l'assetto idrogeologico (PAI) è composto a sua volta da piani stralcio, costituiti sostanzialmente dai piani per l'assetto idrogeologico preesistenti all'introduzione del TU dell'Ambiente.

Le previsioni e le prescrizioni del piano hanno valore a tempo indeterminato, tuttavia esse sono verificate e, se necessario, aggiornate in relazione allo stato di realizzazione delle opere programmate, al variare della situazione morfologica, ecologica e territoriale dei luoghi, ai nuovi elementi conoscitivi ¹⁴¹.

I contenuti del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI), introdotto dal D.L. 180/1998 e L. 267/1998 art. 1, secondo quanto disposto dall'art 67 del D.Lgs. 152/2006, includono: a) l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, distinguendo le aree a rischio idraulico da quelle a rischio di frana o valanga (DPCM 29/9/1998); b) la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia; c) la determinazione delle misure.

Dopo l'emanazione del D.Lgs. 49/2010, con il quale, in attuazione della Direttiva Alluvioni è stato previsto il Piano di gestione del rischio di alluvione (PGRA)

¹⁴¹ Due esempi per comprendere la struttura ripetibile per ciascuno dei PAI distrettuali sono forniti dal PAI del distretto delle alpi orientali che è composto dai singoli Piano Stralcio per la tutela dal Rischio Idrogeologico formatisi sulla base della vecchia normativa 1998/2000 e della vecchia suddivisione in bacini (Adige, Brenta, Isonzo, ecc.); o ancora il PAI del distretto padano che si compone dei piani stralcio PAI Po, PAI Delta, PAI Marecchia Conca, PAI Reno, PAI Bacini Romagnoli, PAI Fissero Tartaro Canalbiano.

si pongono due problemi distinti per il rischio di alluvione e per il rischio di frana e valanga.

Per il primo, che coinvolge la parte idraulica del PAI vale la sostituzione dei contenuti del PAI con quelli del PGRA, che risultano più ampi, mentre per il rischio di frana e valanga, sembra ragionevole pensare ad una conferma con eventuale aggiornamento di quanto previsto dai PAI approvati¹⁴².

Altrimenti non si giustificerebbe la compresenza nel TU dell'Ambiente della previsione di entrambi i piani citati, né l'individuazione degli stessi come piani stralcio del Piano di bacino distrettuale all'art. 63, comma 10, lett. a).

2.2.4. Piano di Gestione del Rischio Alluvioni

Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) è stato introdotto dal legislatore nazionale in attuazione della Direttiva 2007/60/CE ("Direttiva Alluvioni") e mira a costruire un quadro omogeneo a livello distrettuale per la valutazione e la gestione dei rischi da fenomeni alluvionali, al fine di ridurre le conseguenze negative nei confronti della salute umana, dell'ambiente, del patrimonio culturale e delle attività economiche.

La disciplina del PGRA è rinvenibile in parte nel TU dell'Ambiente, ove tale piano è espressamente previsto come stralcio del piano di bacino distrettuale, sia nel D.Lgs. n. 49/2010¹⁴³ che ha individuato nelle Autorità di bacino distrettuali le autorità competenti per gli adempimenti legati alla Direttiva Alluvioni e nelle Regioni, in coordinamento tra loro e col Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, gli enti incaricati di predisporre ed attuare, per il territorio del distretto, il sistema di allertamento per il rischio idraulico ai fini di protezione civile.

L'elaborazione dei PGRA è temporalmente organizzata secondo cicli sessennali. Il primo ciclo ha avuto validità per il periodo 2015-2021. Attualmente è in corso il secondo ciclo.

I principali passaggi per la redazione del PGRA sono didascalicamente rappresentati nello schema sotto riportato.

¹⁴² Paradiso, G. R., Alecci, S. "Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?", *L'Acqua*, 2013, p. 59.

¹⁴³ Art. 7, 8 e 9 del D.Lgs. n. 49/2010.



Figura 4: Struttura e contenuti dei Piani di Gestione ai sensi del D. Lgs. 152/2006.

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il D.Lgs. 49/2010 specifica anche tra i contenuti del Piano una sintesi dei Piani urgenti di emergenza predisposti ai sensi della normativa precedente, in particolare con riferimento alle attività di previsione, monitoraggio, sorveglianza ed allertamento (centri funzionali), presidio territoriale idraulico (soggetti regionali e provinciali), di regolazione delle portate di piena attraverso “piani di laminazione”.

Prescrive inoltre che gli enti territorialmente interessati debbano rispettare le prescrizioni del piano nel settore urbanistico.

Le disposizioni del D.Lgs. 49/2010 rendono evidente il coacervo istituzionale e pianificatorio che si è venuto a creare nel campo della gestione e della risorsa idrica e del suolo, in particolare per la protezione dalle alluvioni, tra prescrizioni delle leggi italiane (che hanno preceduto, non di rado con una visione più generale, gli orientamenti europei) e la normativa del legislatore europeo.

2.2.5. Piano di Tutela Acque

Nel modello pianificatorio in materia di gestione e tutela delle acque previsto dal TU dell'Ambiente, detengono un ruolo fondamentale anche le Regioni.

Esse, infatti, hanno l'obbligo di redigere un Piano di Tutela delle Acque per il proprio territorio che costituisce uno “specifico piano di settore” del Piano di Gestione (art. 121 TU dell'Ambiente).

Il Legislatore ha in sostanza conservato i PTA previsti dalla previgente normativa, seppur come piani di settore, attuativi della pianificazione di distretto. Essi hanno rappresentato una delle basi su cui è stato possibile strutturare i piani di gestione distrettuali.

I PTA contengono gli interventi volti a garantire ¹⁴⁴ il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico.

Essi sono aggiornati ogni 6 anni (art. 77, comma 7, lett. d))

Gli obiettivi cui devono attenersi i PTA sono determinati a scala di distretto dalle rispettive autorità di bacino distrettuali.

Le Regioni attuano altresì appositi programmi di rilevamento dei dati utili a descrivere le caratteristiche del bacino idrografico e a valutare l'impatto antropico esercitato sul medesimo, nonché alla raccolta dei dati necessari all'analisi economica dell'utilizzo delle acque, secondo quanto previsto dall'Allegato 10 alla parte terza del TU dell'Ambiente. (art. 118 TU dell'Ambiente).

Al fine di operare un puntuale rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici le Regioni in attuazione dei programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico, possono promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, accordi di programma con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), le province, gli enti di governo dell'ambito, i consorzi di bonifica e di irrigazione e gli altri enti pubblici interessati (art. 120 TU dell'Ambiente).

Per completezza si aggiunga che in Regione Lombardia è prevista anche la possibilità per la Regione di predisporre "progetti strategici di sottobacino", ai sensi dell'art. 55-bis, l.r. n. 11 del 2005, con l'obiettivo di perseguire l'integrazione tra obiettivi di qualità delle acque, riduzione del rischio idraulico, promozione e tutela dei servizi ecosistemici attraverso l'individuazione di misure definite sulla base di pianificazione sovraordinata, analisi conoscitive, scenari interpretativi e percorsi di progettazione sul territorio a livello di sottobacino¹⁴⁵.

2.2.6. Piano territoriale regionale

Il Piano Territoriale Regionale (PTR), è lo strumento di supporto all'attività di

¹⁴⁴ Secondo quanto già previsto dall'articolo 44 del D.L.gs. n. 152/1999.

¹⁴⁵ Attualmente, in Lombardia sono stati approvati i seguenti progetti: Progetto strategico di sottobacino del torrente Lura (d.g.r. n. 3902 del 2015); Progetto strategico di sottobacino del torrente Seveso (d.g.r. n. 7563 del 2017); Progetto strategico di sottobacino del fiume Lambro Settentrionale (d.g.r. n. 2724 del 2019).

governance territoriale della Regione. È uno strumento di programmazione generale e di settore e si occupa del contesto fisico, ambientale, economico e sociale; ne analizza i punti di forza e di debolezza, evidenzia potenzialità ed opportunità per le realtà locali e per i sistemi territoriali.

Il PTR costituisce il quadro di riferimento per un'equilibrata impostazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali e dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Gli strumenti di pianificazione, devono, infatti, concorrere, in maniera sinergica, a dare attuazione alle previsioni di sviluppo regionale, definendo alle diverse scale la disciplina di governo del territorio¹⁴⁶.

Il PTR è aggiornato annualmente mediante il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), oppure con il Documento di Economia e Finanza regionale (DEFR)

In Lombardia, in applicazione dell'art. 19 della l.r. n. 12 del 2005 per il governo del territorio, il PTR ha altresì natura ed effetti di Piano Territoriale Paesaggistico ai sensi della legislazione nazionale (d.lgs. n. 42 del 2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio").

Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), in Lombardia, è dunque sezione specifica del PTR, disciplina paesaggistica dello stesso, mantenendo comunque una compiuta unitarietà ed identità.

Le misure di indirizzo e prescrittività paesaggistica si sviluppano in stretta e reciproca relazione con le priorità del PTR al fine di salvaguardare e valorizzare gli ambiti e i sistemi di maggiore rilevanza regionale quali laghi, fiumi, navigli, rete irrigua e di bonifica, montagna, centri e nuclei storici, geositi, siti UNESCO, percorsi e luoghi di valore panoramico e di fruizione del paesaggio.

L'approccio integrato e dinamico al paesaggio si coniuga con l'attenta lettura dei processi di trasformazione dello stesso e l'individuazione di strumenti operativi e progettuali per la riqualificazione paesaggistica e il contenimento dei fenomeni di degrado, anche tramite la costruzione della rete verde¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Cabiddu M. A., *Diritto del governo del territorio*, G. Giappichelli, 2014.

¹⁴⁷ Taccone A., "I contratti di fiume nella Città Metropolitana. Una esperienza in corso", *ArcHistoR*, 2019, pp. 530-541; De Leo D., Altamore S., "Territori intermedi del Lazio e Contratti di Fiume: interpretazioni e strumenti per territori né metropolitani né interni", *Archivio di studi urbani e regionali*, pp. 27-44; Cialdea D., Pompei C., "Realizzare/ripensare il paesaggio: il fiume come rete di sperimentazioni", *Archivio di studi urbani e regionali*, 2021; Giacomozzi S., "La rinascita dei fiumi: dai piani ai contratti", *Contesti: città, territori, progetti: rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio*, Università di Firenze, 2010, pp. 94-97;

2.2.7. Piano territoriale provinciale

La provincia definisce attraverso il Piano Territoriale gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale.

Il Piano territoriale provinciale è atto di indirizzo della programmazione socioeconomica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale. Le province sono tenute ad adeguare il proprio piano alla disciplina paesaggistica, come previsto nel decreto legislativo n. 42 del 2004, coordinandosi con il piano territoriale regionale.

Alla provincia competono altresì funzioni in materia di utilizzo/tutela delle acque pubbliche e relativa attività di vigilanza¹⁴⁸ e di rilascio di Concessioni di "piccole derivazioni" di acqua pubblica definite dal Regio Decreto n. 1775 del 1933 s.m.i.¹⁴⁹.

In particolare, chi intende derivare e utilizzare a qualsiasi uso le acque pubbliche (sotterranee da pozzo, da sorgente o con derivazione da corso d'acqua superficiale) è tenuto ad acquisire la necessaria concessione amministrativa e a pagare annualmente il canone demaniale corrispondente all'utilizzo concesso.

Le derivazioni sono distinte dal Regio Decreto n. 1775 del 1933 s.m.i. in derivazione di acqua sotterranea (da sorgenti e da falda mediante l'escavazione di pozzi) e in derivazione di acqua da corpi idrici superficiali (laghi, torrenti, fiumi, bacini artificiali).

2.2.8. Piani d'Ambito

Il quadro appena delineato si completa con i Piani d'Ambito attraverso cui è organizzato il servizio idrico integrato¹⁵⁰ che si occupa dei servizi pubblici di

¹⁴⁸ Ad esempio, in Regione Lombardia, tale attività è dettagliata dall'art. 43 della Legge Regionale n. 26 del 2003 s.m.i. e dal Regolamento Regionale n. 2 del 2006 s.m.i..

¹⁴⁹ La grande derivazione, ad esempio, ad uso idroelettrico è di competenza regionale. Eccezione fatta per le Province autonome: la Corte costituzionale, con sentenza n. 117/2022, ha deciso q.l.c. che il Governo aveva posto, a fine 2020, con riferimento alla legge provinciale della Provincia autonoma di Trento, del 21 ottobre 2020, n. 9 in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, riconoscendo che la provincia può legiferare in materia nell'esercizio della potestà legislativa primaria.

¹⁵⁰ Alla disciplina del servizio idrico integrato è dedicato l'intero Titolo II del TU dell'Ambiente, artt. da 147 a 158 bis. Per un inquadramento dottrinale Vaira V., "La gestione del Servizio Idrico Integrato", *Federalismi.it*, 26, Guarna Assanti E., "La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti", *Federalismi.it*, 29, 2022; Muraro, G., La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali. *Mercato concorrenza regole*, 2003 (2), pp. 407-426; Leonetti E., "La disciplina del servizio idrico integrato: un quadro di sintesi", *Analisi Giuridica dell'Economia*, 9 (1), 2010, pp. 89-98.

captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua, nonché dei servizi di fognatura, di depurazione delle acque reflue e dei servizi relativi agli usi sia civili che industriali delle acque stesse.

La legge 36/1994 (legge Galli) ¹⁵¹ ha introdotto il servizio idrico integrato (comprendente sia l'approvvigionamento di acqua potabile sia la depurazione dei reflui urbani) nella moderna configurazione, più volte oggetto di interventi normative e di proposte di modifica¹⁵², prefigurando una gestione imprenditoriale del settore, sulla base di un Piano d'ambito riferito alla delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni, e quindi ancorati a confini amministrativi piuttosto che a perimetrazioni geografiche ¹⁵³.

Gli Enti di governo dell'ambito sono gli organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti in tale ambito ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione delle risorse idriche.

Il piano d'ambito, ai sensi dell'art. 149 TU dell'Ambiente, è costituito dai seguenti atti: a) ricognizione delle infrastrutture; b) programma degli interventi; c) modello gestionale ed organizzativo; d) piano economico finanziario.

Interessante notare come, oltre l'Ufficio d'Ambito, un ulteriore soggetto si inserisce nel complesso schema gestionale dell'acqua: l'ente gestore. Infatti, l'art. 149 bis del TU dell'Ambiente prevede che *“l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste*

¹⁵¹ Primi riferimenti al SII sono ricondotti alla legge n. 103/1903 (Legge Giolitti) in seguito confluita nel R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, recante il testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province mediante c.d. aziende speciali (eventualmente anche consorziali tra Comuni, tra Province e tra le due categorie)

¹⁵² Proposta di legge AC 52, Daga e altri, “Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” presentata alla Camera dei Deputati il 23 marzo 2018 - abbinata con C. 773, relatore On. Federica Daga.

¹⁵³ Gallia R., “Il governo integrato dl suolo e delle acque. Elementi per una riflessione”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, 24 (2), p. 503. Ad esempio, in Regione Lombardia, la Legge Regionale n. 26/2003, come modificata dalle Leggi Regionali n. 21/2010, n. 35/2014, n. 32/2015 e, da ultimo, n. 24 del 27 dicembre 2021, organizza il servizio idrico integrato sulla base di ambiti territoriali ottimali corrispondenti ai confini amministrativi delle Province lombarde e della Città metropolitana di Milano. Per effetto di quanto recentemente previsto dalla L.R. n. 24/2021, la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli Ambiti Territoriali Ottimali, attraverso l'individuazione di ATO, *“con dimensione anche diversa da quella provinciale, perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto anche dei seguenti parametri: a) popolazione residente nel nuovo ATO e in quello rimanente a seguito dello scorporo non inferiore a 75.000 abitanti; b) non pregiudizio per l'assetto e la funzionalità dell'ATO, in relazione ai principi di cui all'articolo 147, comma 2, del d.lgs. 152/2006 e al parametro di cui alla lettera a)”. cfr. Arera, “Quindicesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”, luglio 2022.*

dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale". Le scelte di delimitazione territoriale adottate a livello regionale non consentono di rilevare la necessaria uniformità sul territorio nazionale. Assai frammentato sul territorio nazionale è l'assetto organizzativo¹⁵⁴:

a) 12 regioni hanno previsto un ATO unico regionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania; Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta);

b) le restanti regioni prevedono una pluralità di ATO all'interno del proprio territorio, facendo riscontrare la presenza di 50 ATO di delimitazione inferiore al territorio regionale (e comunque, nella quasi totalità dei casi, coincidente almeno con il territorio della relativa provincia).

Si segnala che nel campo della legislazione regionale, laddove sembri consentita una delimitazione di ampiezza minima anche inferiore al territorio provinciale, la materia è in divenire atteso che previsioni regionali di potenziali ATO sub provinciali sono state oggetto di impugnazione avanti alla Corte Costituzionale per vagliarne la legittimità rispetto al dettato normativo di cui all'art. 147, comma 2, TU dell'Ambiente¹⁵⁵.

Infine, un'osservazione in relazione al coordinamento contenutistico: per le previsioni del piano d'ambito non è esplicitamente previsto un coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione, ad eccezione dell'intervento delle Autorità di bacino per il bilancio idrico (art. 145 TU dell'Ambiente) e per gli accordi di programma tra le Regioni, relativi ai trasferimenti d'acqua tra regioni diverse (art. 158 TU dell'Ambiente).

Ciò non pare accettabile nella formulazione del TU dell'Ambiente che ripropone tali compiti pianificatori sia nel Piano di tutela delle acque, sia nel Piano di gestione del distretto, oltre che nel Piano di bacino distrettuale, nonostante le evidenti

¹⁵⁴ Arera, "Quindicesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", *cit.* p. 6.

¹⁵⁵ Ci si riferisce in particolare alla Legge Regionale della Lombardia 27 dicembre 2021, n. 24, ai sensi della quale la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli Ambiti Territoriali Ottimali, attraverso l'individuazione di ATO, "con dimensione anche diversa da quella provinciale, perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto anche dei seguenti parametri: a) popolazione residente nel nuovo ATO e in quello rimanente a seguito dello scorporo non inferiore a 75.000 abitanti; b) non pregiudizio per l'assetto e la funzionalità dell'ATO, in relazione ai principi di cui all'articolo 147, comma 2, del d.lgs. 152/2006 e al parametro di cui alla lettera a)". In data 24 febbraio 2022 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'impugnazione della legge regionale de quo innanzi alla Corte costituzionale.

necessità di coordinamento richieste, oltre che dai potenziali conflitti di allocazione delle risorse con gli altri usi, anche dagli effetti degli scarichi dei reflui nei corpi idrici¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Paradiso, G. R., Alecci, S., “Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?”. *cit.*, 2013, p. 56.

3. Analisi dell'istituto giuridico del contratto di fiume

3.1. Collocazione sistematica dell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente,

Gli ambiziosi obiettivi che l'Unione Europea assegna agli Stati in materia di tutela e gestione delle risorse idriche, oltre che con il complesso sistema pianificatorio poc' anzi delineato, sono oggi perseguiti attraverso uno strumento in più originatosi dalla prassi e, solo di recente, positivizzato nel contesto nazionale: il contratto di fiume.

Sebbene non espressamente previsti dal legislatore europeo, i contratti di fiume costituiscono espressione dell'idea di una *governance* partecipata delle risorse idriche, multi-settoriale, multi-livello e multi-stakeholder. Essi perseguono, allo stesso tempo, obiettivi di miglioramento ambientale e di contenimento del rischio idrogeologico come richiesto dalla Direttiva Quadro Acque e dalla Direttiva Alluvioni. Seppure le due direttive non citino esplicitamente i contratti di fiume, essi possono essere facilmente considerati espressione dei principi andatisi consolidando a livello internazionale ed europeo dell'IWRM e dell'*adaptive management*, nonché dell'approccio contrattuale alla gestione della risorsa idrica

Tali strumenti si inseriscono oggi a tutti gli effetti nel complesso quadro normativo in materia di pianificazione della risorsa idrica.

L'art. 59, L. 28 dicembre 2015, n. 221, c.d. "collegato ambientale" alla legge di stabilità 2016, contenente "*disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", ha integrato il Codice dell'ambiente con l'inserimento, nella parte relativa alla difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, di un'apposita disposizione dedicata ai contratti di fiume.

La disposizione in questione è l'art. 68 bis del TU dell'Ambiente con cui è stato espressamente previsto che "*i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino 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*".

Il legislatore nazionale ha sostanzialmente positivizzato la definizione di "contratti di fiume" fornita nel marzo 2015 dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume¹⁵⁷ secondo cui gli stessi "*concorrono alla definizione e all'attuazione degli*

¹⁵⁷ Il Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume nasce nel 2007 come gruppo di lavoro del coordinamento Agende 21 Locali italiane (tavolo costituito da Regioni ed enti locali), con l'obiettivo di creare una comunità che sia in grado di scambiare informazioni, esperienze e di promuovere i Contratti di fiume in Italia. Al tavolo collaborano vari soggetti: Regioni, Province, gruppi di Comuni, associazioni o singole comunità, che intendono avviare o hanno già avviato strategie per salvaguardare fiumi, laghi e coste marine in modo partecipato e cooperativo.

strumenti di pianificazione di distretto a scala di bacino e sotto-bacino idrografico e in particolare del Piano di gestione del rischio alluvioni e del Piano di gestione delle acque”.

Nell’assetto che si è andato delineando, dunque, è stato previsto che i contratti di fiume siano coerenti con le previsioni di piani e programmi già presenti nel bacino idrografico di riferimento, integrando così di fatto – nonostante siano strumenti di natura e scala differenti – i piani sovraordinati¹⁵⁸.

Dalla mera definizione del legislatore i Contratti di fiume sono descritti come strumenti attuativi e definitivi della pianificazione e programmazione dei territori e rappresentano un ulteriore tassello del sistema di gestione delle acque ad un livello di bacino o sottobacino, laddove invece la pianificazione in materia di acque ha ad oggetto areali a scala vasta di distretto o regione.

Va evidenziato che l’art. 68 bis è stato inserito nel Capo II, “strumenti”, del titolo II, “distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi”, della sopra richiamata parte III del D.lgs. 152/06.

Ciò conferma che i Contratti di fiume sono da considerarsi, a tutti gli effetti, un ulteriore strumento a disposizione dell’Amministrazione per il perseguimento degli obiettivi della normativa sulle acque, per la difesa del suolo e per la gestione dei bacini idrografici rispetto a quelli già stabiliti negli altri articoli dello stesso Titolo II del Testo Unico (es. Piano di bacino distrettuale, Piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione).

I Contratti di fiume, a differenza di altri strumenti, non sono obbligatori e non sono dei nuovi livelli di pianificazione, ma strumenti di programmazione negoziata e strategica che si applicano volontariamente, in ragione della casistica da affrontare e delle specificità dell’area di interesse.

La potenzialità di tale strumento è da individuare nella capacità di riorientare, ovvero perfezionare, la pianificazione distrettuale in ragione del quadro informativo di dettaglio, anche in termini di esigenze e priorità, che risulta dai processi partecipativi e dall’integrazione delle diverse pianificazioni che incidono sull’area oggetto dei vari contratti di fiume¹⁵⁹.

¹⁵⁸Si ritiene che per gli strumenti di pianificazione di distretto, richiamati all’articolo 68 bis, debbano intendersi principalmente i Piani di bacino distrettuale, detti anche Piani di Bacino, di cui all’articolo 65 del D.lgs. 152/0629, ma anche il Piano di gestione del rischio alluvioni di cui all’articolo 7 del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”.

¹⁵⁹ Si ritiene utile per completezza evidenziare anche alcuni aspetti critici dello strumento: a) l’elevato numero di manifestazioni d’interesse verso i contratti di fiume che si concretizzano con iniziative generalmente denominate “Verso il Contratto di fiume” o “Documento di intenti”, con i quali viene avviato il processo descritto, ma che spesso non giungono alla sottoscrizione del contratto di fiume quale atto conclusivo del citato processo; b) il contenuto dei Protocolli d’Intesa preliminari al Contratto è talvolta un contenuto del tutto generico, valido per una pluralità di casi, in cui non emerge però quali siano le esigenze territoriali specifiche per le quali attivare il contratto; c) la partecipazione di portatori

Proseguendo nell'analisi dell'articolo 68 bis del TU dell'Ambiente, per una sua corretta collocazione sistematica, va rilevato che il Contratto di fiume persegue “[...] *la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale*”.

È stato notato¹⁶⁰ che nel testo normativo le parole “*la salvaguardia dal rischio idraulico*” sono precedute dal termine “*unitamente*” a significare che i Contratti di fiume sono funzionali al perseguimento delle finalità di gestione e valorizzazione dei territori fluviali in maniera congiunta con azioni multiobiettivo, in virtù dell'approccio integrato nel procedere che li caratterizza.

Nella norma in questione viene riconosciuto ai contratti di fiume di contribuire allo sviluppo locale. Anche tale locuzione merita attenzione. Esso deve essere inteso, in linea con le finalità premesse, come sviluppo sostenibile.

Si aggiunga che tali finalità di sviluppo locale richiamano obiettivi di tipo economico tipici degli strumenti della programmazione negoziata (accordi, intese, contratti, patti) che permettono di avviare dinamiche di sviluppo economico incentrate sul principio del *bottom-up* e sulla *partnership*, in modo da adeguarsi alla diversità dei contesti locali, definendo i criteri e gli indirizzi per l'orientamento e il coordinamento degli investimenti pubblici.

In tal senso il contratto di fiume si colloca da un punto di vista generale nel quadro delle linee programmatiche dell'Unione Europea in materia di sviluppo locale, il cui obiettivo consiste nel rafforzare l'efficacia dei fondi strutturali a favore dell'occupazione ai vari livelli regionale e locale, diffuse a partire dagli anni Novanta¹⁶¹.

Secondo la definizione di contratti di fiume fornita dal documento “Definizione e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume”, elaborato dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, “*rientrano in questa definizione anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda, qualora gli strumenti sopra descritti vengano utilizzati ponendo l'attenzione a categorie di corpo idrico diverse dal fiume*”.

I contratti di fiume promettono, dunque, di sintetizzare la profondità e la complessità di intere porzioni dei distretti idrografici, diventando un importante

di interesse che in realtà non veicolano un interesse reale alla realizzazione degli obiettivi del contratto di fiume, quanto piuttosto interessi egoistici.

¹⁶⁰ Scanu G., “I Contratti di fiume nella normativa ambientale italiana: il ‘collegato ambientale’”, *I Contratti di fiume in Italia (e oltreconfine), il X tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume*, novembre 2017. Disponibile al seguente link: https://www.regione.marche.it/Portals/0/Paesaggio_Territorio_Urbanistica/Contratti_di_Fiume/Corso_CdF/31_gen2019/4_Convenzione_Alpi_nov2017.pdf

¹⁶¹ Commission Européenne - Direction Générale Politique Régionale et Cohésion, Ageti- dn 2000-Per un'unione più forte e più prospera, Bruxelles, 15/7/1996

elemento di raccordo verticale tra il livello sub-distrettuale, di bacino o sottobacino del fiume, del lago o di altri corpi idrici, e quello distrettuale.

In questo teorico modello gestionale, i contratti di fiume possono dunque contribuire alla composizione dei piani di distretto, perseguendo politiche realmente multiscalari, che tengano conto sia delle problematiche generali (del distretto come entità territoriale d'area vasta), sia delle istanze locali, indispensabili per fornire risposte mirate¹⁶².

Così intesi i contratti di fiume potrebbero consentire di “riempire per via consensuale il vuoto che [...] sembra altrimenti aprirsi al di sotto del livello distrettuale”¹⁶³.

Tuttavia, la disposizione inserita nel TU dell'Ambiente, da sola considerata, rischia di delineare i contorni di un ulteriore istituto che si va ad aggiungere al già intricato sistema di competenze in materia di acque¹⁶⁴.

È stato osservato come i Programmi d'Azione dei contratti di Fiume sono potenzialmente in grado di elevare la qualità degli interventi sul corpo idrico per il loro carattere multi-obiettivo, che li rende funzionali alla buona gestione e al raggiungimento della buona qualità delle risorse ambientali nei territori idrografici favorendo la realizzazione di misure integrate win-win, andando, pertanto, ben oltre la strutturazione tipica degli strumenti di pianificazioni *tout court* organizzati secondo le caratteristiche fisiche e ambientali del territorio, per il fatto che tali Piani d'Azione possono contribuire anche allo sviluppo locale in chiave di sostenibilità ambientale¹⁶⁵.

Alla base dell'inserimento dei contratti di fiume nell'ordinamento sta la volontà di garantire la partecipazione delle comunità locali afferenti il corpo idrico interessato. Nell'attuale quadro normativo-amministrativo, i contratti di fiume consentono attraverso la partecipazione attiva delle comunità locali alle politiche pubbliche, anche una convergenza tra diritto urbanistico e diritto ambientale: “il piano di governo del territorio che assolve la stessa funzione del piano distrettuale tra le politiche conformative c.d. ad approccio “contenitivo” (che si concretizza in modelli collaborativi) può mettere in campo uno strumento realmente collaborativo ed integrato (specificamente pensato entro il TUA) a tutela dell'interesse pubblico, attraverso cui poter favorire il superamento delle ataviche barriere delle ripartizioni di competenze nella Pubblica Amministrazione verso gestioni integrate piuttosto che parallele. Tale strumento, inoltre, può favorire una più capillare conoscenza dei

¹⁶² Bianco A., Pineschi G., I contratti di fiume nel contesto normativo europeo e nazionale, op. cit., p. 161.

¹⁶³ Boscolo E., Le politiche idriche nella stagione della scarsità, cit., p. 81.

¹⁶⁴ Magnaghi A., Scenari strategici, Contratti di fiume, a cura di M. Bastiani, op. cit., p. 44. L'A. segnala l'esigenza di promuovere un cambiamento culturale, volto a integrare e semplificare il sistema decisionale di governo del territorio.

¹⁶⁵ Boscolo E., “Orientamenti per la diffusione delle misure win-win”. *L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, a cura di Bastiani M., Bianco A., Conte G., Gusmaroli G., 2022, p. 45.

territori e delle acque rispetto a quella offerte dai Piani di governo del territorio e distrettuali attraverso gli strumenti sovraordinati”¹⁶⁶.

Si aggiunga altresì che il Contratto di fiume non è uno strumento obbligatorio; pertanto, non necessariamente ciascun bacino idrografico dovrà dotarsi di tale strumento, sebbene ad esempio in Piemonte la Regione ha adottato specifiche Linee Guida consigliando l’adozione di un contratto di fiume per ogni corpo idrico fluviale¹⁶⁷. I contratti di fiume hanno carattere è volontario e negoziale. Non possono pertanto essere adottati unilateralmente da un soggetto istituzionale, gerarchicamente sovraordinato, imponendolo ai soggetti istituzionali sotto-ordinati. Esso prevede un processo concertato che ne agevola l’attuazione e la realizzazione, perseguendo, potenzialmente, una maggior capacità di raggiungimento degli obiettivi attraverso strumenti consensuali e pattizi.

La novità di tale approccio trova oggi conforto nel dato normativo dell’art. 1, della Legge n. 241/90, che, a seguito di modifiche intervenute con la Legge di semplificazione n. 120/2020, prevede, al comma 2 bis, come “*i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione debbano essere improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*”. Tale disposizione costituisce un recepimento nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo di un principio di origine spiccatamente privatistica, “rafforzando il ruolo che strumenti come i contratti di fiume possono giocare per il coinvolgimento attivo degli attori territoriali e la valorizzazione del patrimonio di Partenariati Pubblico Privati a valenza strategica che di fatto essi già costituiscono, in quanto trovano riconoscimento espresso nella legge fondamentale del diritto amministrativo, non più quindi solo nel citato art. 68 bis del TUA”¹⁶⁸.

Inoltre, i contratti di fiume costituiscono espressione dei principi europeistici andatisi diffondendo a partire dagli anni Novanta ed in particolare del principio di sussidiarietà che trova fondamento, per quanto riguarda la materia, nella Direttiva Quadro Acque¹⁶⁹, prevedendo che le decisioni siano adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino tra le competenze degli Stati Membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni locali¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Boscolo E., “Orientamenti per la diffusione delle misure win-win”, *cit.*, p. 46.

¹⁶⁷ “Linee Guida regionali per l’attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago”, quale strumento di supporto volto ad indirizzare analoghe future iniziative, approvato con D.G.R.16-2610 del 19 settembre 2011 della Regione Piemonte. Il documento è disponibile al seguente link: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>

¹⁶⁸ Boscolo E., “Orientamenti per la diffusione delle misure win-win”, *cit.*, p. 46; all’A. il merito di aver ritenuto l’art. 1, comma 2 bis, L. 241/1990 quale ulteriore profilo legittimante l’istituto dei contratti di fiume.

¹⁶⁹ Direttiva Quadro Acque, Considerando 13.

¹⁷⁰ Bertoncin M., Pase A., Quartida D.,2 “Geografie di prossimità. Prove sul terreno”. Franco Angeli, Milano 2014, p. 182; Duret P., “Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell’acqua (ovvero della rondine e della primavera)”, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, p. 38.

L'istituto è rappresentativo del passaggio concettuale cui si è assistito nella tutela “*dalle acque*” alla tutela “*delle acque*”¹⁷¹ secondo moduli consensuali, che prevedano interventi “non strutturali”, ma che, a fronte degli impegni assunti volontariamente dai sottoscrittori del Contratto di Fiume, possono identificare azioni per la riduzione degli effetti delle alluvioni o di tutela delle acque: “nell’ordinamento giuridico italiano la materia della tutela quali-quantitativa dei corpi idrici e la gestione del rischio idraulico assumono una connotazione integrata e strategico-negoziale su base pattizia”¹⁷².

Delineata la collocazione sistematica, si ritiene opportuno al fine di una compiuta comprensione dell’istituto anche al fine di individuare le sue reali funzioni una breve ricostruzione dell’*iter* storico che ha condotto al riconoscimento dei contratti di fiume nel TU dell’Ambiente.

Il riconoscimento normativo, all’art. 68 bis del TU dell’Ambiente da parte del legislatore nazionale rappresenta uno dei passaggi più recenti della storia di questo istituto che, in realtà, ha origine negli accordi a carattere volontario di matrice ambientale di cui si è detto nei precedenti paragrafi.

¹⁷¹ Secondo la felice definizione di Boscolo E. “Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni”, *cit.*, p. 67.

¹⁷² Boscolo E., “Orientamenti per la diffusione delle misure win-win”, *cit.*, p. 47.

3.2. Origini e definizioni dei contratti di fiume

Il “Contratto di fiume”, in francese “*Contrat de rivière*”, è stata utilizzata per la prima volta in Francia nel 1981¹⁷³, quale strumento di applicazione privilegiata di uno schema di pianificazione e di gestione dell’acqua, abbreviato con l’acronimo SAGE.¹⁷⁴, divenendo uno strumento di cofinanziamento avente, come protagonisti, soggetti essenzialmente pubblici¹⁷⁵.

I contratti di fiume francesi¹⁷⁶ hanno rappresentato un modello recepito nelle politiche gestionali della risorsa idrica di molti Paesi¹⁷⁷ e, in Francia, sono divenuti

¹⁷³ In continuità con le politiche di “*rivières propres*” (fiumi puliti), promosse dal Comitato interministeriale per la qualità della vita (*Comité interministeriel de la qualité de la vie*) nel 1974. Il contratto di fiume, dalla sua istituzione nel 1981, si è molto evoluto per arricchirsi e adeguarsi al nuovo contesto legislativo e normativo. Fino al 2003, i contratti di fiume francesi venivano approvati da un comitato di approvazione nazionale. Alla fine del 2003, il Ministero incaricato dello sviluppo sostenibile ha decentrato la procedura di approvazione a livello di bacino. La procedura di approvazione è diversa a seconda dei bacini. Ad esempio, il comitato del bacino del Rodano-Mediterraneo ha delegato al proprio ufficio l’organizzazione della procedura di approvazione dei contratti ambientali con la creazione di un comitato di approvazione. Il comitato del bacino dell’Adour-Garonne ha incaricato invece la sua commissione di pianificazione esistente. Per un costante aggiornamento su pratiche e dati relativamente ai contratti di fiume francesi, si veda il sito <https://www.gesteau.fr/>.

¹⁷⁴ S.A.G.E.: Schéma d’aménagement et de gestion de l’eau, schema di pianificazione e di gestione dell’acqua. Si tratta di un primo strumento di pianificazione, volto a consentire una gestione equilibrata e durevole dei bacini idrici.

¹⁷⁵ Dorati C., Guerra S., “I contratti di fiume in Francia e Belgio”, *Contratti di Fiume* a cura di M. Bastiani, 2011, p. 167; Duport L., “De l’aménagement intégré à la gestion globale des Rivières: les Contrats de Rivière ont 10 ans”, *La Houille Blanche*, 1991; Gosseries, A., & Orban de Xivry, E., “Les contrats de rivière”, *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier: revue d’études juridiques*, 1997, pp. 21 – 64; Lazzari F., “Best practices nei contratti di fiume laguna lago zona umida in Italia, Francia e Belgio, Progetto Retralags – Rete transfrontaliera delle Lagune e degli Stagni, 2017 Come in Italia, anche in Francia l’introduzione dei contratti di Fiume è stata preceduta dalla (L. 1245/1964) dalla suddivisione del territorio in bacini idrici, la cui gestione è stata affidata all’Agence de l’Eau e del Comité de Bassin. Le Agences de l’Eau sono istituzioni pubbliche ministeriali; il Comité de Bassin è una assemblea, alla quale partecipano i diversi protagonisti dell’accordo e che redige il piano di azione. Con la L. 3/1992, è stato introdotto lo SDAGE. (acronimo per Schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux) con cui vengono definitivi a livello di grandi bacini idrografici gli orientamenti per una gestione integrata dell’acqua in un arco temporale di lungo periodo (15/20 anni). Inoltre, è stato previsto il SAGE (acronimo per Schéma d’aménagement et de gestion de l’eau) che prevede linee d’azione a livello locale, per unità idrografiche minori. Il Sage, in qualità di piano di livello locale, si pone in rapporto di complementarità con il contrat de rivière. La principale differenza tra i due è che il Contrat de rivière ha natura di accordo tecnico e finanziario volontario, non vincolante, della durata di 5 anni. Il SAGE è di fatto una declinazione dello SDAGE ed è uno strumento di pianificazione volontario e vincolante.

¹⁷⁶ Il primo Contratto di fiume francese è stato il Contrat de rivière de la Thur del 1983. Per una disamina si rimanda alla “*Guide méthodologique relatif au contrat de rivière*”, ottobre 2001, del Ministère de la Région Wallonne e della Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

¹⁷⁷ Il Belgio, ad esempio si è ispirato al modello francese, definendone, già nel 1993 con apposita circolare ministeriale, la procedura. A tale provvedimento, sono seguiti regolamenti delle diverse regioni. Secondo uno schema che si vedrà essere ricorrente, anche i contratti di fiume belga sono strutturati prevedendo un Comitato di bacino, quale organo di rappresentanza, e da una Commissione tecnica per il coordinamento della politica integrata delle acque. Il primo Contratto di

uno strumento fondamentale per la tutela dell'acqua e del paesaggio spondale a scala di bacino.

In Francia tale istituto nasce come accordo volontario non vincolante, senza alcun riconoscimento normativo o imposizioni dall'alto¹⁷⁸. È stato osservato come il contratto di fiume francese si presenti come uno “*strumento ambiguo sul piano giuridico in quanto non ha valore legale vincolante. Si parla infatti di “falso contratto” in quanto i sottoscrittori sono solo i partner pubblici mentre i privati, a cui il CR si rivolge, non sono firmatari e pertanto non sono formalmente obbligati a rispettare gli impegni assunti*”¹⁷⁹. In tale modello, i privati prendono parte alla fase di formazione del contratto e assumono un impegno morale.

Qualora si volesse indagare sulle ragioni della diffusione del Contratto di fiume in Francia occorrerebbe notare come lo stesso sia nato in un ambiente culturalmente propenso al recepimento di nuovi strumenti di gestione e tutela delle acque, il riferimento è alle già citate politiche di *rivieres propres*, avviate nel 1974.

Il contratto di fiume è stato ritenuto uno strumento di regolazione peculiare, innovativo e in grado di garantire una gestione partecipativa delle risorse idriche a livello locale¹⁸⁰ e di rendere applicabile il principio della gestione integrata ed adattiva¹⁸¹ anche alla risorsa fluviale.

A partire dalle pioniere esperienze francesi la società civile, sempre più sensibile alle problematiche legate alla qualità delle acque e alla protezione dell'ambiente, ha iniziato a reclamare una partecipazione attiva nell'ambito della gestione delle risorse idriche¹⁸².

fiume in Belgio è costituito dal Contrat de rivière Dendre della Région Wallonne. Si rinvia a Bastiani M., Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di Fiume, Contratti di Fiume a cura dello stesso autore, 2011, p. 12 e ss ove viene dedicato uno spazio alla diffusione dei contratti di fiume a livello internazionale, facendo riferimento alle esperienze sviluppatesi in modo più o meno strutturato in Lussemburgo, Paesi Bassi, Belgio, Spagna e Italia e a livello extraeuropeo anche in Canada e in Burkina Faso. Si veda per un esame dell'esperienza in Burkina Faso, Rosillon F., Borghet P. V.; Sama, H.B., “River contract in Wallonia (Belgium) and its application for water management in the Sourou valley (Burkina Faso)”, *Water science and technology*, 2005 (52.9), pp. 85-93.

¹⁷⁸ La procedura di attivazione dei contratti di fiume si è evoluta nel corso degli anni ed oggi, in Francia, è scandita da 7 fasi, costituite da: a) fase diagnostica; b) dossier preliminare per l'individuazione degli obiettivi prioritari; c) approvazione da parte del Comitato di Bacino; d) Costituzione della Commissione tecnica per l'elaborazione del dossier definitivo; e) Dossier definitivo; f) approvazione del Dossier definitivo da parte del Comitato di Bacino; g) firma del contratto di fiume.

¹⁷⁹ Brun, A., & Marette, S., Le bilan d'un contrat de rivière: le cas de la Reysouze. *Economie rurale*, 275(1), 2003, 30-50 citato da Dorati C., Guerra S., “I contratti di fiume in Francia e Belgio”, *cit.*, p. 169 - 170.

¹⁸⁰ Gosseries A., “Les contrats de rivière”, *Aménagement-Environnement*, nr. 21, spécial issue, 1997, pp. 64-73;

¹⁸¹ Hooper, B. Integrated river basin governance, *cit.*, p. 8

¹⁸² Per un interessante approfondimento dell'argomento sotto il profilo sociologico si rimanda a Pellizzoni L., “Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione”, *Partecipazione e Conflitto*, 2008, pp. 93-116.

La contrattualizzazione delle politiche pubbliche è stata vista come una risposta alla sovrabbondante segmentazione delle istituzioni e alla sfera di incertezza in cui operano gli amministratori¹⁸³.

La diffusione dei contratti di fiume in Europa corrisponde alla crescente condivisione dell'applicazione dello schema consensuale alla materia ambientale che, come si è visto, si è diffuso a partire dagli anni Novanta.

Dopo le prime esperienze francesi, i contratti di fiume hanno iniziato a diffondersi in altri Stati europei ed extraeuropei, in taluni casi come processi transfrontalieri¹⁸⁴.

Oggi il contratto di fiume è possibile definirlo grazie alla sintesi delle esperienze diffusisi nel tempo e delle previsioni normative che ne prevedono la possibilità di utilizzo, nonché grazie ai numerosi documenti operativi redatti dai tecnici chiamati a vario titolo ad interfacciarsi con l'istituto¹⁸⁵ in occasione di tavoli, conferenze e convegni¹⁸⁶.

La prima definizione di “contratto di fiume” è stata fornita durante il II Forum Mondiale dell'Acqua tenutosi a L'Aja nel 2000, ove è stato affermato che il Contratto di fiume è “*uno strumento innovativo utile a individuare strategie, azioni e regole condivise per la riqualificazione ambientale e paesaggistica, economica e sociale di un bacino fluviale in linea con gli obiettivi della Direttiva 2000/60/CE*”.

La più recente definizione nell'ordinamento interno è fornita dal legislatore al già citato art. 68 bis del TU dell'Ambiente riconducendo i contratti di fiume ad una

¹⁸³ Bobbio L., “Le politiche contrattualizzate” in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano, 2006, p. 69.

¹⁸⁴ Tra le esperienze di contratti di fiume transfrontalieri si richiama il contratto di Fiume italo-francese per la Valle del Roia / Roya. Il contratto di fiume della Dora Baltea si sviluppa nell'ambito del programma di cooperazione transfrontaliera Interreg V-A Francia – Italia, Alcotra 2014 – 2020. Progetti di cofinanziamento interregionale si segnalano anche tra Italia e Svizzera, ad esempio per il fiume Tresa o per la tutela del corridoio ecologico del fiume Ticino. In Moldavia, nel bacino idrografico del fiume Prut, un progetto di cooperazione fra Italia e Moldavia si propone, tra l'altro, di “esportare” i Contratti di Fiume nel Paese dell'Europa Orientale. Medesimi obiettivi per il contratto di fiume Botna.

¹⁸⁵ Deve evidenziarsi come di contratti di fiume se ne siano occupati prevalentemente studiosi delle scienze dure quali agronomi, ingegneri, geografi, architetti, urbanisti, ma anche amministratori pubblici locali e dipendenti ministeriali. Una rappresentanza limitata è costituita da coloro che hanno guardato al contratto di fiume con l'occhiale del giurista. Tra questi, Boscolo E. “Le politiche idriche nella stagione della scarsità”, *cit.*, p. 67; D. D'Orsogna, “I contratti di fiume come strumenti di governance territoriale”, in *Linee guida regionali per l'attivazione dei contratti di fiume della Regione Sardegna*, 2019, p. 24; P. Rizzuto, “I contratti di fiume per una tutela partecipata”, *Ecoscienza*, 1/2022, p. 24; Cicoria M., “Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”, *amministrativ@mente - Rivista di diritto amministrativo*, 2/2022; L. Moramarco, “I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico”, *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2017, 5, p. 910; A. Portera, “I contratti di fiume”, *Federalismi.it*, 18/2017; De Paolis M., “Contratto di fiume: un nuovo strumento per la gestione del territorio in ambito locale”, *Azienditalia*, n. 10, 1 ottobre 2019, p. 1471.

¹⁸⁶ In Italia, un'ampia raccolta di documentazione tecnico – operativa può essere consultata sul sito del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume al sito: <http://www.a21fiumi.eu/>

macrocategoria, nota al giurista, degli strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata al fine di concorrere *“alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico [...perseguito] 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”*.

3.3. Principi

I contratti di fiume si inseriscono come perfetta misura attuativa dei principi di Dublino del 1992 e degli ulteriori principi di sviluppo sostenibile e di gestione e tutela delle risorse idriche attraverso politiche integrate.

I contratti di fiume corrispondono altresì alla maggiore diffusione del principio della consensualità nella gestione della cosa pubblica. Essi si inseriscono nell'ambito del gruppo di contratti ambientali, rappresentando in tal senso uno strumento privilegiato di *governance* locale¹⁸⁷.

I contratti di fiume, come espressamente enunciato dalla Carta Nazionale dei contratti di fiume costituiscono espressione dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, partecipazione e sostenibilità.

In quanto strumento multiscalaro, i contratti di fiume operano a scala locale raccogliendo le istanze delle comunità locali affinché vengano considerate dai piani sovraordinati, in un processo ascensionale, e, allo stesso tempo, costituiscono azioni di dettaglio e precisazione dei piani di area vasta, in un processo discensionale, costituendo espressione del principio di sussidiarietà verticale.

Sotto altro profilo, all'interno del Contratto di fiume coesistono parti pubbliche e private in un dialogo per la migliore gestione delle acque, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale. In tale contesto la partecipazione dei privati rappresenta uno sviluppo dei principi espressi nella Convenzione di Aarhus¹⁸⁸, prevedendosi una partecipazione attiva di co-amministrazione della risorsa idrica.

La partecipazione dei vari portatori di interesse sull'asta fluviale ha contribuito a contenere i conflitti che possono insorgere per effetto di interessi spesso confliggenti, annullando di fatto il contenzioso giudiziario¹⁸⁹.

In tali termini, sebbene con riferimento al terzo settore, la Corte Costituzionale parla di società sussidiaria sottolineando che co-programmazione e co-progettazione

¹⁸⁷ Tale tipologia di contratti ambientali sono stati promossi a livello europeo a partire dagli anni Novanta; sul punto Mastrodonato G., Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, Riv. Giur. Ambiente, 2010, 711; Pesaro G., Environmental Voluntary Agreements, A New Model of Co-operation between Public and Economic Actors, Economics and Production Department Politecnico of Milan, 2001.

¹⁸⁸ La convenzione, in vigore dal 30 ottobre 2001, parte dall'idea che un maggiore coinvolgimento e una più forte sensibilizzazione dei cittadini nei confronti dei problemi di tipo ambientale conduca ad un miglioramento della protezione dell'ambiente. Essa intende contribuire a salvaguardare il diritto di ogni individuo, delle generazioni attuali e di quelle future, di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere.

Convenzione di Aarhus disponibile sul sito istituzionale: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=IT).

¹⁸⁹ Ad oggi non state rilevate pronunce riguardanti contrasti insorti nell'ambito di un contratto di fiume.

costituiscono applicazioni privilegiate del già citato principio di sussidiarietà¹⁹⁰.

Nell'ambito dei contratti di fiume si parla di sussidiarietà orizzontale anche con riferimento al rapporto tra soggetti istituzionali di pari livello, ma che operano in differenti aree territoriali e/o in ambiti di competenza eterogenei.

A livello europeo, nella storia più recente, a seguito della riforma dei Trattati comunitari operata nel 2007 dal Trattato di Lisbona, il principio di sussidiarietà, che nel 1992 era stato inserito nel Trattato sulla Comunità Europea (art. 5), è ora contenuto nell'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea, elevando a principio generale il concetto per cui le decisioni devono essere prese il più possibile vicino ai cittadini¹⁹¹. Tale principio è espressamente richiamato anche nella Direttiva Quadro Acque in merito alla necessità/opportunità che le decisioni siano adottate a "livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino tra le competenze degli Stati Membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni locali"¹⁹².

I contratti di fiume rappresentano applicazione anche del principio di partecipazione. Si è ritenuto infatti che il processo dei bacini idrografici secondo un approccio eco-sistemico "deve fare leva sulla responsabilità della società insediata, che riconosce nel bacino la matrice della propria identità culturale"¹⁹³. Sul punto, ancora la Direttiva Quadro Acque, all'art. 14, prevede che gli Stati membri "*promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici*".

Muovendo da tali presupposti, i contratti di fiume costituiscono processi di programmazione negoziata ove si possono identificare percorsi di riqualificazione territoriale rivolti ad uno sviluppo sostenibile, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura dei servizi ambientali, sociali ed economici, recependo il concetto di sviluppo sostenibile come definito nel 1994, dall'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*) come equilibri tra le dimensioni ecologiche, sociali ed economiche¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Boscolo E., "L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione", *cit.*, p. 50. Più in generale, D'Orsogna D., "Buona amministrazione e sussidiarietà", in DIRITTO@STORIA, vol. 9/2010, relazione tenuta al Convegno su "La buona amministrazione tra affermazioni di principio e diritti fondamentali" (Gubbio, 19 e 20 ottobre 2007) organizzato dalla Università degli studi di Perugia e dalla Scuola Eugubina di Pubblica Amministrazione.

¹⁹¹ Trattato sull'Unione europea. Versione consolidata come modificata dall'articolo 1 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificata dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, su G.U. N. 185 del 8-8-2008.

¹⁹² Direttiva Quadro Acque, considerando 13.

¹⁹³ Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (2010).

¹⁹⁴ Sin dal 1987 è andato formandosi il concetto di sviluppo sostenibile, secondo una prima definizione fornita dal Rapporto Brundtland del 1987 e poi ripresa dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (Our Common Future, Report of the World Commission on

Tali approcci collaborativi tra amministrazioni e privati trovano altresì conforto nella legge generale sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) che ha visto nel 2020, l'introduzione all'art. 1, del comma 2 bis, prevedendo che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione siano improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

Environment and Development, World Commission on Environment and Development, 1987): “lo Sviluppo sostenibile è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”. Una successiva definizione di sviluppo sostenibile è stata fornita, nel 1991, dalla World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature, che lo identifica come “un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende”. Nel 1994, l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) ha fornito un'ulteriore definizione di sviluppo sostenibile: “Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi”. Un ulteriore riferimento è costituito dal rapporto dell'OCSE sullo sviluppo sostenibile (T. Strange and Bayley A, Sustainable development, OECD, Parigi, 2008) in cui si affronta l'attualissimo tema del rapporto tra produzione e consumo e si ribadiscono le tre dimensioni della sostenibilità.

3.4. L'esperienza italiana del contratto di fiume

In Italia i contratti di fiume si diffondono nei primi anni del 2000 a partire da alcune regioni del nord, in particolare Lombardia e Piemonte¹⁹⁵.

Ad aver però dato un contributo essenziale alla diffusione dei contratti di fiume è stata certamente la nascita nel 2007 del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume, quale gruppo di lavoro del Coordinamento A21 Locali Italiane¹⁹⁶.

Tale gruppo di lavoro nel 2010 ha approvato la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume con la quale sono stati definiti i principi, le fasi di attuazione e gli obiettivi propri di un Contratto di fiume.

La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume è un documento di indirizzo, cui possono ispirarsi i contratti di fiume. Negli ultimi anni si è assistito all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume di quasi tutte le amministrazioni regionali¹⁹⁷.

Tale ampio recepimento del documento ha comportato un'attuazione, quanto agli aspetti regolati dalla Carta Nazionale dei Contratti di fiume, pressoché uniforme sul territorio nazionale, dovendo le stesse Regioni e le amministrazioni locali attenersi a quanto ivi disposto nella formazione ed esecuzione dei contratti di fiume.

In tale documento sono contenuti gli obiettivi e il procedimento di adozione di tali strumenti.

Prima del recepimento dei contratti di fiume da parte del legislatore, all'interno del TU Ambiente, i contratti di fiume sono stati ritenuti strumenti utili nell'attuazione della "Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC)"¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Il Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura è il primo accordo sottoscritto in Regione Lombardia nel 2004, nella forma di Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale. Documenti disponibili sul sito contrattidifiume.it (sito dedicato ai Contratti di fiume di Regione Lombardia). Per approfondimenti, Clerici M., Borasio M., Canti F., "Le esperienze della Lombardia", Contratti di fiume a cura di M. Bastiani, 2011, p. 219; Gabaglio, E., Silvestri, F. "I contratti di fiume in Lombardia: un modello di governance per le politiche territoriali", *Agriregionieuropa*, 37, 2014; Alberton M., Cittadino F., "La gestione delle acque in Italia prima e dopo l'adozione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni", in *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/ce) dell'Unione Europea attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* a cura di M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini, Editoriale Scientifica, 2018, p. 147. Diversi gli spunti ricostruttivi anche in AA.VV., "Tutela ed implementazione della connettività ecologica nei contratti di fiume", *Reticula*, numero monografico, 22/2019, pp. 1-102; AA.VV., "Pianeta acqua", *Ecoscienza*, numero monografico, 1/2022.

Guerra S., "Disputed or shared territory? The Italian Experience of river contract: New Relationship between River and its Regione", *Planum. The Journal of Urbanism*, 2013.

¹⁹⁶ Il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, associazione creata nel 2000 senza scopo di lucro, persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale, svolgendo attività nel settore della tutela e della valorizzazione della natura e dell'ambiente.

¹⁹⁷ È stato possibile verificare il recepimento della Carta Nazionale dei contratti di fiume da parte di tutte le Regioni italiane, salvo che in Trentino-Alto Adige e in Val d'Aosta.

¹⁹⁸ Nell'aprile 2013 l'Unione Europea ha adottato la "Strategia europea per i cambiamenti climatici" e con le successive Conclusioni del Consiglio europeo del 13 giugno 2013 "Una Strategia

Non solo, in Italia i contratti di fiume, nel corso del settennato 2014-2020 sono stati oggetto del “programma di sviluppo rurale nazionale 2014 – 2020”, ottenendo finanziamenti, sia a scala nazionale che regionale. In particolare, in detto programma la Misura 4 – Sottomisura 4.3 Tipologia di operazione 4.3.1 investimenti in infrastrutture irrigue, Investimenti in immobilizzazioni materiali, assegnava 5 punti di premialità per i territori inseriti in un Contratto di fiume.

In diverse regioni, come ad esempio le Marche, i contratti di fiume hanno già usufruito di premialità e incentivi. In questo contesto, l’esperienza degli Accordi Agro-ambientali ha dimostrato come tali atti possano massimizzare i vantaggi ambientali generati dai Piani di Sviluppo Regionale (PSR), grazie alla concertazione territoriale degli interventi su problematiche di carattere ambientale quali la tutela dell’acqua, difesa dal rischio, ma anche la valorizzazione dei servizi ecosistemici.

Ancora, nel decreto-legge n. 133 del 2014, cosiddetto decreto “Sblocca Italia”, all’articolo 7, è stato previsto che deve essere destinato il 20% dei finanziamenti rivolti al contenimento del rischio idrogeologico per interventi integrati, volti anche al miglioramento dello stato ecologico dei corsi d’acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità. Interventi, dunque, perfettamente in linea con gli obiettivi tipizzati dalla Carta nazionale dei contratti di fiume.

A completamento di quanto previsto dalla Carta nazionale dei Contratti di fiume, nel 2015 è stato diffuso anche un documento recante “*Definizione e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume*”¹⁹⁹, nel quale vengono specificati i principi generali e gli approcci operativi di riferimento per una corretta implementazione di questi strumenti di *governance*. Tale documento ad oggi costituisce il principale riferimento metodologico per l’implementazione dei contratti di fiume in Italia.

Alla diffusione dei contratti di fiume in Italia ha certamente contribuito il l’inserimento, ad inizio 2016, di una norma specificamente dedicata allo strumento in esame: l’articolo 68 bis del TU dell’Ambiente ha rappresentato l’inizio di una nuova stagione della vita dell’istituto in esame.

Infatti, con tale disposizione, i contratti di fiume sono stati formalmente riconosciuti nell’ordinamento giuridico nazionale e, pur rimanendo strumenti volontari, sono stati espressamente collocati tra gli istituti di programmazione negoziata espressamente volti alla “corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico,

europea di Adattamento al Cambiamento Climatico”. La Strategia europea ha orientato le politiche nazionali e l’azione del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), il quale ha a sua volta adottato Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC) prevedendo i contratti di fiume come strumento di attuazione di forme partecipative per la gestione delle risorse idriche. Tale strumento è stato inserito nell’Allegato 3, sia tra le Proposte d’azione - Azioni di tipo non strutturale o “soft”; sia tra le azioni a lungo termine, da adottare oltre il 2020.

¹⁹⁹ Il documento è il risultato di un lavoro di un gruppo di esperti coordinato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), in collaborazione con l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e il Tavolo nazionale dei Contratti di fiume.

contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

Nel novembre 2017, presso il Ministero dell’Ambiente, è stato istituito l’Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume nell’ambito del Progetto Creiamo PA (“Competenze e Reti per l’Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA”), finanziato nell’ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. L’Osservatorio rappresenta una struttura centrale di indirizzo e coordinamento che contribuisce attraverso incontri formativi e produzioni di documenti operativi ad armonizzare l’attuazione dei contratti di fiume su scala locale, regionale e nazionale. Ne fanno parte rappresentanti dell’ISPRA, delle Autorità di bacino Distrettuale, delle Regioni ed esperti in materia.

L’attenzione nei confronti dei contratti di fiume è andata crescendo negli ultimi anni. Di rilievo il loro inserimento nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017. La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile rappresenta la declinazione a livello nazionale dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, di cui fa propri i 4 principi guida: integrazione, universalità, inclusione, trasformazione²⁰⁰.

Tra gli ordini professionali, i Dottori Agronomi e Dottori Forestali attraverso le attività congressuali del 2019, con la “Carta di Matera” (novembre 2019) si sono impegnati per la progettazione di sistemi complessi con approccio multidisciplinare e reti con approccio partecipativo, in particolar modo attraverso la promozione e valorizzazione dei biodistretti e degli strumenti partecipativi di governo del territorio (contratti di gestione territoriale e/o contratti di fiume e/o contratti di paesaggio).

Si richiama inoltre l’Atto della Camera dei Deputati, Risoluzione conclusiva 8-00092, approvata il 18 novembre 2020, che, nello specifico, ha impegnato il governo: (*punto 6*) a promuovere, per quanto di competenza, i contratti di fiume intesi anche nelle forme dei contratti di lago, aree umide, lagune costiere, litorali marini e falde, affinché trovino un adeguato riconoscimento nella programmazione regionale 2021-2027 per il tramite delle Regioni interessate, attraverso premialità e incentivi nelle misure dei programmi FEARS-PSR, FESR, FSE, tenuto anche conto dei contenuti delle proposte strategiche in materia ambientale (implementazione dei contratti di fiume) fatte al Governo dalla Conferenza delle regioni del dicembre 2019; (*punto 9*) ad assumere iniziative volte a valorizzare il coinvolgimento di soggetti privati, in particolare degli agricoltori, che tramite i contratti di fiume accettano di svolgere attivamente un ruolo di presidio e manutenzione del territorio; (*punto 10*) ad adottare iniziative per destinare una quota percentuale di risorse europee e nazionali in materia di dissesto idrogeologico e cambiamenti climatici a interventi individuati nei contratti di fiume.

²⁰⁰Per un approfondimento si veda www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/CREIAMO_PA/L6WP2/PEPE_Contratti_di_fiume_Consulta_18_04_2018.pdf. Di recente, a livello internazionale, i contratti di fiume sono stati oggetto di interesse in particolar modo delle Conferenze delle Parti della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite di Parigi e di Marrakech, ove sono state analizzate numerose esperienze di contratti di fiume.

Di rilievo anche il Documento presentato e condiviso in sede di V Consulta delle Istituzioni (10 dicembre 2020) e approvato in via definitiva dal XXIV Comitato di Indirizzo (27 gennaio 2021) dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume istituito quest'ultimo presso il Ministero dell'Ambiente. Tale documento dal titolo "*Struttura organizzativa dei Contratti di Fiume*" è stato predisposto al fine di fornire indirizzi che facilitino lo sviluppo della partecipazione, la *governance* interna ai processi e favoriscano una maggiore omogeneità nella loro attuazione. Esso non ha carattere di cogenza e rappresenta possibili modelli organizzativi per le amministrazioni, da declinare ed adattare in coerenza con il contesto territoriale, sociale e giuridico-amministrativo.

Si tratta pertanto di un documento fondamentale insieme alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (2010) e al documento che definisce i requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume (2015). I tre documenti enunciati potrebbero costituire, se letti insieme, delle utili linee guida per l'avvio, l'organizzazione e l'esecuzione dei Contratti di fiume.

Un ruolo specifico è stato riconosciuto ai contratti di fiume anche nel Decreto Semplificazioni-bis (D.L. 31 maggio 2021, n. 77) ove all'articolo 36 *ter*, comma 9), i contratti di Fiume vengono riconosciuti quali soggetti destinatari/beneficiari per realizzare interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica di bacini e sottobacini idrografici, questo principio in linea con il PNRR dovrebbe trovare un suo rafforzamento nelle indicazioni previste per le politiche regionali.

L'art. 36-ter, comma 9), del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con L. 29 luglio 2021, n. 108, in tema di "Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico" prevede che l'Autorità competente "*(...) anche attraverso i contratti di fiume, in collaborazione con le autorità di distretto e le amministrazioni comunali territorialmente competenti, può attuare, nel limite delle risorse allo scopo destinate, interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell'alveo, alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche al fine di ripristinare, in tratti di particolare pericolosità per abitati e infrastrutture, adeguate sezioni idrauliche per il deflusso delle acque*".

I contratti di fiume sono poi più volte richiamati nel Piano Strategico Nazionale della Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027²⁰¹, quali opportunità di diffusione

²⁰¹ I lavori per la programmazione della politica di coesione in Italia per il periodo 2021-2027 sono stati avviati a partire dal 2019, su indirizzo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel rispetto del Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 sul Codice europeo di condotta sul partenariato, è stato attivato il percorso di confronto partenariale che coinvolge tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese. Le attività si sono inizialmente organizzate in cinque Tavoli tematici, uno per ciascuno degli Obiettivi strategici di policy (OP) oggetto del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni sui fondi. Tavolo 1: un'Europa più intelligente; Tavolo 2: un'Europa più verde; Tavolo 3: un'Europa più connessa; Tavolo 4: un'Europa più sociale e inclusiva; Tavolo 5: un'Europa più vicina ai cittadini; Sono quindi state redatte diverse Bozze dell'Accordo di Partenariato inviate ai Servizi della Commissione Europea per il proseguimento del dialogo informale e presentate al partenariato. Il 2 dicembre 2021 è stato

sul territorio di azioni ambientali collettive, e di cooperazione per lo sviluppo dei territori in sinergia con la strategia delle aree interne.

Come già evidenziato, nella precedente programmazione 2014 - 2020 i contratti di fiume possono rappresentare utili strumenti anche per le politiche agricole, in relazione all'attivazione di Programmi d'Azione per una migliore gestione delle risorse idriche e uso più efficiente dell'acqua.

Nell'Accordo di Partenariato (AP), politica di coesione 2021-27, si fa espresso riferimento ai contratti di fiume²⁰²: In particolare, a pagina 17 dell'accordo, nella sezione 2, dedicata alla scelta delle politiche, coordinamento e complementarità è stato previsto *“considerando che gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione. Saranno valorizzate, inoltre, le iniziative progettuali di tutela ambientale fondate su strumenti partecipativi (ad es. i Contratti di Fiume o altri strumenti volontari) in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali”*.

formalmente adottato l'accordo sulla riforma della politica agricola comune (PAC). La nuova legislazione dovrebbe iniziare ad essere applicata nel 2023.

²⁰² Il 15 luglio 2022 è stato approvato, con Decisione di esecuzione della Commissione Europea, l'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea relativo al ciclo di programmazione 2021-2027. Il 19 luglio 2022 è stato firmato e adottato l'Accordo di Partenariato 2021-2027 alla presenza della Ministra per il Sud e la Coesione e della Commissaria europea per la Coesione e le Riforme. Per il ciclo di Programmazione 2021-2027 l'Italia avrà a disposizione 75,3 miliardi di euro di Fondi Strutturali e di Investimento, tra risorse europee e cofinanziamento nazionale.

3.5. L'evoluzione del contratto di fiume

Da quanto sin qui esposto, si potrebbe sinteticamente osservare che in base alla loro evoluzione storica nel contesto italiano, i contratti di fiume hanno vissuto tre fasi fondamentali.

Un primo periodo legato all'avvio delle esperienze lombarde e piemontesi che, tra il 2001 ed il 2007, hanno visto i contratti di fiume essenzialmente circoscritti all'Italia settentrionale, con la presenza di poche pratiche disorganiche al di fuori di queste Regioni.

La seconda stagione si è avviata dal 2007 con la nascita del Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, che ha visto una progressiva diffusione in tutte le Regioni italiane, l'emanazione di una Carta nazionale dei contratti di fiume (2010), ulteriormente dettagliata dal Documento "Definizione e requisiti qualitativi di base dei contratti di fiume" (2015) ponendosi come elemento di snodo culturale, per la diffusione dei processi.

Ed infine una terza fase, attualmente in corso, apertasi nel 2016 con la diffusione di criteri e approcci comuni tra i contratti a seguito del riconoscimento da parte dello Stato dei contratti di fiume all'interno del TU dell'Ambiente all'art. 68 bis.

A fronte di tale evoluzione della disciplina dei contratti di fiume, può osservarsi il consolidamento di due modelli.

Il primo, originatosi nelle prime esperienze Lombarde e Piemontesi dei primi anni 2000, prevede un assetto più concertativo, istituzionale e burocratico.

Più di recente è andato diffondendosi anche un secondo modello, più partecipativo, democratico ed inclusivo per le comunità locali.

In particolare, si può affermare che in Italia il modello istituzionale, sviluppatosi per primo è, ad oggi, quello maggiormente diffuso, atteso peraltro il ruolo paradigmatico rivestito dalle due Regioni pioniere in materia, Lombardia e Piemonte, che per prime hanno sperimentato lo strumento dei contratti di fiume e che ad oggi, svolgono un ruolo fondamentale nella promozione dei contratti di fiume nel proprio territorio.

Oggi, di fatto, la maggior parte delle Regioni conserva l'impostazione metodologica istituzionale, stante anche l'importanza della parte finanziaria necessaria alla realizzazione del piano d'azioni; tuttavia, non mancano casi, spesso non ancora giunti a maturazione, di contratti di fiume promossi dal livello massimamente più basso, ossia dalla comunità locale di privati cittadini, come ad esempio testimoniato dalle esperienze del fiume Ombrone in Toscana²⁰³, o del Torrente Simeto²⁰⁴ in Sicilia

²⁰³ Documentazione disponibile al link <https://partecipa.toscana.it/web/osiamo-verso-un-contratto-di-fiume-per-ombrone>;

²⁰⁴ Documentazione disponibile al link: <https://www.presidiosimeto.it/patto-di-fiume-simeto>

o dell'Alto Ofanto in Puglia²⁰⁵.

Estendendo poi il concetto di comunità locale fino a ricomprendere non solo le aggregazioni di privati, ma anche le amministrazioni locali subregionali, aumentano le esperienze che possono essere annoverate tra i processi c.d. *bottom-up*, potendosi ricomprendere diversi contratti di fiume tra cui quelli promossi dalla Provincia, come il contratto di fiume Serchio in Toscana o il contratto di fiume del Basso Volturno in Campania; o ancora i contratti di fiume promossi dai Comuni come ad esempio i contratti di fiume Frigido in Toscana, Bardello in Lombardia, per la media Valle del Po tra Lombardia ed Emilia-Romagna, per il Farfa nel Lazio; o ancora i contratti di fiume promossi dai Consorzi di Bonifica, come ad esempio il patto per l'Arno in Toscana, il contratto di foce del Po in Veneto.

I contratti di fiume appartenenti al secondo modello hanno tutti in comune un avviamento piuttosto recente, uno stadio di attuazione ancora fermo alle fasi primarie e, comunque, l'accesso a finanziamenti regionali o europei.

Quanto alla diffusione dei Contratti di fiume in Italia, il primo censimento è stato operato dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume nel novembre 2012. In tale data venivano rilevate 67 esperienze di contratti di fiume, di cui 10 annunciati, 51 attivati (29 con processo partecipato in essere) e 6 sottoscritte, interessando 16 diverse Regioni e Province Autonome²⁰⁶.

Nel documento depositato dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume in sede di Audizione informale presso la Commissione Agricoltura del Senato del 6 aprile 2022²⁰⁷ è riportato come il più recente censimento sistematico sia stato effettuato dall'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume istituito presso il MiTE, basato sui dati comunicati da Regioni e Province Autonome (al dicembre 2021). Tale censimento segnala una crescita significativa nel numero dei processi di contratti di fiume che passano da 67 a 206, di cui 50 annunciati, 111 attivati e 45 sottoscritti.

Dal medesimo documento emerge come, all'aprile 2022, risultano più di 50 contratti di fiume giunti alla sottoscrizione del formale atto d'impegno (prevalentemente nella forma di accordo di programmazione negoziata, ai sensi della L. n. 662/96) e all'attuazione dei rispettivi Piani d'Azione.²⁰⁸

²⁰⁵ Ad esso è dedicato un profilo sul social network "facebook", denominato "Contratto di Fiume dell'alto Ofanto"

²⁰⁶ Gusmaroli G., "Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio", in Atti del VII Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, 16 novembre 2012, disponibile on line <http://www.a21fiumi.eu/>; Il rilevamento è proseguito anche l'anno successivo e i dati, sostanzialmente analoghi possono essere consultati in Gusmaroli G., "Censimento nazionale delle esperienze di Contratto di Fiume: stato dell'arte e riflessioni", in Atti dell'VIII Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, 9 dicembre 2013, disponibile on line <http://www.a21fiumi.eu/>

²⁰⁷ Atto n. 627 Affare sulle problematiche connesse alla riforma della Politica agricola comune (PAC) anche nell'ottica degli interventi per contrastare gli effetti del COVID-19 - Audizione di rappresentanti del Tavolo nazionale contratti di fiume Sed. n.361 del 6 Aprile 2022.

²⁰⁸ Altri dati più aggiornati non sono disponibili al pubblico sebbene l'Osservatorio dei contratti di fiume istituito presso il Ministero, come si legge sul sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente e

della sicurezza energetica, avrebbe dovuto consentire “*non solo di monitorare la diffusione ed evoluzione dei processi dei Contratti sul territorio, ma anche di mettere in connessione le varie esperienze presenti nei diversi territori, favorire scambi e collaborazioni e diffondere buone pratiche. L'Osservatorio è strutturato in un Comitato di indirizzo, un Gruppo di Lavoro Tecnico Operativo e la Consulta delle istituzioni e si avvarrà della banca dati dei contratti di fiume*”. Rispetto a tale opera di monitoraggio ad oggi non sono stati resi pubblici i dati. Nel 2020 è stata bandita la gara di importo pari a 210.000 euro per la realizzazione e gestione della Piattaforma Nazionale dei Contratti di Fiume e relativa Banca dati. Aggiudicatario R.T.I. Almaviva A.p.A./Amawave S.r.l./Indra Italia S.p.A./ Pwc Advisory S.p.A. Dalla determina a contrarre del 25 maggio 2020 si apprende che il contratto esecutivo “sarà stipulato con l’Affidatario decorrerà dalla data di sottoscrizione e si concluderà alla scadenza del Contratto Consip Lotto 4, ossia il 7 agosto 2022, salvo proroga della durata massima di 6 (sei) mesi, al solo fine di consentire la migrazione dei servizi ad un nuovo fornitore al termine del Contratto Quadro, qualora l’aggiudicazione del nuovo fornitore subentrante non sia intervenuta entro i 3 (tre) mesi antecedenti la scadenza del Contratto Quadro”. Documenti di gara parzialmente disponibili al sito <https://www.sogesid.it/index.php/it/societa-trasparente/bandi-gara-contratti/avvisi-bandi/realizzazione-e-gestione-della-piattaforma>

4. Problemi emergenti nell'attuale sistema di gestione e tutela della risorsa idrica

4.1. Lettura critica del quadro pianificatorio italiano

Il quadro pianificatorio in materia di gestione e tutela dell'acqua si presenta piuttosto complesso, con una molteplicità di istituzioni competenti a diversi livelli e con funzioni parzialmente sovrapposte.

La complessità del sistema di pianificazione in materia di acque è aggravata dalla necessità di coordinamento del piano di bacino distrettuale - richiesta esplicitamente dal legislatore art. 65 commi 4, 5 e 6, TU dell'Ambiente - con i piani e i programmi anche non strettamente relativi alla materia "acque" come i piani di sviluppo socioeconomico o di assetto ed uso del territorio, altri piani territoriali, i piani urbanistici, i piani agricoli, zootecnici e forestali, i piani di gestione dei rifiuti, i piani di bonifica dei siti²⁰⁹. Anche questi ultimi piani, infatti, devono essere coordinati con il Piano di bacino distrettuale approvato²¹⁰.

La complessità di tale quadro normativo ed istituzionale rappresentato nel capitolo secondo assume caratteri problematici laddove un elevato numero di piani, differenti per livello e per materia, e numerosi soggetti chiamati ad adottarli, non siano sorretti da chiare indicazioni sui relativi rapporti gerarchici e funzionali.

Sul piano della scala spaziale, tali piani talvolta rispettano i confini di una bioregione (ad es. la pianificazione rimessa alle autorità di bacino idrografico), in altri casi sono pensati secondo limiti amministrativi (Piani di tutela acque regionali o i piani territoriali provinciali e comunali). In altri ancora, i piani della bioregione e quelli amministrativi coincidono con la previsione di altrettante amministrazioni a redazione

²⁰⁹ Dell'Anno P., Diritto dell'Ambiente, *cit.*, p. 120 ss.

²¹⁰ Data la centralità della norma, si riporta testualmente l'art. 65 commi 4, 5 e 6: "[comma 4] *Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.* [comma 5]. *Ai fini di cui al comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica.* [comma 6] *Fermo il disposto del comma 4, le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del Piano di bacino sui rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora gli enti predetti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici entro sei mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni".*

di ciascun piano²¹¹.

L'attuale assetto di competenze secondo la duplice scala geofisica e amministrativa è peraltro variato nel tempo, venendo di volta in volta in rilievo competenze di istituzioni differenti.

In particolare, dall'analisi della complessa evoluzione della disciplina in materia di acque sino all'attuale sistematizzazione della materia, appare evidente che l'impostazione unitaria che caratterizzava la Legge 183/1989²¹² ha ceduto il posto ad una pluralità di piani strutturati per stralci relativi a settori funzionali, che non sono stati oggetto di riordino neppure da parte del TU dell'Ambiente che sarebbe stato auspicabile.

Ad oggi, il numero dei piani settoriali appare elevato e fonte esso stesso di eccessiva difficoltà di coordinamento per le diversità negli stessi ambiti territoriali di riferimento e per la pluralità di Enti a cui è affidata la redazione²¹³.

La causa di tale complessità e dei conseguenti problemi di coordinamento è riconducibile al fatto che il TU dell'Ambiente è la risultante di un recepimento della normativa europea mal coordinato con la previgente normativa. Il recepimento della Direttiva Quadro Acque avrebbe potuto rappresentare un'occasione importante per operare un riordino della materia valorizzando, nel rinnovato contesto comunitario, le esperienze positive delle leggi 183/1989 e 36/1994, nonché del D.L.gs. n. 152/1999. Al contrario la direttiva è stata recepita come "*ulteriore layer di una trama già sufficientemente confusa*"²¹⁴.

Come mostrato, la legislazione italiana in materia di acque più moderna, che ha preceduto l'assetto descritto nel TU dell'Ambiente, è originata dai lavori della commissione De Marchi, a seguito degli eventi alluvionali che l'Italia ha subito a metà anni Novanta. La prima produzione normativa a recepire i principi di gestione integrata della commissione De Marchi è stata la L. 183/1989 con la quale è stato individuato il bacino idrografico come unità territoriale di riferimento, superando un'impostazione basata su confini amministrati, affidando alle Autorità di bacino la predisposizione del relativo Piano di bacino. L'Autorità di bacino in tale assetto normativo ha avuto una

²¹¹ È ad esempio il caso delle Regioni Sicilia e Sardegna, dove le regioni si occupano della redazione dei piani di tutela acque, nel rispetto di confini amministrati, ma sono altresì previste le Autorità di bacino distrettuale il cui distretto di competenza corrisponde al territorio regionale e che si occupano della formazione dei piani di distretto.

²¹² La L. 183/1989 prevedeva che il Piano di bacino fosse lo strumento di pianificazione degli interventi per la difesa del suolo, l'utilizzazione delle risorse idriche e la tutela delle acque dall'inquinamento su uno o più bacini idrografici e ne affidava la redazione e l'adozione all'Autorità di bacino. Individuava, dunque, un livello di intervento locale (il bacino idrografico) e un'unica autorità competente.

²¹³ Paradiso, G. R., Alecci, S., "Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?". *cit.*, 2013, p. 64.

²¹⁴ Bianco A., Pineschi G., "*I contratti di fiume nel contesto normativo europeo e nazionale*", *op. cit.* p. 152,

competenza territoriale coincidente con uno o più bacini idrografici²¹⁵.

Tale assetto unitario non ha prodotto da subito i risultati sperati a causa dei ritardi nella sua attuazione dovuti alla lentezza burocratica riscontrata a tutti i livelli, nella difficoltà a raccogliere le informazioni tecnico-economiche necessarie e nei conflitti di attribuzioni principalmente tra Regioni e Stato²¹⁶.

I gravi ritardi nell'attuazione che hanno portato all'individuazione di proposte di modifica dell'allora disciplina, non furono mai sanati, essendo stati intrapresi interventi settoriali di volta in volta mossi dalle emergenze del momento²¹⁷. Si è andato così affermando un indirizzo, divenuto poi prevalente, di sostituire il processo di pianificazione unitaria con piani settoriali relativi ai vari comparti²¹⁸.

Ad esempio, la successiva Legge 36/1994 è stata ispirata da una logica settoriale, limitata all'uso civile dell'acqua. Con essa sono stati riorganizzati i servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, unificati nel servizio idrico integrato secondo ambiti territoriali ottimali, distinguendo tra governo e gestione e prevedendo la copertura dei costi con la tariffa, in sostanza promuovendo la c.d. organizzazione imprenditoriale dell'acqua²¹⁹.

Tale disciplina, però, ha trascurato il coordinamento con gli altri usi della risorsa e con la difesa del suolo e dell'ambiente e, nel riparto di competenze tra Autorità di Ambito e Regioni, ha affidato alle prime compiti residuali di definizione e aggiornamento del bilancio idrico e di promozione degli accordi di programma per i trasferimenti idrici tra regioni.

Inoltre, con la L. 36/1994, il legislatore ha rinunciato ad una delimitazione degli ambiti territoriali ottimali coerente con i confini dei bacini o sottobacini, preferendo, invece, una delimitazione amministrativa (generalmente provinciale).

Ancora, come già evidenziato nel capitolo dedicato alla ricostruzione storica della disciplina, il Decreto-legge 180/1998 ha previsto Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) di competenza delle Autorità di bacino e alle Regioni e Piani urgenti di emergenza affidati alla Protezione civile.

²¹⁵ Di grande importanza anche la previsione del Sistema informativo unico (art. 2, comma 2) come supporto non solo alla fase conoscitiva preliminare alla pianificazione, ma anche all'esecuzione e controllo delle attività relative alla normativa sull'uso del territorio e alla gestione dei servizi idrici in ambito urbano (acquedotto, fognatura e depurazione), come anche dei servizi di polizia idraulica e di piena.

²¹⁶ Veltri M., "La difesa del suolo in Italia 1970-2010: un bilancio", *L'Acqua*, 1, 2011, pp. 57-60

²¹⁷ Masini, S., "Dalle opere idrauliche al piano di bacino: limiti e incertezze nell'evoluzione della disciplina sulla difesa dalle acque", *Aestim*, 2013, p. 147.

²¹⁸ Ciò in contraddizione con i principi di gestione integrata e adattiva andatisi sviluppando nel contesto internazionale ed europeo in particolar modo a partire dagli anni Novanta.

²¹⁹ Iudica, G., "L'unificazione attraverso l'organizzazione". *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di D. Sorace, L. Ferrara. Pisa, University Press, 2016, pp. 107-126.

Successivamente, il Piano per l'assetto idrogeologico, ha perso sempre più centralità nella gestione del rischio di alluvioni, prevalendo una gestione d'emergenza²²⁰ (D.L. 132/1999, poi L. 226/1999), nell'ambito di disposizioni urgenti in materia di protezione civile, con la previsione di un Piano straordinario per le aree a rischio idrogeologico, con priorità per quelle con dichiarazione di stato di emergenza.

Vi è chi ha osservato come tale gestione ha indebolito la funzione della pianificazione e comportato, a volte, l'adozione di soluzioni “*non ottimali, se non addirittura inadeguate, in quanto le opere di gestione del rischio alluvionale avrebbero richiesto un'attenta pianificazione*”²²¹.

L'affastellamento pianificatorio è proseguito con la previsione del Piano di Tutela Acque previsto dal D.Lgs. 152/1999, in attuazione della Direttiva sul trattamento delle acque reflue e sulla protezione delle acque dall'inquinamento. Tale piano è stato affidato alla competenza regionale e non alle Autorità di bacino come ci si sarebbe potuti aspettare.

Successivamente, su istanza del legislatore europeo, recependo la Direttiva Quadro Acque, si è giunti quindi al TU dell'Ambiente, con il quale, come è stato segnalato da più parti, il legislatore nazionale ha perso un'opportunità di coordinare e semplificare la normativa in materia di tutela e gestione dell'acqua. L'intervento riformatore, a parere unanime di dottrina e operatori del settore, ha disegnato infatti un quadro normativo non perfettamente coordinato, contraddittorio, non compiuto, e lacunoso²²².

Al contrario, nel TU dell'Ambiente sono state di fatto riadattate le previsioni pianificatorie preesistenti senza l'opportuno coordinamento e se del caso l'eliminazione di piani sovrabbondanti. Le critiche principali hanno riguardato il fatto che l'obiettivo fondamentale della semplificazione e armonizzazione della disciplina

²²⁰ Genovese E., “Le alluvioni in Italia: verso un mosaico di interventi integrati per la mitigazione del rischio”. *Memorie geografiche*, a cura di Cerruti, S., Tadini, M., Società di Studi Geografici, 2019, pp. 521-527.

²²¹ Masini, S., “Dalle opere idrauliche al piano di bacino: limiti e incertezze nell'evoluzione della disciplina sulla difesa dalle acque”, *cit.*, p. 147.

²²² Alberton, M. “L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque”. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2010, pp. 363-383; Muratori A., “Se il legislatore (ambientale) è di memoria corta: le discipline “mutilate” per omessa emanazione delle norme esecutive”, *Ambiente & Sviluppo*, 4, 2009, p. 305 ss.; Scardaci C., “Il Testo Unico in materia ambientale e la nuova disciplina sulla gestione delle risorse idriche: prime considerazioni”, Relazione presentata al Corso Universitario di perfezionamento e aggiornamento professionale su: “Ruolo e funzioni degli enti locali nella tutela dell'ambiente”. Università di Viterbo-6 marzo 2007, consultabile sul sito internet www.giuristiambientali.it; Quaranta A., “Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque nel t.u. ambientale”, *Commento al Testo Unico Ambientale* a cura di F. Giampietro, Milano, Ipsoa, 2006; Passino R., La difesa del suolo in Italia dalla Commissione De Marchi ad oggi, Relazione presentata al Convegno nazionale “Acqua e suolo: dalla legge 183/1989 alla direttiva europea 60/2000, Taormina, 1-2 dicembre 2005”, consultabile on line sul sito internet del Gruppo 183 (www.gruppo183.org); Urbani P., “Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque”, *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 209 ss.

è andato disatteso.

Il D.Lgs. 49/2010 è intervenuto a conferma del nuovo assetto avviato con il recepimento del TU dell’Ambiente, confermando anche in materia di prevenzione e gestione del rischio di alluvioni, la scelta di una pianificazione settoriale attuata con la redazione dei “Piani di gestione del rischio di alluvioni” (PGRA) a livello di distretto, nonostante la Direttiva Alluvioni prevedesse il coordinamento di tali piani con le revisioni dei Piani di gestione dei bacini idrografici, disponendo addirittura che i Piani di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) potessero venire integrati nei Piani di gestione acque stessi²²³.

Dalla Legge 183/1989 che aveva previsto un piano unico alla scala di bacino, si è passati per pianificazioni di settore inserite da norme successive nel tempo in materie diverse e non opportunamente raccordate tra loro, fino al TU dell’Ambiente che ha confermato l’esistenza di una pluralità di piani, mutando così la scala ottimale di gestione (dal bacino al distretto) e prevedendo numerose istituzioni competenti.

Vi è chi ha affermato come *“i piani di gestione distrettuali, il cui varo su larga scala è intervenuto nei primi mesi del 2010, possono comunque costituire quel punto di svolta che i piani di bacino già previsti della L. 183/1989 non sono riusciti a rappresentare e si preannunciano come il più importante esempio di un nuovo modello di azione pianificatoria a carattere marcatamente processuale ed adattivo, reso possibile anche per effetto di procedimenti strutturati con l’obiettivo di favorire una autentica partecipazione ed una analitica valutazione degli effetti prodotti”*²²⁴.

Vi è anche chi ha ritenuto il numero di piani oggi vigente comunque eccessivo e che il moltiplicarsi dei piani, in mancanza di un efficace coordinamento, ha finito per costituire *“un’involuzione che ha fatto perdere la visione sistemica originaria”*²²⁵. Il medesimo Autore osserva come la legislazione europea abbia in realtà affidato il processo di pianificazione a due soli strumenti:

- a) il Piano di gestione del distretto (Direttiva Quadro Acque)
- b) il Piano di gestione del rischio di alluvioni (Direttiva 2007/60/CE) il quale peraltro può essere integrato con il primo e comunque deve essere elaborato in coordinamento con il riesame del Piano di gestione del distretto secondo quanto stabilito dalla Direttiva Quadro Acque

²²³ L’art. 9, n. 2 della Direttiva Alluvioni, prevede espressamente che *“l’elaborazione dei primi piani di gestione del rischio di alluvioni e i successivi riesami di cui agli articoli 7 e 14 della presente direttiva sono effettuati in coordinamento con i riesami dei piani di gestione dei bacini idrografici di cui all’articolo 13, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e possono essere integrati nei medesimi”*.

²²⁴ Boscolo E., “La disciplina pubblicistica delle acque tra pubblicità, tutela ecologica e distribuzione universale garantita”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 683.

²²⁵ Paradiso, G. R., Alecci, S. “Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?”, *L’Acqua*, 2013, p. 63.

Muovendo da tale presupposto, è stato ritenuto²²⁶ che il TU dell’Ambiente abbia bisogno di una riforma volta alla semplificazione del quadro degli strumenti di pianificazione, ad esempio assorbendo il Piano per l’assetto idrogeologico (PAI), per la parte di rischio idraulico, nel Piano di gestione del rischio di alluvione. O ancora, si potrebbe valutare l’eliminazione del Piano di Tutela Acque di competenza regionale, i cui contenuti si sovrappongono parzialmente a quelli del Piano di gestione acque (nella prassi i PTA hanno costituito spesso la base dei Piani di gestione acque). Tuttavia, per non esautorare le Regioni, l’Autore citato sostiene che si potrebbe pensare ad una modifica della struttura attuale dell’Autorità di distretto, oggi sbilanciata a favore dello Stato (con le rappresentanze di ben sei ministeri nella Conferenza istituzionale permanente, art. 63 del D.Lgs.152/2006), dando maggior peso ai delegati delle Regioni. In ogni caso resterebbe di competenza delle Regioni l’attuazione degli interventi già previsti nel Piano d’Ambito e confluiti nel Piano di gestione.

Secondo l’ipotesi prospettata, si potrebbe giungere ad una semplificazione radicale che potrebbe portare all’eliminazione del Piano di bacino distrettuale e al mantenimento di soli due piani:

- a) Piano di gestione del distretto;
- b) Piano di gestione del rischio di alluvione integrato da un Piano del rischio di frana.

Una tale impostazione appare difficilmente realizzabile stante l’attuale assetto del sistema di gestione dell’acqua in Italia e, in ogni caso, non farebbe che spostare la scala di gestione dei problemi all’interno dei piani citati, ove rimarrebbero esattamente gli stessi problemi di coordinamento tra materie.

Individuati ormai in modo maturo le istanze che contribuiscono alla tutela dell’acqua e delle intersezioni che essa detiene con la tutela del paesaggio²²⁷ e del

²²⁶ La proposta di seguito esposta in un’ottica di semplificazione dell’apparato pianificatorio in materia di acque è di Paradiso, G. R., Alecci, S. “Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?”, L’Acqua, 2013, p. 63

²²⁷ AA.VV., “Il paesaggio nell’acqua, l’acqua nel paesaggio”, *Architettura del paesaggio*, numero monografico, 17, ed. Paysage, 2007; Amorosino S., “‘Governo’ delle acque e governo del territorio (e paesaggio)”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2010, pp. 79-88; Bastiani M., “Pianificazione territoriale, pianificazione partecipata”, *Atelier del futuro*, L. Amodio, CUEN – Ecologia, Napoli, maggio 1999; Bastiani M., Ciarabelli F., Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali all’impegno dei contratti di fiume, in *Regioni e ambiente*, 2008, pp. 54 ss; Bastiani M., Reti ecologiche. Interventi di risanamento ambientale e sviluppo sostenibile nella Valle del Tevere, *Tevere*, Rivista trimestrale dell’Autorità di bacino del Tevere, Gangemi, anno X, n. 31-32/2005, Roma; Bertone L., “Verso il coordinamento dei parchi fluviali”, *Quaderni Toscana Parchi*, ETS, 2008; Calzolari V., “Rinaturalizzazione dei fiumi e cultura dell’acqua nella pianificazione urbanistica e paesistica”, *Atti del Seminario Internazionale Rinaturalizzazione fluviale-Pianificazione, Progetto, Esecuzioni*, (Roma 1 Marzo 1996), Quaderno 6, 1996; Clement G., Manifesto del terzo paesaggio, Quodlibet, 2005; Conte G., Baldo B., Nardini A., Boz B., Sansoni G., La riqualficazione fluviale in Italia: linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d’acqua e il territorio, AA.VV., *Le condizioni dei fiumi italiani*, Convegno Lincei, n. 232, Bardi Editore, 2008; Ercolini M., Dalle esigenze alle opportunità, la difesa idraulica fluviale occasione per un progetto di “paesaggio terzo”, Firenze University Press, 2006;

territorio²²⁸, il nodo su cui occorre riflettere è la capacità dell'Amministrazione di attuare, con continuità e costanza, il coordinamento delle previsioni dei vari piani.

Una semplificazione è certamente richiesta laddove possibile, ma ciò che più rileva è l'individuazione in un sistema complesso come quello di tutela e gestione delle acque di strumenti flessibili e multiformi che possano fungere da collante nelle rigide politiche settoriali.

Una possibile risposta in tal senso non può che essere individuata nell'individuazione di strumenti volti a mettere in correlazione le diverse scale ecologiche e sociali/istituzionali, anche attraverso pratiche partecipate di amministrazione della risorsa.

Ercolini M., *Fiume, paesaggio difesa del suolo. Superare le emergenze, cogliere le opportunità*, Firenze University Press, 2007; Franciosi G., "Regime delle acque e paesaggio in età repubblicana" in *Atlante tematico di topografia antica : supplementi : II*, Roma, 1997; Giacomozzi S., *Abitanti e paesaggi fluviali: metodi ed esperienze per un nuovo approccio al rischio idraulico*, in SIAEP-IALE, *Ecologia e governance del Paesaggio: esperienze e prospettive*, Atti del congresso nazionale Siape-Iale, 22-23 maggio 2008; Gusmaroli G., Bendoricchio C., "Il contratto di fiume Marzenego: premesse e obiettivi", *Marzenego fiume metropolitano, Scenari di riciclo per i territori della dispersione insediativa*, (a cura di) C. Renzoni, M.C. Tosi, Aracne Editrice, 2016; Pizziolo, G., "Il fiume, segno e generatore di paesaggio". *Ri-Vista. Research for Landscape Architecture*, 2015, 7(1), pp. 5-12; Ronsivalle D., "Luoghi, territori, paesaggi: intelligenze collettive per la pianificazione nel Neotropocene", Francoangeli, 2018; Schiaffonati F., "Il tema dell'acqua nella progettazione ambientale", Maggioli, 2008; Voghera A., Cotella G., Vitale B., "Italy testing the place-based approach: River agreements and national strategy for inner areas", *New Metropolitan Perspectives: Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 2, Springer International Publishing, 2021, pp. 113-124;

²²⁸ AA.VV., "La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio", a cura di Trentini G., Monaci M., Goltara A., Comiti F., Gallmetzer W., Mazzarona B., Bu-Press, 2012; Gambino R., "Territorio e fiume: dal Progetto Po al Piano d'area", *Atlante del Parco fluviale del Po Torinese. Immagina il Po*, Alinea, 2005. p. 16-19; Magnaghi A., Giacomozzi S., *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il Parco fluviale del Valdarno empoiese*, Firenze University Press, Firenze, 2009; Voghera A., Moccia F. D.; *Contratti di Fiume per il progetto di territorio. "Rapporto dal Territorio INU"*, 2019; Zatti A., "Dimensione territoriale e valori culturali", *Economia della cultura*, 2004 (1), pp. 57-75; Poli D., "La nuova categoria di spazio pubblico territoriale nella bioregione urbana fra parco agricolo multifunzionale e contratto di fiume", *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, 2015. pp. 381-388.

4.2. Le criticità specifiche legate ai disallineamenti di scala

I profili problematici poc' anzi esposti sono esattamente ciò che ha mosso gli interrogativi aventi ad oggetto il contratto di fiume e, in particolare, la reale funzione di questo strumento nel favorire un riequilibrio nel sistema istituzionale italiano, fortemente frammentato in una molteplicità di attori aventi competenze sulle politiche ambientali e, in particolare, su quelle connesse alle acque, considerato inoltre lo storico approccio tecnico-scientifico ed amministrativo estremamente settoriale.

Le criticità esposte in tema di mancato raccordo tra la scala spaziale e quella istituzionale²²⁹, porta con sé, problematicità relative anche al coordinamento tra altri due aspetti funzionalmente connessi, che sono la tutela delle tematiche ambientali dell'acqua e della sua sicurezza, che diverse volte hanno creato conflittualità tra esse stesse.

Conflittualità che, nella maggior parte dei casi, può essere ricondotta ad una serie di fattori, quali ancora una volta l'esistenza di approcci tecnici troppo specifici e la settorializzazione delle strutture amministrative delle istituzioni preposte a gestire dette competenze.

Ulteriore fattore generatore di criticità è la uni-direzionalità dei canali di finanziamento che hanno generato e generano tuttora una programmazione degli interventi orientata a dare risposte settoriali.

Infine, sul piano della scala temporale si è visto come la presenza di una molteplicità di piani, con scadenze di aggiornamento differenti e non allineate, induce a riflettere su quale sia l'arco temporale migliore per gestire la risorsa idrica tenuto conto della sua naturale evoluzione e degli impatti antropici su di essa non sempre prevedibili.

Il tale complesso fascio di criticità del sistema di gestione e tutela acque si è

²²⁹ Senza pretesa di esaustività, essendo sterminata la bibliografia in materia, si richiamano tra i più recenti e significativi contributi in tema di disallineamenti di scala, Schultz, C. A., T. J. Timberlake, Z. Wurtzebach, K. B. McIntyre, C. Moseley, and H. R. Huber-Stearns, "Policy tools to address scale mismatches: insights from U.S. forest governance", *Ecology and Society*, 2019, 24(1), pp. 21 ss.; Cai, Y., & Zhang, L., "Multi-scale ecological indicators for supporting sustainable watershed management". *Ecological Indicators*, 2018, 92, pp. 1-10, Sayles, J. S., & Baggio, J. A., "Social-ecological network analysis of scale mismatches in estuary watershed restoration". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, p. 114; Wilson, R. S., Hardisty, D. J., Epanchin-Niell, R. S., Runge, M. C., Cottingham, K. L., Urban, D. L., Peters, D. P., "A typology of time-scale mismatches and behavioral interventions to diagnose and solve conservation problems". *Conservation Biology*, 2016, 30(1), 42-49; Guerrero, A. M., McAllister, R. R., Corcoran, J., & Wilson, K. A., "Scale mismatches, conservation planning, and the value of social-network analyses". *Conservation Biology*, 2013, 27(1), pp. 35-44; Pelosi, C., Goulard, M., & Balent, G., "The spatial scale mismatch between ecological processes and agricultural management: Do difficulties come from underlying theoretical frameworks?". *Agriculture, ecosystems & environment*, 2010, 139 (4), pp. 455-462; Cumming, G. S., Cumming, D. H., & Redman, C. L. "Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions". *Ecology and society*, 2006, 11(1); Peterson, D. L., Parker, V. T., "Ecological scale: theory and applications", *Columbia University Press*, 1998, Lee, K. N., "Greed, scale mismatch, and learning", *Ecological Applications*, 1993, pp. 560-564.

fatto strada, prima nella prassi, e poi nella legislazione regionale e nazionale il contratto di fiume, con tutta una serie di caratteristiche che sostanzialmente recepiscono i principi internazionali ed europei che sono andati emergendo nell'evoluzione dell'approccio alla materia di cui si è dato atto.

La parte che segue muoverà dalla premessa che l'attuale sistema di gestione e tutela delle acque è caratterizzato da un disallineamento tra la scala istituzionale e quella ecologica²³⁰

La risposta più immediata a tale problema sarebbe quella di proporre una riforma del sistema che, a ragione del vero, nel corso del tempo, è stata tentata più volte, sempre però lasciando irrisolte le criticità che ancora oggi affliggono il sistema quali l'assenza di coordinamento tra le varie misure, l'omesso raccordo tra i piani e la mancata previsione di interventi, anche finanziariamente, mirati al raggiungimento di più obiettivi connessi.

La soluzione a tali criticità può forse essere rappresentata da uno strumento che consenta un processo di apprendimento sociale, che includa l'educazione, la condivisione delle informazioni e la formazione di una visione comune tra gli *stakeholder*²³¹.

La riorganizzazione istituzionale, seppur auspicabile in una certa misura come sopra evidenziato, non è necessariamente l'unica soluzione per ridimensionare i problemi di *mismatch*.

Potrebbe essere possibile trovare una soluzione socioeconomica vantaggiosa per tutti, favorendo la collaborazione tra le istituzioni esistenti, il coordinamento tra la pluralità di piani adottati e la partecipazione attiva dei portatori di interesse alla scala locale, nonché la previsione di finanziamenti multiobiettivi.

Il contratto di fiume, pur presentando talune criticità, prima tra tutte la non semplice qualificazione giuridica, potrebbe astrattamente perseguire tali funzioni, rappresentando un possibile aiuto nel riallineamento tra scala ecologica e scala istituzionale. Nel seguito, dunque, dopo aver ragionato sulla natura giuridica dello strumento alla quale sono strettamente connesse le funzioni perseguite, si concentrerà l'attenzione su queste ultime con una duplice finalità: da una parte, confermare anche sul piano funzionale, la sua natura giuridica prevalentemente di accordo organizzativo tra pubbliche amministrazioni con la possibilità di partecipazione privata; dall'altra, esprimere una valutazione in relazione alla possibilità, per il contratto di fiume, di rappresentare una possibile soluzione, almeno parziale, ai problemi individuati nell'attuale sistema di gestione e tutela delle acque.

²³⁰ Lee, K. N., *cit.*, pp. 560-564, secondo cui le discrepanze di scala tra i sistemi sociali ed ecologici possano essere spaziali, temporali o funzionali. Nello stesso senso dell'A. citato, M. Cafagno, F. Fonderico, "Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente". In: Dell'Anno P., Picozza E.. Trattato di diritto dell'ambiente - Principi generali. vol. 1, Cedam, 2012, p. 487-558.

²³¹ Cumming, G. S., Cumming D. H. M., Redman C. L., "Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions", *cit.*, p. 16.

PARTE 2

5. L'individuazione della natura giuridica dei contratti di fiume

5.1. Il rimando espresso alla programmazione negoziata contenuto nell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente.

I contratti di fiume come anticipato non costituiscono un ulteriore *layer* del già complesso sistema pianificatorio in materia di acque: nella parte dedicata all'esame della loro collocazione sistematica si è evidenziato come siano inseriti nella parte Terza del TU dell'Ambiente, quale istituto volto alla definizione e attuazione “*degli strumenti di pianificazione di distretto*”²³².

I contratti di fiume, dunque, non possiedono valore di “*atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione*”²³³, come ad esempio, nella particolare materia delle acque, i piani del distretto idrografico (piano di bacino del distretto idrografico e relativi piani stralcio).

I contratti di fiume per espressa previsione del legislatore sono ricondotti formalmente tra gli strumenti di programmazione negoziata, più in particolare, 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*”.

L'inserimento del contratto di fiume, da parte del legislatore, in detta famiglia di strumenti, prevedendo peraltro le medesime finalità tipiche perseguite dalla

²³² Si osservi come la collocazione nella parte Terza del Codice da parte del legislatore nel testo di legge definitivo è seguita alle critiche valutazioni espresse nei confronti del Disegno di Legge del c.d. Collegato Ambientale da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, il quale ha osservato come, con riferimento al profilo dei rapporti con la normativa vigente, “Fanno eccezione l'articolo 24-bis, che disciplina i ‘contratti di fiume’ al di fuori di un appropriato ambito normativo, che potrebbe essere costituito dalla parte terza del decreto legislativo n. 152 del 2006, che riguarda anche la gestione delle risorse idriche” (la relazione del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati citato è disponibile al seguente link: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0025750.pdf; i lavori preparatori sono disponibili al link: www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=2093&sede=&tipo=).

²³³ D'altra parte, se i contratti di fiume avessero tale contenuto, lo stesso non sarebbe veicolabile attraverso lo strumento contrattuale, dato che l'art. 13 della L. 241/1990 (Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione) prevede espressamente che “*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*”. Ne rimarrebbero esclusi i moduli riconducibili direttamente o indirettamente all'art. 11 della L. 241/1990 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento).

programmazione negoziata²³⁴, rappresenta un punto fermo.

Si ritiene, pertanto, opportuno muovere il discorso dall'osservazione del modello della programmazione negoziata, per poi tentare di individuare più nello specifico, la natura giuridica del contratto di fiume.

La programmazione negoziata esprime un modello di gestione della cosa pubblica secondo moduli consensuali e non autoritativi²³⁵.

Quindi, l'espressa collocazione del contratto di fiume tra gli strumenti di programmazione negoziata consente in prima battuta all'interprete di inserire certamente l'istituto nella categoria dogmatica degli strumenti consensuali a disposizione della Pubblica Amministrazione²³⁶.

Si è visto come prima a livello internazionale e poi anche sul territorio nazionale è andata diffondendosi un approccio contrattuale nella gestione e protezione delle acque (cap. 1.1.3.).

²³⁴ Non solo la tutela della risorsa naturale, ma anche finalità di sviluppo locale di tali aree. In materia di programmazione negoziata si vedano, Boscolo E., "Il superamento del modello pianificatorio tradizionale", *Amministrare*, 2008; pp. 325 ss.; Caimi, G.M. "Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2001, pp. 11-48; Centorrino M., Lo Presti G.F., "Strumenti di sviluppo locale: la programmazione negoziata: dalla nascita alle recenti evoluzioni", Palomar, 2005; Civitarese Matteucci S., "Accordo di programma", voce Enc. del Diritto, Giuffrè, 1999; Contieri A., "La programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo. I principi", Editoriale scientifica, 2005; Contieri A., *La programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo. I principi*, ESI, 2005; Cuomo C., "Il processo di programmazione negoziata per i progetti di sviluppo locale" in *Ce.S.E.T.: atti degli incontri. XXVII - Valutazione dei beni culturali nei centri storici minori per la gestione degli interventi sul territorio*, 1997, pp. 1000-1011; Cuonzo R., "La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico", CEDAM, 2007; D'Arcangelo L., "La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali", relazione al 1° Seminario (20 febbraio 2002) organizzato nell'ambito del progetto Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi, promosso dal Dipartimento di Diritto dell'Economia e dalla Facoltà di Economia dell'Università Federico II di Napoli; Di Gaspare G., "Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale", *Amministrazione in Cammino*, 2004; Ferrara R., "La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato", in *Diritto Amministrativo*, 1999, p.432 ss; Gallia R., "Moduli convenzionali e strumenti negoziali", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1999 (1); *Idem*, "Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale", *Rassegna giuridica del Mezzogiorno*, XIX, 2005, n.4, pp.655-686; Giunta A., Floria M., "L'esperienza dei contratti di programma una valutazione a metà percorso", *L'Industria*, 2002, pp. 359-396; Granata F., "Strumenti di programmazione negoziata", Liguori, 1999; Manzella G. P., "Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata". *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1997, 11.3: 789-844;arena G., "L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori", *Rivista del notariato*, 4/2013; Mazzamuto S., "Piano economico e pianificazione (diritto civile)", *Dig. Disc. Priv.*, XIII, Torino, 1995, 542-556; Savoia V., "Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica", *ambienteditto.it*; Scalia F., "1996-2006. Dieci anni di programmazione negoziata", *La finanza locale*, 4/2007; Sprovieri F., "Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti di programmazione negoziata", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, pp. 583-596.

²³⁵ Si richiama la dottrina citata nella nota 59.

²³⁶ Bastiani M., "Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di Fiume", *cit.* p. 3-17.

Tale approccio consensuale alla materia ha mutato significativamente i modelli d'azione della Pubblica Amministrazione, facendoli evolvere verso una modernità non più strettamente ancorata alla rigidità autoritativa, bensì alla collaborazione tra amministrazioni stesse e tra amministrazioni e privati.

Tale evoluzione ha conosciuto, a livello normativo, l'inserimento di numerosi istituti partecipativi²³⁷ e, in un più generale, un radicale cambiamento storico-sociale che ha visto l'emergere di uno Stato pluriclasse²³⁸, nel quale è andata affermandosi la "contrattazione programmata", che costituisce l'antecedente storico della "programmazione negoziata".

La contrattazione programmata è stata per la prima volta disciplinata dal CIPE²³⁹, come strumento per l'attuazione delle politiche di sviluppo economico²⁴⁰ e ne ha dettagliato i contenuti con deliberazioni del 18 gennaio e dell'8 febbraio 1968²⁴¹. Il CIPE ha previsto originariamente lo strumento della contrattazione programmata al fine di favorire le politiche di sviluppo del Mezzogiorno, mediante un confronto con le imprese maggiormente rappresentative del settore²⁴².

Dopo le prime collaborazioni tra Stato e grandi imprese degli anni Settanta, la contrattazione programmata ha preso piede negli anni Ottanta con i contratti di programma sottoscritti ai sensi della legge 64/1986²⁴³.

²³⁷ Rispoli, F., Pecoriello, A. L. "Pratiche di democrazia partecipativa in Italia", *Democrazia e diritto*, 3/2006, pp. 1000-1019; Zito, A., "Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo", Giuffrè, 1996.

²³⁸ Patroni Griffi F, "Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione", *Diritto e società*, 2/2017, p. 157-175.

²³⁹ Il CIPE è il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica ed è un organo collegiale del Governo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di crescita economica.

²⁴⁰ Essa è stata introdotta per la prima volta nella Relazione previsionale e programmatica che i Ministri del bilancio e del tesoro hanno presentato al Parlamento nel 1967 ad illustrazione del Piano quinquennale 1966-70 ed ha trovato una successiva definizione nelle delibere del CIPE del 18 gennaio ed 8 febbraio 1968.

²⁴¹ Le delibere del 18 gennaio e dell'8 febbraio 1968 sono disponibili nell'archivio delle delibere del CIPE, consultabile al seguente link: https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/?q=&selected_facets=seduta_data:%5B1960-01-01T00:00:00Z%20TO%201969-12-31T23:59:59Z%5D&selected_facets=anno:1968&page=1

²⁴² Gallia R., "Moduli convenzionali e strumento negoziali", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/1999, ha precisato come "con la previsione della 'contrattazione programmata' si è inteso attivare un intervento di coordinato delle iniziative pubbliche necessarie a 'creare le condizioni favorevoli all'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali, ma soprattutto contrattare gli investimenti che avrebbero dovuto presentare la caratteristica di poter essere realizzati come un complesso organico, definito 'blocchi di investimento', adeguato a garantire il decollo produttivo di una determinata zona, definita 'area di sviluppo globale'".

²⁴³ La L. 64/86 reca la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Per un esame, Gallia R., "Moduli convenzionali e strumento negoziali", *cit.*, p. 17, che rinvia a S. Strazzulla, "La contrattazione programmata", I Comitati interministeriali economici, a cura di D. Sorace, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 153-172.

È solo negli anni Novanta che la contrattazione programmata diviene un modulo di intervento non straordinario, ma ordinario, in particolare con l'entrata in vigore del D.lgs. 96/1993 con cui è stato previsto un “*Sistema di intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale*”.

Sempre negli anni Novanta, a seguito anche dell'emanazione della Legge fondamentale sul procedimento amministrativo, il legislatore si è riferito alla contrattazione programmata con la locuzione “programmazione negoziata”²⁴⁴.

È con la L. 23 dicembre 1996, n. 662 (Legge finanziaria del 1997) che la programmazione negoziata ha assunto l'attuale struttura, con una disciplina specifica per ciascuno degli strumenti che la compongono: intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, contratto di programma, patto territoriale, contratto d'area²⁴⁵.

Tale norma è fondamentale nella comprensione dell'istituto in questione quanto ad essa non sono seguiti ulteriori interventi legislativi organici, salvo quanto previsto dal CIPE, in particolare il rimando è alla Delibera del 21 marzo 1997. Ad oggi, salvo le previsioni regionali, tali riferimenti rappresentano la disciplina maggiormente articolata della programmazione negoziata nei suoi aspetti strutturali-contenutistici e procedurali.

I nuovi strumenti della programmazione negoziata non sono più volti all'attuazione di politiche straordinarie di sviluppo delle aree depresse, ma si estendono fisicamente all'intero territorio nazionale e, sul piano dei contenuti, a “*tutti gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed*

²⁴⁴ L. 7 agosto 1995, n.104 (disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione del relativo personale, nonché per l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.) e L. 8 agosto 1995, n.341 (misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse).

²⁴⁵ Di seguito vengono riportate le descrizioni estratte dal sito istituzionale della Regione Piemonte che offrono un sintetico e chiaro inquadramento dei singoli istituti di programmazione negoziata (<https://www.regione.piemonte.it/web/amministrazione/finanza-programmazione-statistica/programmazione-negoziata/gli-strumenti-programmazione-negoziata-per-gli-enti-territoriali>): - *Intesa istituzionale di programma: lo strumento finalizzato alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi volti a favorire lo sviluppo nel territorio regionale, ne sono soggetti principali e promotori il governo nazionale e le giunte regionali, ovvero i massimi organi esecutivi delle due amministrazioni.* - *Accordo di programma quadro: strumento di attuazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato – regione adottati in ragione dei diversi settori di policy di interesse nazionale, regionale e di altri soggetti pubblici e privati.* - *Contratto di programma: il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata;* - *Patto territoriale: l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativo all'attuazione di un programma d'interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;* - *Contratto d'area: lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri.*

*implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali”*²⁴⁶.

Successivamente, dai primi anni del 2000 è stato avviato un c.d. procedimento di regionalizzazione della programmazione negoziata, confermato dalla L. 18 ottobre 2001, n.3 di riforma del Titolo V della Costituzione.

Il processo di regionalizzazione che ha vissuto la programmazione negoziata a partire dai primi anni 2000 è di fondamentale rilievo non solo per l’evoluzione del modulo consensuale in esame²⁴⁷, ma altresì nella comprensione dei diversi strumenti specifici utilizzati per veicolare i contratti di fiume all’interno di ciascuna regione.

In Lombardia, ad esempio, i contratti di fiume assumono la forma dell’Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale – AQST; in Piemonte, Veneto, Toscana, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Lazio e Sardegna i contratti di fiume assumono la veste di “Accordo di programmazione negoziata ai sensi dell’art. 2, comma 203, lettera a) della legge 662/1996”. In Piemonte, inoltre, è prevista la peculiare sottoposizione a VAS dei piani d’azione prima della sottoscrizione del contratto di fiume quale accordo formale. In Emilia-Romagna è stata utilizzata anche la forma dell’Accordo *ex art.* 15 L. 241/1990²⁴⁸.

In particolare, il processo di regionalizzazione ha visto delle tappe fondamentali nell’accordo, in data 15 aprile 2003, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, sulla regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata, in attuazione della L. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

Successivamente, il CIPE, con le delibere n. 16 e n. 17 del 9 maggio 2003, ha approvato, in base a quanto previsto dagli artt. 60 e 61 della citata legge n. 289/2002, la ripartizione delle risorse da allocare per i contratti di programma, i patti territoriali ed i contratti d’area.

In base al citato accordo, meglio dettagliato dal CIPE²⁴⁹, le regioni assumono la responsabilità del coordinamento, della programmazione e, ove ne facciano richiesta, della gestione dei patti territoriali: alle regioni sono trasferite tutte le competenze che le precedenti disposizioni normative hanno attribuito alle Amministrazioni centrali.

In sostanza, la programmazione negoziata, nata nella forma della

²⁴⁶ L. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 2, comma 203.

²⁴⁷ Per un esame dettagliato del procedimento di regionalizzazione della programmazione negoziata si rimanda a Sprovieri F., “Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata”, *cit.*, pp. 583-596; Gallia, R., “Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2005, pp. 655-684.

²⁴⁸ Le regioni non menzionate o non hanno ancora adottato l’atto formale conclusivo del processo del contratto di fiume, o non è stato ancora aggiornato il materiale divulgativo, e, pertanto, non può dirsi con certezza la forma giuridica attribuita ai contratti di fiume. Prevedibilmente anche tali regioni si uniformeranno alle precedenti esperienze sviluppatesi sul territorio nazionale.

²⁴⁹ Il CIPE, con delibera 25 luglio 2003, n. 26 ha disposto la regionalizzazione dei patti territoriali e il coordinamento tra Governo e Regioni per i contratti di programma.

contrattazione programmata per lo sviluppo del Mezzogiorno è andata assumendo, in particolare con la citata legge 662/1996 (art. 2 comma 203), un ruolo di sostegno e accelerazione agli interventi di sviluppo non solo economico, estendendosi ad una pluralità di situazioni e di interventi che, come previsto dalla stessa norma, coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali, e delle province autonome nonché degli enti locali.

Conseguentemente, oltre ai citati accordi di programma, ai patti territoriali, ai contratti di area, alle intese istituzionali di programma e agli accordi di programma quadro, sono talvolta andati sviluppandosi ulteriori strumenti per come espressamente previsti dalle regioni che hanno legiferato in materia²⁵⁰.

Negli anni più recenti, infatti, le riforme costituzionali hanno ampliato le competenze legislative regionali e hanno accentuato il processo di decentramento, verso le Autonomie locali, delle funzioni più dirette di gestione degli interventi pubblici. Ciò ha comportato la necessità per le Regioni di delineare meglio il loro ruolo di *governance* nei confronti delle amministrazioni locali²⁵¹.

La nuova programmazione negoziata andata delineandosi nei primi anni del 2000, presenta, in definitiva, due importanti novità: a) la possibilità di applicare gli strumenti negoziali su tutto il territorio nazionale b) la possibilità di attivare in via amministrativa nuove tipologie negoziali, anche al di fuori di quelle previste dalla legge nazionale, flessibilizzando gli strumenti in ragione delle concrete necessità.

Tra le principali criticità che sono state evidenziate rispetto allo strumento della programmazione negoziata in generale, ma lo stesso vale anche per i contratti di fiume in particolare, vanno annoverate le difficoltà a far interagire i soggetti pubblici con i soggetti privati soprattutto perché i primi sono portatori di interessi generali, mentre i secondi di interessi settoriali specifici e talvolta confliggenti²⁵².

Inoltre, è stato evidenziato come il dato normativo relativo alla programmazione negoziata è lacunoso²⁵³: il legislatore, infatti, non specifica la natura giuridica di questi strumenti e, conseguentemente, ne omette la disciplina di dettaglio relativa al profilo strutturale e gestionale, lasciando aperti problemi relativi all'adempimento e all'individuazione della titolarità della responsabilità dei soggetti

²⁵⁰ Si tralascia l'esame di singoli strumenti di programmazione negoziata che nelle varie Regioni hanno assunto le più svariate configurazioni, rispetto ai quali non si ritiene utile un approfondimento in questa sede.

²⁵¹ Sprovieri F., "Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti della programmazione negoziata", *cit.*, p. 589.

²⁵² D'Arcangelo L., "La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali", relazione al 1° Seminario (20 febbraio 2002) organizzato nell'ambito del progetto Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi, promosso dal Dipartimento di Diritto dell'Economia e dalla Facoltà di Economia dell'Università Federico II di Napoli.

²⁵³ D'Arcangelo L., "La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali", *cit.*

coinvolti in assenza di sanzioni normativamente imposte.

Sempre sul piano normativo è stato osservato come costituisca un ulteriore elemento di criticità la previsione nell'art. 2, comma 203, L. n. 662/1996, della definizione di programmazione negoziata tra i suoi stessi strumenti di articolazione, confondendo, così, il metodo di intervento con i mezzi che lo compongono e che sono stati previsti per la sua attuazione.

Stante l'atipicità dei contenuti che gli strumenti di programmazione negoziata possono assumere, tale criticità si ritiene sostanzialmente superata, ed anzi, spesso, gli strumenti utilizzati sono semplicemente nominati accordi di programmazione negoziata di cui all'art. 2, comma 203, L. 662/1996.

Esaminata, dunque, l'evoluzione della disciplina in materia di programmazione negoziata, comprendendone il ruolo quale strumento consensuale per l'esercizio del potere delle pubbliche amministrazioni, in particolare per le regioni, occorre soffermare l'attenzione su un ulteriore nodo fondamentale del ragionamento ai fini del presente lavoro: la natura giuridica della programmazione negoziata.

Indagare la natura giuridica della programmazione negoziata, potrà essere utile poi per tentare di individuare anche la natura giuridica dei contratti di fiume.

D'altra parte, lo si ribadisce, quest'ultimi sono ricondotti nell'ambito della programmazione negoziata in modo espresso dal legislatore secondo quanto previsto dall'art. 68 bis del TU dell'Ambiente.

I passaggi argomentativi che seguono, quindi, si concentreranno sulla natura giuridica della programmazione negoziata così come risultante da un esame in concreto della sua struttura e del suo funzionamento, nonché guardando all'inquadramento effettuato da dottrina, giurisprudenza e dal legislatore regionale.

Successivamente si analizzerà anche la struttura del contratto di fiume e le sue funzioni in un capitolo dedicato, al fine ultimo di individuarne elementi utili alla definizione della natura giuridica.

5.2. Profili strutturali della programmazione negoziata

Per comodità di analisi si guarda, di seguito, all'archetipo ricorrente nei vari strumenti di programmazione negoziata²⁵⁴.

Esaminando i contenuti offerti dalla L. n. 662/1996 e dalle successive Delibere CIPE sul funzionamento della programmazione negoziata, sul piano strutturale è stato possibile suddividere l'analisi secondo gli elementi essenziali tipici, ossia l'accordo, i soggetti, l'oggetto e la funzione:

Accordo

L'incontro del consenso tra le amministrazioni non è volto a dirimere interessi conflittuali, bensì al perseguimento del medesimo interesse pubblico, generalmente di sviluppo locale, sotto più aspetti economico, sociale, ambientale.

Più nello specifico la programmazione negoziata si occupa di dare attuazione alla programmazione sovraordinata regionale o nazionale in materia di industria, agroindustria, servizi, turismo, ambiente, attraverso la loro integrazione.

La partecipazione dei privati non esclude il perseguimento dell'interesse pubblico, e, quindi, non modifica la funzione dell'accordo, ma ne arricchisce, al più, l'oggetto.

Negli strumenti di programmazione negoziata l'accordo riveste ricorrentemente carattere patrimoniale. Infatti, anche a voler ridurre lo strumento a mero atto organizzativo, esso comunque è volto al raggiungimento di impegni assunti che possono avere riflessi in termini di costi per le parti.

All'accordo vincolante tra le parti si addiène non tramite scambio e accettazione della proposta, ma attraverso un *iter* processuale riconducibile sostanzialmente al procedimento che precede l'adozione del provvedimento amministrativo, strutturato in una fase di iniziativa, istruttoria, conclusione dell'accordo e integrazione dell'efficacia (e monitoraggio). Esso verrà descritto dopo la conclusione della presente parte di analisi strutturale dell'istituto.

Poiché l'accordo corrisponde all'incontro del consenso di più parti, occorre ora soffermare l'attenzione sui soggetti che possono prendere parte ai vari strumenti di programmazione negoziata.

Soggetti

²⁵⁴ Si rimanda alla delibera CIPE del 1997 per il dettaglio di ciascuno strumento. Si aggiunga poi che ogni Regione ha previsto particolari procedure per l'attuazione dei propri strumenti di programmazione negoziata, comunque generalmente riconducibili allo schema descritto.

Soggetti promotori

Gli strumenti di programmazione negoziata, salvo ipotesi specifiche, di competenza del governo (es. l'intesa istituzionale di programma) possono essere promossi da amministrazioni locali o altri soggetti pubblici operanti a livello locale; nonché da rappresentanze di categoria o altri soggetti privati, purché la proposta sia volta al perseguimento di un interesse pubblico che dovrà essere vagliato dall'Amministrazione stessa prima di aderire alla proposta proveniente dal privato, ai sensi dell'art. 11, comma 4 bis, L. 241/1990.

Soggetto responsabile

Ai fini del coordinamento e dell'attuazione dell'accordo, i soggetti sottoscrittori provvedono ad individuare, tra quelli pubblici, il soggetto responsabile.

Per il perseguimento delle finalità del patto il soggetto responsabile provvede tra l'altro a rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori; attivare risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari, ivi compresa la promozione del ricorso alle sovvenzioni globali; attivare le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del patto; assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati; verificare il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori ed assumere le iniziative ritenute necessarie in caso di inadempimenti o ritardi; verificare e garantire la coerenza di nuove iniziative con l'obiettivo di sviluppo locale a cui è finalizzato il patto; promuovere la convocazione, ove necessario, di conferenze di servizi; assumere ogni altra iniziativa utile alla realizzazione del patto.

Soggetti sottoscrittori

Gli strumenti di programmazione negoziata sono sottoscritti dai soggetti promotori, nonché dai soggetti che vi prendono parte quali altre amministrazioni o soggetti pubblici locali coinvolti nell'attuazione e da uno o più soggetti privati, anche riuniti in associazioni.

La sottoscrizione degli strumenti di volta in volta prescelti vincola i soggetti sottoscrittori al rispetto degli specifici impegni e degli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza.

La Regione inserisce gli accordi sottoscritti tra le azioni e le iniziative attuative dei programmi regionali, compresi quelli di rilevanza comunitaria.

Gli enti locali e gli altri soggetti pubblici sottoscrittori si impegnano, in particolare, a dare piena attuazione alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni e a tutte le altre norme di semplificazione ed accelerazione procedimentale.

Oggetto

Sul piano contenutistico gli accordi presentano l'indicazione degli obiettivi che i soggetti sottoscrittori intendono perseguire ed il loro raccordo con le linee programmatiche regionali, nazionali o comunitarie.

Inoltre, fondamentale è la presenza degli impegni e degli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione dell'accordo, con l'indicazione delle attività e degli interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione.

È presente un piano finanziario e temporale di spesa relativo a ciascun intervento oggetto dell'accordo, con indicazione del tipo e dell'entità degli eventuali contributi e finanziamenti pubblici e, auspicabilmente, privati.

Gli strumenti di programmazione negoziata possono essere attivati in tutto il territorio nazionale, favorendo, attesi i processi di regionalizzazione e i principi di sussidiarietà, approcci alla scala locale.

Funzione²⁵⁵

Le varie tipologie di strumenti di programmazione negoziata rappresentano un accordo tra pubbliche amministrazioni, cui possono prendere parte anche i privati, volto a definire un programma condiviso di interventi funzionalmente collegati al perseguimento di interessi pubblici e, in particolare, finalizzati all'attuazione delle priorità di sviluppo all'interno di territori individuati dal soggetto proponente, così come delineate dalle linee programmatiche regionali, nazionali o comunitarie.

Gli accordi di programmazione negoziata costituiscono strumenti organizzativi di semplificazione e di raccordo tra soggetti, *in primis* pubbliche amministrazioni, e piani diversi, a cui è ammessa anche la partecipazione dei privati.

Se la partecipazione pubblica ha certamente il ruolo di coordinamento e di semplificazione tra soggetti con varie competenze operanti su piani diversi, la partecipazione dei privati è invece volta a condividere le decisioni al fine precipuo di acquisirne il consenso e, quindi, evitare possibili contenziosi, ma anche al fine di individuare possibili ulteriori finanziamenti al di fuori della sfera pubblica.

²⁵⁵ La funzione, in un'ottica privatistica, può essere fatta coincidere con la causa del contratto. E, in particolare, con la funzione economico-giuridica in senso oggettivo che ben si differenzia dallo scopo del contratto. In questi termini, Gazzoni F., "Manuale di diritto privato", Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, p. 813.

5.3. Profili procedurali della programmazione negoziata

Sul piano procedimentale, gli strumenti di programmazione negoziata vengono a costituirsi a seguito di un articolato percorso, nel quale possono essere ravvisate le medesime fasi del procedimento volto all'adozione di un provvedimento amministrativo: iniziativa; istruttoria; conclusione; integrazione dell'efficacia.

a) Iniziativa

La fase di iniziativa è avviata dai soggetti promotori che possono essere soggetti pubblici o privati.

Generalmente viene avviata dal soggetto pubblico con competenza prevalente sull'opera o sugli interventi che si intendano intraprendere.

La proposta deve indicare, anche in modo generico, ma sufficientemente circoscritto per consentire all'Amministrazione le opportune valutazioni i programmi e gli obiettivi generali nonché l'individuazione dell'ambito territoriale, i soggetti la cui azione si intende coordinare e il termine entro il quale deve essere definito l'accordo.

La formalizzazione dell'iniziativa è atto imputabile solo ai suddetti soggetti pubblici. I soggetti privati potranno al più agire in una fase informale di predisposizione della proposta, comunque, da sottoporre all'esame della pubblica amministrazione.

Generalmente la proposta è sottoscritta dal rappresentante dell'ente locale (es. sindaco, dal presidente della comunità montana, dal sindaco metropolitano o dal presidente della provincia) e fatta pervenire al presidente della Giunta regionale.

L'atto di iniziativa prefigura necessariamente lo schema dell'accordo che dovrà essere realizzato, così da consentire, se valutato positivamente, di divenire oggetto della negoziazione successiva tra le parti interessate.

b) Istruttoria

A seguito all'approvazione da parte dell'organo politico competente dell'atto di iniziativa, viene adottato l'atto col quale si entra nella fase istruttoria.

I soggetti ammessi a prender parte all'accordo può variare e di conseguenza l'organismo collegiale incaricato di condurre l'istruttoria (in genere presieduta dal presidente della Giunta regionale o da un suo delegato) può assumere una struttura variabile ed essere altresì suddivisa in gruppi di lavoro.

Per l'accordo di programma la fase istruttoria gravita per intero intorno all'organismo politico di indirizzo, il quale ha il compito di mettere a punto la proposta dell'intervento integrato e quindi di organizzare l'integrazione progettuale di massima degli interventi oggetto dell'accordo. In questo senso nel lavoro del comitato si mira a: - favorire il raggiungimento delle intese sugli obiettivi degli interventi, tenuto conto degli interessi di ciascuno dei partecipanti; -definire l'entità delle spese e delle fonti di

finanziamento; -sottoscrivere eventuali protocolli preliminari per la definizione dell'accordo di programma²⁵⁶.

Generalmente viene prevista l'istituzione di una segreteria tecnica al fine di supportare la attività istruttoria, essenziale nel definire il piano di massima degli interventi.

Finalità precipua della segreteria tecnica è l'assistenza negli studi preliminari degli obiettivi e dei finanziamenti, aiutando l'organo politico amministrativo a valutare anche il possibile apporto offerto dai privati.

L'istruttoria si completa con la definizione di un programma degli interventi che ne preveda i tempi di attuazione; la quantificazione del costo complessivo e di quello relativo alle eventuali fasi di esecuzione; il piano finanziario con la ripartizione degli oneri; le modalità di attuazione; gli adempimenti attribuiti a ciascuno dei soggetti sottoscrittori le modalità di controllo sull'esecuzione dell'accordo.

c) Conclusione dell'accordo

L'accordo deve inoltre riferirsi agli strumenti di programmazione degli enti territoriali previsti nelle leggi e nei loro statuti allo scopo di raccordare l'accordo nella programmazione strategica della Regione includendovi espressamente quella degli altri enti territoriali.

L'accordo non si sostituisce alla programmazione regionale, ma ha la finalità di rafforzare il collegamento tra la programmazione strategica regionale e locale ponendosi dunque quale strumento di coordinamento progettuale, organizzativo e finanziario tra diversi piani di programmazione e differenti competenze istituzionali²⁵⁷.

Il vincolo giuridico che emana dall'accordo per le singole parti contraenti rappresenta un modulo di traduzione dello schema procedimentale unilaterale, dell'esercizio delle singole competenze e dell'attivazione della spesa, in una relazione plurilaterale di svolgimento delle attività secondo modalità sinallagmatiche obbligatorie.

L'accordo è sottoposto ad approvazione dell'organo collegiale competente e può prevedere l'istituzione di una struttura di raccordo tra le amministrazioni come la conferenza dei rappresentanti (art. 34, D.Lgs. 267/200).

d) Integrazione dell'efficacia

L'integrazione dell'efficacia del contratto si ha con la pubblicazione dell'atto di approvazione dell'accordo, la quale può richiedere possibili variazioni degli

²⁵⁶ Di Gaspare G., "Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale", *cit.*, p. 42.

²⁵⁷ Di Gaspare G., "Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale", *cit.*, p. 45.

strumenti urbanistici.

Può dunque avere avvio la fase di attuazione, la quale prevede altresì un'attività di monitoraggio e adattamento dello stato di attuazione svolta dall'organo di vigilanza incaricato. Il quale può agire in ottica collaborativa evidenziando eventuali inadempimento o raggiungimenti di scopo, così che l'organo rappresentativo dei partecipanti all'accordo possa adattare un nuovo programma, ovvero può agire in ottica sanzionatoria se tale potere gli è stato attribuito dai sottoscrittori l'accordo.

5.4. Prime conclusioni sulla natura giuridica della programmazione negoziata

La dottrina prevalente ritiene che gli accordi di programmazione negoziata costituiscano *species*, del più ampio *genus*²⁵⁸ degli accordi tra pubbliche amministrazioni.

Oltre agli accordi cosiddetti di programmazione negoziata di cui all'articolo 2, comma 203, L. 662/1996, tra gli strumenti espressione di tale modulo consensuale tra amministrazioni possono essere annoverati gli accordi di programma ai sensi dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000 del Testo unico degli enti locali (TUEL), o, ancora, le convenzioni tra enti locali o altre amministrazioni pubbliche per la gestione in comune di servizi pubblici di cui all'art. 30 TUEL.

In particolare, gli accordi di programmazione negoziata sono stati ritenuti accordi tra amministrazioni con la necessaria partecipazione dei privati, come ad esempio, in materia ambientale, i già citati accordi ai sensi dell'art. 206 TU dell'Ambiente, in materia di rifiuti²⁵⁹.

Come si è potuto osservare guardando in particolare alla struttura degli accordi di programmazione negoziata, a differenza dell'accordo di cui all'art. 11 della L. 241/1990²⁶⁰, essi generalmente non presentano una natura sostitutiva, né determinativa

²⁵⁸ Sulla riconducibilità degli accordi di programmazione negoziata al più ampio *genus* degli accordi tra pubbliche amministrazioni si vedano nello specifico: Bruti Liberati E., "Accordi pubblici", *Enciclopedia del diritto*; Giuffrè, 2001; Scoca, F. G., "Accordi e semplificazione", *Nuove autonomie*, 3-4/2008, pp. 557-567; Contieri A., "La programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo. I principi", Editoriale scientifica, 2005, p. 141; R. Ferrara, "Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata", Cedam, 1993, p. 137; G. Corso, "Accordi di programma", *L'accordo nell'azione amministrativa*. Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno a cura di A. Masucci, 1988, pp. 39 ss; Cimini S., "La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma", *Diritto della regione*, 1999, pp. 647 – 682; Savoia V., "Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica", *cit.*; Liborio C., Gorga A., "Gli accordi ex art. 15 della legge 241/90 quali strumenti di regolazione dei rapporti tra una pubblica amministrazione e un ente pubblico di ricerca", *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, pp. 1-19.

²⁵⁹ Contieri, A., "La programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo. I principi", 2005, p. 141, il quale evidenzia che le figure della programmazione negoziata sono allo stesso tempo strumenti di coordinamento tra enti pubblici e di codecisione con il privato nella funzione amministrativa di programmazione. L'A. parla di "rapporti a collaborazione necessaria".

²⁶⁰ Ai fini della qualificazione della natura giuridica degli strumenti di programmazione negoziata e, quindi, dei contratti di fiume, è stato fondamentale ricostruire le correnti dottrinarie formatesi anche in tema di accordi ex art. 11 L. 241/1990. Di seguito un'ordinata enucleazione della copiosa dottrina formata in materia suddivisa secondo le tre tesi andatesi formando nel tempo che riconoscono a tali accordi rispettivamente natura giuridica prevalentemente privatistica, pubblicistica o mista. Sulla natura prevalentemente privatistica: Bartolini A., "La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo", Torino, 2002; Cavallo B., "Accordi e procedimento amministrativo", in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso (L. 7 agosto 1990, n. 241)*, AA.VV., Napoli, 1991, pp. 81-82; Civitarese Matteucci S., "Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa", Torino, 1997, pp. 147 ss.; Civitarese Matteucci S., *Funzione amministrativa, uso del diritto privato e privatizzazione*, *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 2001, pp. 44-45; Civitarese Matteucci S., "Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato", *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 463 ss.; Corso G., Teresi

F., “Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241”, Rimini, 1991, 71 ss.; G. Corso, “L’attività amministrativa”, Torino, 1999, 151-152; Manfredi G., “La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell’azione amministrativa”, in Foro amm. CDS, 2007, 334 ss.; Maviglia C., “Accordi con l’amministrazione pubblica e disciplina del rapporto”, Milano, 2002, spec. 41 ss., 72 ss. e 107 ss.; Monteferrante L., “La disciplina privatistica nell’adozione degli atti di natura non autoritativa della pubblica amministrazione”, GiustAmm.it, 2008; Paolantonio N., Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali, in Cons. Stato, 2000, II, spec. 794 ss. e 801 ss.; Sorace D., “Accordi amministrativi e accertamenti con adesione”, *Dir. pubbl.*, 2009, 140. Id., “Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione”, Bologna, 2000, pp. 307 ss.; Trimarchi Banfi F., “L’accordo come forma dell’azione amministrativa”, *Pol. dir.*, 1993, pp. 238 – 243. Sulla natura prevalentemente pubblicistica: Benvenuti F., “Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive”, Padova, 1996; Cangelli F., “Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento”, *La pubblica amministrazione e la sua azione* a cura di N. Paolantonio, A. Police, A. Zito, Torino, 2005, pp. 265 ss.; Dugato M., Atipicità e funzionalizzazione nell’attività amministrativa per contratti, Milano, 1996; Fracchia F., L’accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere, Padova, 1998; Picozza E., “Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni: art. 11 legge 7 agosto 1990, n. 241”, in *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n. 241*, AA.VV., a cura di F.P. Pugliese, Milano, 1999, pp. 14 ss.; Portaluri P.L., Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria, Milano, 1998; Scoca F.G., “La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento”, *Dir. amm.*, 1995, 41 ss.; Scoca F.G., “Autorità e consenso”, *Autorità e consenso nell’attività amministrativa*, AA.VV., Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 Settembre 2001, Milano, 2002, 32-33 e 36- 37; Sticchi Damiani E., Attività amministrativa consensuale e accordi di programma, Milano, 1992; Travi A., “Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti”, in Foro it., 2002, V, cc. 278 ss. Più di recente, Bassi N., voce “Accordi amministrativi”, in Diz. dir. pubbl., diretto da S. Cassese, Milano, 2006, I, spec. 88 ss.; Bassi N., “Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli”, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, AA.VV., a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, 466; Massera A., “I contratti”, Capitolo IX del volume collettaneo Istituzioni di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, Milano, 2009, pp. 350 ss.; Scoca F.G., “L’attività amministrativa”, Capitolo 1 della Parte 3 del volume collettaneo Diritto amministrativo, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2008, 181- 182; Scoca F.G., “Gli accordi”, Capitolo 1 della Parte 6 del volume collettaneo Diritto amministrativo, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2008, pp. 412 ss.; Scoca, F. G., “Accordi e semplificazione”, *Nuove autonomie*, 3-4/2008, pp. 557-567; Sulla natura intermedia: Bruti Liberati E., Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati, Milano, 1996; Bruti Liberati E., voce Accordi pubblici, Enc. Dir. Agg., V, Milano, 2001; Greco G., “Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto”, *Dir. amm.*, 1999, pp. 381 ss.; Greco G., “Il regime degli accordi pubblicistici. Autorità e consenso nell’attività amministrativa”, *Atti del XLVII convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, Milano, 2002, pp. 161 ss. Greco G., Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto, Giappichelli, 2003; Immordino M., “Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico”, *Dir. amm.*, 1997, pp. 136 ss.; Immordino M., Revoca degli atti amministrativi e tutela dell’affidamento, Torino, 1999, spec. 142 ss.

In giurisprudenza, sulla natura giuridica degli accordi ex art. 11, *ex multis*, Cons. St., Ad. Gen., 19 febbraio 1987, n. 7, p. 34; Cons. St., Sez. VI, 20 gennaio 2000, n. 264; Cons. St. Sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636; Cons. St., Sez. V, 13 marzo 2000, n. 1327; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 10 maggio 2001, n. 1533; Cass. Civ., 21 novembre 2003, n. 17709; Cons. St., Sez. IV, 5 novembre 2004, n. 7245; T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 13 giugno 2006, n.542; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I 4 giugno 2013, n. 899 che si richiama espressamente alla sentenza della C. Cost. 204/2004; Cons. St., Sez. V, 20 agosto 2013, n. 4179, che fornisce una sofisticata ricostruzione storica degli accordi; e ancora T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 08/01/2019, n.36 il quale ha ritenuto che alle convenzioni urbanistiche stipulate tra il Comune e le imprese di costruzione si applicano i principi civilistici in materia di contratti; T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 18/06/2018, n.1525 secondo cui le convenzioni urbanistiche rientrano nel

del contenuto del provvedimento finale²⁶¹.

Al contrario, tali accordi hanno ad oggetto un atto complesso di programmazione a base negoziale, che riguarda una serie di future condotte preordinate alla promozione dello sviluppo economico di una determinata area. La programmazione negoziata, per come esaminata, costituisce, allora, un fondamentale strumento di gestione della cosa pubblica.

In quest'ottica, la programmazione negoziata è stata utilizzata altresì nella materia urbanistica, tanto da far parlare di urbanistica negoziata²⁶².

La natura non meramente sostitutiva, né determinativa del contenuto del provvedimento finale emerge in particolare dall'utilizzo della programmazione negoziata in materia ambientale.

Soprattutto in questo ambito infatti (e lo stesso vale per i contratti di fiume), l'accordo non costituisce una mera alternativa allo svolgimento unilaterale dell'azione amministrativa, ma è l'unica forma che consente di conseguire gli specifici obiettivi previsti, implicando il contemporaneo coinvolgimento delle volontà di soggetti pubblici e privati.

In tal senso gli accordi di programmazione negoziata costituiscono uno strumento utile per realizzare contestualmente sia il coordinamento, sia la collaborazione tra i soggetti pubblici coinvolti, al fine di conseguire l'unitarietà dell'azione amministrativa nell'attuazione di uno specifico progetto di sviluppo, con

novero degli accordi tra privati e Amministrazione; T.A.R. , Napoli , sez. II , 21/11/2018 , n. 6727 per il quale agli accordi tra privati e P.A. ex art. 11 L. n. 241/90 non si applicano le norme del codice civile o le regole disciplinanti i rapporti civilistici, in ragione della natura autoritativa del potere esercitato; Consiglio di Stato sez. VI, 24/12/2018, n.7212 ove si è affermato che l'esercizio del potere di autotutela non può annullare l'intero accordo cui hanno partecipato più amministrazioni; sulla responsabilità precontrattuale T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. II, 05/06/2017, n.1293 secondo cui è configurabile una responsabilità precontrattuale della PA anche nelle trattative per la formazione degli accordi ex art. 11 l. 241/90.

²⁶¹ Esposito G.M., "Amministrazione per accordi e programmazione negoziata", p. 55.

²⁶² Marena G., "L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori", *cit.*, p. 902: anche la c.d. urbanistica negoziata si inserisce nel più ampio dibattito concernente l'amministrazione consensuale: l'esigenza di trovare forme condivise di pianificazione e gestione del territorio è nata dall'ormai consapevolezza di quello che in dottrina è stato definito il fallimento della politica urbanistica avviata con la legge fondamentale del 1942 n. 1150, dato che la strutturazione dei piani era gerarchicamente rigida. Era uno scenario caratterizzato da forte centralismo ed autoritarità delle scelte urbanistiche e dalla scarsa flessibilità del criterio di zonizzazione. Unico strumento di partecipazione di carattere generale era la possibilità per gli interessati di proporre osservazioni in sede di adozione dei piani regolatori e degli strumenti attuativi; Filpa A.; Talia M., "Fondamenti di governo del territorio: dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche", Carocci, 2009; Ferroni M.V., "Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica", G. Giappichelli, 2008; Curti F., "Lo scambio leale, negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici", Officina Edizioni, 2000; Urbani P., "Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate", Bollati Boringhieri, 2000; Gaeta L., "Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni", 2021.

l'essenziale partecipazione dei soggetti e di eventuali capitali privati²⁶³.

La dottrina evidenzia come “*il carattere di atto amministrativo rivestito dal provvedimento finale di approvazione che condiziona la conseguente attività amministrativa dei soggetti che sono stati parti dell'intesa, e l'iter di formazione e costituzione dell'accordo riconducibili all'idealtipo del procedimento amministrativo (pur se speciale e fortemente tipizzato) hanno indotto [...] a considerare gli accordi di programma come fattispecie procedimentale 'sicuramente e incontestabilmente di matrice pubblicistica' ”*²⁶⁴.

Gli strumenti di programmazione negoziata rappresentano un'ipotesi speciale di accordi *ex art. 15, L. n. 241/90* e, in quanto tali, vengono considerati accordi organizzativi riconducibili all'area del diritto pubblico e, dunque, alle regole e ai principi propri degli atti di diritto pubblico con l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili: la loro natura giuridica rimane “*indissolubilmente connessa con quella dei procedimenti che sono preordinati e finalizzati alla loro costituzione*”.

Spostando lo sguardo sulla qualificazione della natura giuridica di tali strumenti operata dalla giurisprudenza anche più recente²⁶⁵, si può osservare che:

a) “*l'accordo di programma costituisce una species del più ampio genus degli accordi di programmazione negoziata* ²⁶⁶ *in linea ancora più generale, dell'istituto degli accordi fra amministrazioni di cui all'art. 15 legge n. 241 del 1990, che ne scandisce la disciplina residuale, per quanto non espressamente previsto in quella speciale dell'art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000*” ²⁶⁷;

b) “*Nell'ambito degli accordi di programma ex art. 34 TUEL gli enti godono di ampia discrezionalità, anche sulla scelta se stipulare o meno l'accordo, non applicandosi i principi generali civilistici sul contratto ma la diversa e speciale normativa pubblicistica*” ²⁶⁸;

c) “*L'esercizio del potere di pianificazione urbanistica del territorio è attribuito ai Comuni; a questi ultimi, non soltanto compete l'individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale (ed in particolare la possibilità e limiti edificatori delle stesse), ma, in termini più generali, è attribuita, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, la possibilità di realizzare anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di*

²⁶³ Scoca, F. G., “Accordi e semplificazione”, *cit.*, pp. 557-567.

²⁶⁴ Cimini S., “La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma”, *cit.*, p. 660.

²⁶⁵ cfr. Cons. di Stato, sez. IV, sent. 24 gennaio 2022, n. 443.

²⁶⁶ cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413.

²⁶⁷ cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948; sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3458; sez. IV, 24 ottobre 2012, n. 5450.

²⁶⁸ cfr. Cons. Stato Sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999.

rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati”²⁶⁹;

d) “Affinché, peraltro, l'accordo “procedimentale” sia *secundum legem* è necessario che vi sia una conforme deliberazione dell'organo titolare del potere, ossia il Consiglio comunale, che consenta *ex ante* o approvi *ex post* l'accordo (cfr. art. 11, comma 4-bis, l. n. 241 del 1990)”²⁷⁰;

e) “Se, infatti, a seguito dell'accordo di programma, per la variazione dello strumento urbanistico deve seguire la ratifica del Consiglio comunale, deve ritenersi che il Consiglio comunale resti titolare del potere pianificatorio, con la conseguente ampia discrezionalità circa la modifica degli strumenti urbanistici vigenti e, nello specifico, della scelta di non modificare la destinazione agricola di un'area, scelta manifestata espressamente nella motivazione della delibera e nel dibattito consiliare che ha preceduto la deliberazione”²⁷¹;

Ancora, su un piano normativo, gli strumenti di programmazione negoziata sono collocati nella disciplina dettata di recente dalla Regione Lombardia con la Legge Regionale 29 novembre 2019, n. 19, “Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale”, tra gli accordi tra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 L. 241/1990.

In particolare, all'10, comma 7, della citata legge regionale è previsto espressamente che: “resta, in ogni caso, impregiudicata l'applicazione, ove ne ricorrano i presupposti, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibile, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), in particolare riguardo agli effetti derivanti dal recesso dei partecipanti all'accordo o da inadempimenti rispetto agli impegni assunti e alle correlate responsabilità per i pregiudizi eventualmente arrecati, con la necessaria adozione, da parte delle amministrazioni competenti, delle conseguenti determinazioni”.

La dottrina prevalente²⁷², la giurisprudenza e la normativa regionale sono concordi nell'inquadrare gli strumenti di programmazione negoziata tra gli accordi ex art. 15 L. 241/1990 e ad applicarne conseguentemente il regime prevalentemente pubblicistico che li denota (salvo l'applicazione dei principi di diritto civile in quanto compatibili). Allo stesso modo anche l'esame in concreto della struttura e del processo degli strumenti in questione permettono di giungere alle medesime conclusioni.

Da quanto sopra esposto è possibile concludere che gli strumenti di programmazione negoziata sono riconducibili alla tesi che ne ravvisa la natura pubblicistica stante la matrice doverosa della cura degli interessi pubblici coinvolti, la

²⁶⁹ cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4599; sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3806; sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221; sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710.

²⁷⁰ cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4990.

²⁷¹ cfr. Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7459.

²⁷² Nel senso di ritenerli strumenti privatistici si veda Marena G., “L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori”, *cit.* p. 905.

funzione dell'accordo e la libertà limitata sostanzialmente alle modalità di cura degli interessi stessi²⁷³.

Ancora, a conferma per quel che concerne la disciplina giuridica²⁷⁴, l'art. 15 della L. n. 241/1990 dispone l'applicabilità dei commi 2, 3 e 5 dell'art. 11 della medesima legge.

Sono dunque, applicabili a tali accordi le norme relative alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, quella dell'applicabilità dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti nei limiti della compatibilità e quella della soggezione ai medesimi controlli amministrativi cui soggiacciono i provvedimenti sostituiti, rispetto ai quali oggi è prevalente la tesi del contratto ad oggetto pubblico.

Vi è da precisare che il mancato riferimento da parte dell'art. 15 al comma 4 dell'art. 11 L. 241/1990, sulla possibilità di recesso, come noto ha sollecitato diverse tesi.

Secondo un orientamento, il potere di recesso, in quanto esplicazione del generale potere di revoca delle determinazioni amministrative, non richiede di per sé un'espressa previsione legislativa, l'omesso rinvio può dunque essere interpretato non come volto a negare tale potere, ma piuttosto come indirizzato ad escludere l'obbligo per l'amministrazione recedente di corrispondere l'indennizzo alle altre amministrazioni contraenti²⁷⁵.

Tale orientamento è stato ritenuto maggiormente condivisibile rispetto all'interpretazione per la quale il mancato rinvio all'art. 11 sarebbe diretto ad escludere per gli accordi tra amministrazioni quel potere di recesso che è invece ammesso per gli accordi tra amministrazioni e privati²⁷⁶.

Ciò, comunque, vista anche la tesi prevalente sulla possibilità di ammettere sempre il recesso, non esclude la natura prevalentemente pubblicistica di tali accordi.

²⁷³ Cimini S., "La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma", *cit.*, pp. 647 – 682

²⁷⁴ Bruti Liberati E., *Accordi pubblici*, *cit.*; Scoca, F. G., "Accordi e semplificazione", *cit.* pp. 557-567; D'Arcangelo L., "La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali", *cit.*; Savoia V., "Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica", *ambienteditto.it*.

²⁷⁵ Greco G., "Art. 15", *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (Legge 7 agosto 1990, n. 241)* a cura di M. Bassani e V. Italia, Milano, 1991, pp. 282 ss, citato da Bruti Liberati E., *Accordi pubblici*, *cit.*, il quale critica tale impostazione in quanto secondo l'A. non sembrano esservi motivi adeguati che giustifichino il fatto che i danni subiti dalle amministrazioni destinatarie del recesso non vengano indennizzati dall'amministrazione che li ha provocati.

²⁷⁶ Bruti Liberati E., *Accordi pubblici*, *cit.*

5.5. Profili strutturali del contratto di fiume

Se, dunque, gli accordi di programmazione negoziata hanno natura prevalentemente pubblicistica stante il procedimento e la funzione ad essi riconosciuta, occorre ora verificare se possa giungersi alle medesime conclusioni anche per i contratti di fiume, qualificati espressamente dal legislatore come strumenti di programmazione negoziata.

Il ragionamento volto ad individuare la natura giuridica dei contratti di fiume necessita allora di un approfondimento circa gli aspetti strutturali, procedimentali e funzionali anche dell'istituto in questione.

Accordo

Il contratto di fiume, attesa la collocazione tra gli strumenti di programmazione negoziata, nonché l'evoluzione storica e i documenti integrativi del dettato normativo di cui all'art. 68 bis TU dell'Ambiente, predisposti dal Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume e dall'Osservatorio Nazionale dei contratti di fiume, può essere definito come un accordo tra pubbliche amministrazioni con la partecipazione di soggetti privati²⁷⁷.

È bene sottolineare che la partecipazione dei privati, non può esser concessa al singolo cittadino, *“senza che egli sia reale portatore di un interesse privato qualificato e ciò in quanto un eccessivo allargamento delle maglie di partecipazione all'azione pubblica potrebbe, a sua volta, comportare un annacquamento della medesima azione pubblica”*²⁷⁸.

Ulteriore profilo da evidenziare relativo all'accordo è che lo stesso, come peraltro già osservato più in generale per gli accordi di programmazione negoziata, sia la risultante di un processo articolato nelle medesime fasi del procedimento tipico che precede un provvedimento amministrativo.

Quindi, alla formalizzazione dello stesso si addiende non mediante uno scambio di proposta e accettazione (*ex art. 1326 cod. civ.*), ma attraverso una serie di fasi procedimentali determinate, in generale, dall'art. 11 della L. 241/1990, e, più in particolare, dai documenti redatti dal Tavolo Nazionale dei contratti di fiume.

Come è stato attentamente osservato è possibile procedere alla sottoscrizione dell'accordo vero e proprio (ossia il contratto di fiume), previa adesione da parte degli enti pubblici che deve essere preceduta, secondo lo schema generale espresso dall'art.

²⁷⁷ Sul sito di Regione Lombardia alla FAQ, “Quali entità sottoscrivono un contratto di fiume?”

È stato indicato: “Comuni; Province e altri enti sovralocali, come gli enti regionali; Gestori e ATO (Ambiti territoriali Ottimali); Consorzi; Parchi Regionali e PLIS (parchi locali di interesse sovracomunale); Associazioni (le vediamo soprattutto nel contratto di fiume Lambro); Privati e imprese (sono ancora molto rari)”. Da notare proprio come con riferimento ai privati la stessa Regione Lombardia ha specificato come il loro contributo partecipativo abbia ancora, purtroppo, misura ridotta.

²⁷⁸ Cicoria M., “Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”, *cit.*

11, comma 4 bis, della L. 241/1990, da una conforme deliberazione degli organi competenti²⁷⁹. Anche l'istituto in esame, dunque, è caratterizzato da una fase procedimentale prevista per ogni contratto pubblico.

La ragione è da ricercarsi nella prevalente funzione pubblicistica del contratto di fiume deputato *in primis* alla cura degli obiettivi di matrice ambientale determinati a livello sovraordinato dalla direttiva acque e, su scala inferiore, dai numerosi piani e programmi di cui si è detto.

Di fondamentale rilievo è evidenziare come l'accordo tra le parti del contratto di fiume è certamente volontario, ma pur sempre vincolante.

Quanto alla volontarietà si osservi come nessuna norma impone la sottoscrizione di un contratto di fiume per ogni bacino esistente sul territorio (sebbene la Regione Piemonte aspiri a ciò²⁸⁰).

Sotto il profilo della vincolatività del contratto di fiume, depone in tal senso, in primo luogo, il dato normativo e, in particolare, il combinato disposto degli artt. 15 e 11 della L. 241 1990.

Qualora si intendesse il contratto di fiume, come pare, riconducibile al modello di cui all'art. 15 L. 241/1990, potrebbe eccepirsi una vincolatività ridotta atteso il mancato rinvio normativo all'art. 11 comma 4 della medesima legge che disciplina le ipotesi di recesso.

Tale omissione però deve invece ritenersi una conferma della regola generale del potere di recesso riconosciuto alla pubblica amministrazione in materia di accordi amministrativi.

Il potere di recesso rappresenta, infatti, la particolare configurazione della potestà di revoca laddove il potere amministrativo è stato esercitato mediante un accordo iniziale anziché in forma unilaterale: il fondamento giuridico del recesso dagli accordi - istituto che si pone in un rapporto di *species* ad *genus* rispetto al potere amministrativo di revoca - risiede, dunque, in uno dei tratti più tipici del potere amministrativo: la sua inesauribilità.

Come è stato osservato, potrà discutersi se, nel silenzio del legislatore, il recesso di una P.A. da un accordo precedentemente concluso ex art. 15 sia legato a particolari causali ovvero sia illimitato, possa cioè essere motivato solo da sopravvenute ragioni di interesse pubblico (recesso per sopravvenienze o autotutela legata) o anche da una rivalutazione dell'interesse pubblico originario (recesso *ius poenitendi*), se esso faccia sorgere o meno l'obbligo di indennizzo, ma non pare potersi dubitare della possibilità per la P.A. di garantire, nel tempo, la conformità all'interesse pubblico dell'assetto giuridico derivante dall'accordo, esigenza tradizionalmente

²⁷⁹ Boscolo E., "Le politiche idriche nella stagione della scarsità", *cit.* p. 82.

²⁸⁰ Si vedano le linee guida della Regione Piemonte nelle quali l'Amministrazione auspica la copertura da parte dei contratti di fiume di tutti i laghi e fiumi regionali; cfr. "Linee Guida regionali per l'attuazione dei Contratti di Fiume e di Lago", disponibili sul sito <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>.

ritenuta prevalente rispetto a quella di tutela di affidamenti eventualmente creati e che attribuisce una connotazione di precarietà e instabilità ai rapporti giuridici amministrativi a contenuto discrezionale²⁸¹.

Ulteriore conferma relativa alla vincolatività del contratto di fiume gli è attribuita dall'art. 1372 cod. civ. il quale prevede che il contratto ha efficacia tra le parti²⁸².

Da ultimo pare opportuno potersi riflettere sulla patrimonialità dell'accordo sottostante ciascun contratto di fiume.

Anzitutto occorre osservare come la patrimonialità non pare potersi considerare elemento discrezionale circa la natura giuridica dei contratti, in quanto la citata patrimonialità ricorre non solo nei contratti privatistici, ma anche negli accordi tra amministrazioni e privati relativi all'uso di poteri amministrativi, che presuppongono sempre un incontro di due o più dichiarazioni di volontà complementari (cioè appunto un accordo) e che hanno sempre ad oggetto un rapporto giuridico patrimoniale (dato che le prestazioni a cui le parti si obbligano, comprese quelle che si concretano nell'adozione di un provvedimento amministrativo, sono di regola suscettibili di valutazione economica)²⁸³.

In tal senso, il Giudice Amministrativo ha precisato che *“la generale disciplina dell'art. 11 L. n. 241/ 1990 trova applicazione (anche) nel caso di convenzioni con contenuto patrimoniale, afferenti al previo esercizio di potestà (quegli atti bilaterali che sono ordinariamente ricondotti alla categoria definita come contratti di diritto pubblico, o a oggetto pubblico); per altro verso, essa deve applicarsi anche ad ipotesi in cui, difettando ogni substrato patrimoniale, il richiamo alla applicabilità dei principi del codice civile in tema di obbligazioni e contratti, risulta avere un ambito di applicazione se non nullo, certamente più ristretto”*²⁸⁴

La patrimonialità del contratto e la sottoposizione di un bene comune alle regole del mercato non necessariamente comporta la qualificazione in termini privatistici del rapporto, né ha effetti deteriori per la risorsa - atteso che potrebbe essere gestita in modo più efficiente. Ciò ovviamente impone comunque una regolazione in

²⁸¹ Cfr. Tar Puglia – Lecce, sez. II, sent. 20 dicembre 2014, n. 3141. In termini simili, Bruti Liberati E. “Accordi Pubblici”, *cit.* p. 12; Pericu G., “L'attività consensuale dell'Amministrazione pubblica”, in *Diritto amministrativo* a cura di L. Mazzaroli e altri, II, Bologna, 1998, pp. 1650 ss; Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992. p. 54 ss.

²⁸² L'art. 11, comma 2, L. 241/1990 a cui rimanda l'art. 15, comma 2, L. 241/1990 prevede che agli accordi pubblici trovano applicazioni “ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili”

²⁸³ Bruti Liberati E., “Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati”, Milano, 1996, p. 172; addirittura vi è chi sostiene che la patrimonialità non sarebbe elemento essenziale neppure del contratto di diritto privato. Il riferimento è a Tesaro G., “Il contratto del diritto pubblico e del diritto amministrativo in particolare”, *Rassegna di diritto pubblico*, 1961, pp. 9 ss.

²⁸⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. 15 maggio 2017, n. 2257 in Cicoria M., “Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”, *cit.*.

termini qualitativi e quantitativi della risorsa mediante strumenti pubblicistici affinché gli interessi egoistici di singoli non prevalgano²⁸⁵.

Si aggiunga, inoltre, che, a bene vedere, il contratto di fiume ha un evidente contenuto patrimoniale non solo per la valorizzazione, anche in termini economici della risorsa tutelata, ma anche perché i piani d'azione, parimenti alla sua struttura organizzativa, necessitano di finanziamenti (pubblici o privati) per poter essere realizzati.

Soggetti

Da un punto di vista soggettivo, il contratto di fiume inteso come strumento di gestione multilivello deve coordinare l'azione delle diverse amministrazioni e privati aderenti al contratto, ponendole su un piano di parità²⁸⁶.

Diversamente, invece, secondo il classico schema gerarchico – amministrativo tipico del sistema di tutela delle acque, si avrebbero delle amministrazioni con maggiori poteri (es. Regioni e Autorità di bacino distrettuale), rispetto ad altre, sottordinate (Province, Comuni, Consorzi e privati).

Così intesi i contratti di fiume sono in grado di incidere profondamente sullo schema gestorio e organizzativo dell'intervento pubblico nel settore idrico, in primis, facendo sedere intorno al medesimo tavolo i conoscitori delle istanze locali e i privati²⁸⁷ con i *policy maker* dei piani sovraordinati.

Dall'esame delle esperienze realizzate sul territorio italiano²⁸⁸ e dal documento condiviso dall'Osservatorio dei contratti di fiume sulla struttura organizzativa di questo istituto, possono individuarsi i seguenti soggetti con altrettante specifiche competenze al fine di garantire un corretto funzionamento del Contratto di fiume²⁸⁹.

a) Osservatori regionali / Tavoli tecnici di coordinamento/ Uffici ad hoc

Tale soggetto, può essere inserito nell'organizzazione delle Regioni e delle Province Autonome quale apposito ufficio competente e dedicato ai contratti di fiume che operi in stretta collaborazione con le Autorità di bacino distrettuale competenti,

²⁸⁵ Concretizzando la tragedia dei beni comuni di "hardiniana" memoria.

²⁸⁶ Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., Teasdale, P. J., "Cities, climate change and multilevel governance", *OECD Environment Working Papers*, 2009.

²⁸⁷ Esposito G. M., "La nuova organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. Procedura della programmazione negoziata, Torino, 2001, p. 33 ove l'A. evidenzia come il passaggio effettivo dall'unilateralità alla consensualità si ha con il coinvolgimento del privato nell'azione amministrativa e, quindi, nella sua introduzione nella stessa organizzazione.

²⁸⁸ Il medesimo quadro di soggetti competenti lo si rinviene anche in altri Paesi, ad esempio come si è visto in Francia.

²⁸⁹ Quanto di seguito riportato è ripreso e rielaborato dal documento "struttura organizzativa dei contratti di fiume" Documento presentato e condiviso in sede di V Consulta delle Istituzioni (10 dicembre 2020) e approvato in via definitiva dal XXIV Comitato di Indirizzo (27 gennaio 2021) dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume.

sulla base di modalità concordate con le medesime²⁹⁰.

La previsione di un ufficio competente all'interno della Regione o della Provincia autonoma dovrebbe rendere maggiormente efficaci le azioni di gestione, pianificazione e salvaguardia della risorsa acqua, dei territori e dell'ambiente ad essa connessi, in quanto, con il contributo delle Autorità di bacino distrettuali dovrebbero supportare e armonizzare i contratti di fiume nel proprio territorio di competenza, svolgendo il fondamentale ruolo di raccordo: tra le politiche di settore ai vari livelli e le tematiche affrontate dai contratti di fiume; tra programmazioni finanziarie e istanze/impegni maturati nei contratti di fiume; tra gli indirizzi ministeriali nell'ambito delle attività di formazione e scambio di esperienze sui contratti di fiume, nonché di raccolta e gestione dati per la caratterizzazione e il monitoraggio dei Contratti di fiume.

b) Soggetto promotore

I contratti di fiume, come osservato nello studio del processo, possono essere promossi da attori istituzionali (Autorità di bacino distrettuali, Regioni, Province, Comuni, Consorzi), nonché da soggetti privati (associazioni ambientaliste, sportive, di cittadinanza attiva, culturali, territoriali, oltre che istituti di ricerca, organismi rappresentativi della società civile e delle forze sociali attive a livello locale, ecc.).

È in ogni caso necessario il coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni essenziali e competenti per l'attuazione del Contratto di fiume nel territorio interessato atteso il quadro normativo di riferimento esposto. La funzione di promozione può essere svolta da un singolo soggetto o può aggregare più soggetti, dando vita in questo caso ad un organismo di promozione (p.es. "Comitato Promotore").

La funzione di promozione di un Contratto di fiume è propedeutica a definire le basi di coinvolgimento e responsabilizzazione attoriali per lo sviluppo del processo di *governance*.

La funzione di promozione è fondamentale in quanto è il primo vero passaggio della sequela procedimentale che porta, come primo step, alla predisposizione del Documento d'Intenti contenente le motivazioni e gli obiettivi generali e la sua sottoscrizione costituisce la base per l'avvio del Contratto di fiume.

Come è stato osservato, al fine di un corretto inquadramento territoriale del Contratto di fiume, nel Documento d'Intenti l'ambito geografico di pertinenza dovrà essere definito e altresì individuato un soggetto univoco che, per conto del partenariato locale, avrà il compito di interagire con la Regione o Provincia Autonoma competente anche per la fornitura di dati per la caratterizzazione e il monitoraggio del Contratto di fiume. Nel caso di contratti di fiume interregionali, il soggetto di cui sopra avrà altresì il compito di interagire con la/le competente/i Autorità di bacino distrettuale.

c) Soggetto responsabile della gestione

Il soggetto responsabile del Contratto di fiume assume una funzione gestionale

²⁹⁰ Ad oggi non sono stati istituiti uffici con competenze esclusive in materia di contratti di fiume. Generalmente è l'assessore all'ambiente che si occupa delle questioni legate ai contratti di fiume.

del processo.

Esso è generalmente un soggetto singolo (tipicamente denominato “Coordinatore”, “Responsabile” o con altra designazione analoga), ovvero, eventualmente, ad un organismo costituito da più soggetti, generalmente individuato/i tra i soggetti pubblici che hanno svolto la funzione di promozione (Autorità di bacino distrettuale, Regione, Provincia, Comune, Ente Parco) oppure, non è escluso che possa essere individuato tra altri soggetti non appartenenti alla sfera pubblica che, per le loro competenze, risultano adeguati a rivestire tale ruolo.

La responsabilità gestionale del Contratto di fiume attiene all’organizzazione e alla conduzione del processo di *governance*, nell’ambito delle decisioni condivise assunte in sede di partecipazione attiva e rese esecutive dall’organismo preposto alla responsabilità attuativa, attraverso un appropriato supporto tecnico-operativo.

Il soggetto responsabile della gestione del Contratto di fiume, si occupa generalmente delle seguenti attività:

- coordinamento dell’esecuzione delle diverse fasi, anche in collaborazione con i responsabili di eventuali procedimenti correlati;
- governo del processo complessivo di definizione del Programma d’Azione anche mediante periodiche riunioni con i soggetti responsabili;
- verifica del rispetto degli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori dell’Atto di Impegno formale del CdF, proponendo e/o recependo eventuali modificazioni e/o integrazioni al CdF stesso;
- promozione di forme organizzative funzionali alla partecipazione a programmi e progetti europei, nazionali e regionali, ecc.;
- attuazione delle attività di generazione, raccolta e manutenzione dei dati per la caratterizzazione e il monitoraggio del CdF.

d) *Assemblea o forum*

L’assemblea o il *forum* (o altra designazione analoga) del Contratto di fiume è l’organismo assembleare volto a garantire la partecipazione attiva dei soggetti sottoscrittori.

L’Assemblea del contratto di fiume è la sede del più ampio coinvolgimento delle comunità afferenti ai territori del bacino di riferimento, in cui prende forma la “democrazia partecipativa” intesa come principio cardine del Contratto di fiume e viene garantita una discussione pubblica, aperta e funzionale all’assunzione di decisioni condivise, auspicando la partecipazione attiva anche delle amministrazioni pubbliche territorialmente competenti. Tale funzione, oltre a contribuire alla fase di predisposizione del Contratto di fiume è propedeutica a seguirne la successiva fase attuativa e di eventuale aggiornamento.

All’interno dello stesso soggetto rappresentativo, salvo diversa previsione regionale o dell’autorità di bacino distrettuale, possono essere istituiti gruppi di lavoro più ristretti per tematiche specifiche o aree geografiche, coinvolgendo gli attori

interessati sul territorio in stretta relazione con le diverse problematiche e con gli obiettivi specifici dello scenario strategico di sviluppo del bacino. Si parla in tal caso di tavoli tematici.

e) Comitato di Coordinamento”, “Cabina di Regia”, “Comitato dei Sottoscrittori”

L’organismo tipicamente denominato “Comitato di Coordinamento”, “Cabina di Regia”, “Comitato dei Sottoscrittori” o con altra designazione analoga, è generalmente composto da rappresentanti apicali (o figure analoghe o loro delegati) dei soggetti sottoscrittori del Documento di Intenti e, successivamente, dell’Atto d’Impegno formale del Contratto di fiume.

Nella definizione del Programma d’Azione, il Comitato di Coordinamento tiene conto, come riferimento privilegiato, delle proposte che emergono in sede di assemblea/*forum*.

Tale organismo, ove se ne ravvisi la necessità, potrà decidere di dotarsi di un apposito regolamento per l’articolazione degli incontri e delle modalità di adozione delle decisioni che gli competono

Il Comitato di coordinamento potrebbe essere definito come l’organo di governo del Contratto di fiume. Esso ha la responsabilità attuativa del processo di governance e di implementazione del Contratto di fiume stesso, costituendo un organismo che rappresenta la sede di concertazione e di decisione attuativa, quale espressione degli interessi locali presenti nel bacino idrografico.

Nello specifico, tale organismo svolge tipicamente le seguenti attività:

- sostiene e favorisce l’adesione al CdF di tutti gli Enti pubblici compresi nell’ambito territoriale di riferimento del Contratto medesimo;

- valuta e approva le proposte di adesione di soggetti privati, sulla base della qualificazione dell’interesse di questi ultimi e dell’apporto al Programma d’Azione;

- sovrintende e verifica l’attuazione del processo di governance del CdF, condividendo lo scenario strategico di sviluppo sostenibile e durevole del territorio del bacino interessato, le scelte di allocazione delle risorse e la specificazione del Programma d’Azione;

- contribuisce alle eventuali modificazioni e/o integrazioni dell’Analisi conoscitiva preliminare integrata, del Documento Strategico, del Programma d’Azione e dell’Atto d’Impegno formale del CdF;

- divulga, attraverso i propri canali informativi, gli orientamenti maturati e le scelte relative all’attivazione, attuazione e gestione continuativa del CdF;

- attua gli impegni assunti con la sottoscrizione dell’Atto d’Impegno formale del CdF;

- predispone aggiornamenti periodici sullo stato di implementazione di detti impegni;

- sovrintende la generazione, raccolta e manutenzione dei dati per la caratterizzazione e il monitoraggio del CdF.

f) Segreteria tecnica o Comitato tecnico scientifico

La “Segreteria Tecnica”, “Comitato Tecnico Scientifico” ha la funzione di supporto tecnico-organizzativo composto da un gruppo di referenti tecnici individuati dai soggetti promotori e sottoscrittori del Documento di Intenti e dell’Atto di Impegno formale.

La composizione e l’articolazione e le attività di tale organismo sono definite nell’ambito dello stesso Contratto di fiume.

All’interno dell’organismo, possono essere istituiti gruppi di lavoro più ristretti per tematiche specifiche, coinvolgendo gli attori interessati sul territorio in stretta relazione con le diverse problematiche e con gli obiettivi specifici dello scenario strategico di sviluppo del bacino. Per lo svolgimento dei propri compiti, l’organismo può richiedere la collaborazione delle strutture tecnico-amministrative dei soggetti coinvolti nel processo.

Ai lavori dello stesso possono partecipare, se convocati, i soggetti responsabili e attuatori delle singole azioni del Contratto di fiume e altri soggetti, anche se esterni all’organismo stesso, qualora le problematiche trattate ne richiedano il parere o le competenze.

I processi di governance dei CdF richiedono l’espletamento di funzioni tecnico-operative a supporto delle funzioni degli altri soggetti del contratto di fiume ovvero a sostegno della partecipazione prevista dal processo.

Tali funzioni hanno il compito di realizzare tutti i passaggi necessari per una corretta e trasparente definizione e attuazione del contratto, gestendo le tempistiche e l’organizzazione generale delle diverse fasi del processo.

In particolare, la segreteria tecnica/comitato tecnico scientifico dovrebbe assicurare un’attività di supporto amministrativo per le attività di verifica e di monitoraggio del Programma d’Azione e della sua attuazione, nonché per i momenti partecipativi di confronto.

A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni dei possibili compiti svolti dall’organismo di supporto tecnico-organizzativo:

- reperisce e identifica dati e conoscenze per l’elaborazione di analisi territoriali e approfondimenti;

- redige i documenti del contratto di fiume;

- supporta sul piano organizzativo e facilitativo le riunioni e le varie attività di partecipazione attiva;

- organizza e gestisce le attività di comunicazione e informazione al pubblico;

- supporta sul piano tecnico-organizzativo la generazione, raccolta e gestione

dei dati per la caratterizzazione e il monitoraggio del CdF. Tale funzione dovrebbe essere raccordata con la medesima attività svolta a livello sovraordinato dall'Osservatorio dei contratti di fiume.

Oggetto

Le acque, come visto nei primi capitoli, sono state considerate in passato un bene di produzione, pubblico, ed in quanto tale soggetto allo sfruttamento prevalentemente industriale, ma anche agricolo ed energetico.

La ricordata evoluzione dell'approccio alla tutela della risorsa idrica affermatosi dopo l'introduzione della L. n. 36/1994, ha visto le acque divenire un importante elemento da tutelare quale componente essenziale dell'ambiente.

È andata quindi affermandosi l'idea del bene acqua come elemento non frazionabile ed esauribile ed in ogni caso produttivo di servizi ecosistemici.

L'assegnazione dell'intero sistema idrico al soggetto pubblico (art. 144 TU dell'Ambiente)²⁹¹ costituisce in tal senso un'attribuzione funzionalizzata, volta a salvaguardare la risorsa sul lungo periodo anche per le generazioni future, a garantire uno sviluppo sostenibile e la sua distribuzione a condizioni eque. In questo senso, occorre parlare di "demanialità custodiale"²⁹².

La proprietà delle acque non esclude la cooperazione delle comunità locali nella gestione della risorsa considerata "bene comune"²⁹³. Nell'attuale sistema di gestione delle acque le comunità locali hanno pieno diritto a partecipare alla tutela della risorsa idrica, non tanto in ragione degli spazi che la partecipazione procedimentale riserva loro in sede pianificatoria²⁹⁴ quanto, piuttosto, per la previsione di nuovi strumenti applicativi dei citati principi di partecipazione e sussidiarietà, come appunto i contratti di fiume.

Venendo quindi agli obiettivi dei contratti di fiume si può affermare che essi

²⁹¹ TU dell'Ambiente, Art. 144, comma 1: "*Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato*".

²⁹² Per un'attenta descrizione del regime giuridico di "demanialità custodiale" sui beni comuni, si veda Boscolo E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., p. 328 e ss, il quale sostiene che le acque sono soggettivamente pubbliche, ma la demanialità idrica non costituisce una attribuzione di matrice 'dominica' bensì un affidamento custodiale (una titolarità che 'obbliga' e non è funzionale all'estrazione di utilità dalla res).

²⁹³ La ricerca che è valsa il premio Nobel ad E. Ostrom ha fatto emergere la sussistenza di situazioni in cui l'autogoverno comunitario responsabile dei beni comuni offre una praticabile alternativa alla dicotomia tra la visione pubblicistica e la visione privatistica e prerogative liberista. Tra i molti scritti sull'argomento, Ostrom E., "Né mercato né stato nella gestione delle risorse collettive", *La Questione Agraria*, 1996, pp. 7 ss.

²⁹⁴ La previsione di autorità di bacino distrettuali secondo la Direttiva Quadro Acque pare aver invertito la rotta intrapresa dal legislatore italiano con la previsione, negli anni Novanta, di autorità di bacino di prossimità.

perseguano obiettivi di tutela ambientale, al fine di consentirne la trasmissione intergenerazionale²⁹⁵.

Più specificamente, i contratti di fiume, attraverso politiche integrate e partecipate sono principalmente indirizzati alla tutela della risorsa idrica e al contenimento del rischio idrogeologico.

La necessità di un approccio integrato, multi-obiettivo e multi-scalare, sia nella definizione delle misure che nella loro valutazione, è chiaramente riconosciuta dalla Direttiva Quadro Acque che dalla Direttiva Alluvioni, che impegna gli Stati Membri ad effettuare una valutazione e a predisporre piani per la tutela dell'acqua e la gestione del rischio idrogeologico, attuando tutte le sinergie possibili tra obiettivi di qualità ecologica dei fiumi e riduzione del rischio idraulico.

Oltre a tali due obiettivi principali, i contratti di fiume perseguono finalità di riequilibrio ambientale e valorizzazione paesaggistica, uso sostenibile delle risorse, fruizione turistica sostenibile e diffusione della cultura dell'acqua.

Tali temi sono ricorrenti in tutte le esperienze di contratti di fiume sviluppatesi ad oggi sul territorio nazionale.

La gestione partecipata consente di creare politiche condivise con la creazione di una gerarchia degli obiettivi da perseguire e il riorientamento della programmazione e delle risorse finanziarie.

Tale aspetto costituisce certamente un *quid pluris* dello strumento in esame rispetto all'ordinaria amministrazione della risorsa idrica: attuare politiche che muovano dalla consapevolezza delle priorità, individuate grazie anche alle comunità locali.

I contratti di fiume stimolano la progettualità territoriale dal basso, perché coinvolgono le comunità nella valorizzazione del proprio territorio affinché si sviluppi un sentimento identitario con il territorio ²⁹⁶.

Oltre agli obiettivi, nei vari contratti di fiume risulta comune l'ottica con la quale vengono affrontate le diverse problematiche ossia la consapevolezza condivisa circa la rilevanza multi-valoriale dei corpi idrici.

Qualsiasi sia l'obiettivo, l'intento è quello di raggiungere una integrazione tra le politiche di tutela delle risorse idriche e gli strumenti di pianificazione territoriale e

²⁹⁵ Tali principi fondamentali di tutela dell'ambiente e delle generazioni future sono stati recepiti nel 2022 nel dettato della Carta Costituzionale, modificando gli artt. 9 e 41. All'art. 9 Cost. è stato aggiunto un terzo comma che sancisce l'impegno a salvaguardare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". Coerentemente, è stato modificato anche l'articolo 41 Cost., ossia la norma che riconosce la libertà d'impresa e ne individua i limiti, specificando che questa non può svolgersi in contrasto con la salute e l'ambiente (oltre che con gli altri valori già presenti: utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana) e che, con legge, l'attività economica può essere "indirizzata" e "coordinata" a fini "ambientali" (oltre che a "fini sociali", come già previsto).

²⁹⁶ Magnaghi, A., "Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali". *Etica ed economia*, 2007, pp. 51 – 70; id. "la democrazia dei luoghi. azioni e forme di autogoverno comunitario", *scienze del territorio*, n. 8/2020, pp. 29-37.

paesaggistica, in modo tale da orientare, parallelamente, riprogrammazioni economiche e risorse²⁹⁷.

Funzioni

Vi è chi ha individuato la funzione del contratto di fiume nella “(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”²⁹⁸.

Invero, la funzione individuata dalla dottrina citata pare poter essere riconducibile più propriamente all’oggetto del contratto e non già la sua funzione economico-giuridica o, per dirla in termini civilistici, alla causa del contratto.

D’altra parte, riconoscendo *la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico* come causa/funzione dell’istituto, rimarrebbe il dubbio su quale sia allora l’oggetto del contratto di fiume. Infatti, non sembra condivisibile individuare l’oggetto “nell’acqua in sé”²⁹⁹, stante la sua indeterminatezza, caratteristica contraria proprio ai principi civilistici in materia contrattuale³⁰⁰.

L’individuazione della funzione del contratto di fiume è dunque rimessa all’interprete. Nel presente lavoro, come anticipato, si tenterà di individuare, nei capitoli 6 e 7, le funzioni del contratto di fiume.

Il riferimento è alla collaborazione tra le istituzioni esistenti nel complesso sistema di gestione delle acque, il coordinamento tra la pluralità di piani adottati e la partecipazione attiva dei portatori di interesse alla scala locale, nonché la previsione di finanziamenti multiobiettivo.

²⁹⁷ Cicoria M., “Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”, *cit.* L’A. sposando la teoria del contenuto del contratto come bene - entità reale dello stesso su cui ricadono gli effetti del contratto medesimo, afferma “*come potrebbe concludersi che oggetto del CDF sia l’acqua in sé come bene giuridico da tutelarsi mediante le attività preindividuate dal legislatore e che le parti del contratto perseguiranno secondo tempistiche e competenze. Tale bene ha senza dubbi i requisiti di cui all’art. 1346 c.c.*”.

²⁹⁸ *Ibidem*

²⁹⁹ *Ibidem*

³⁰⁰ Si ricorda a tal proposito che, ai sensi dell’art. 1346 cod. civ., “L’oggetto del contratto deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile”.

5.6. Profili procedurali per la sottoscrizione del contratto di fiume

I contratti di fiume sono il risultato di un processo di cooperazione e di contemperamento tra gli interessi dei diversi portatori di interesse, i quali definiscono un programma di azioni condivise tra attori pubblici e privati, ovviamente tenuto conto dei piani sovraordinati e della normativa esistente.

Nei documenti elaborati dal Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume si descrivono le varie fasi che precedono e seguono la sottoscrizione del contratto di fiume.

Le varie fasi del processo indicato esso stesso, impropriamente, come contratto di fiume sono state per la prima volta descritte recependo la prassi fino ad allora diffusa nella “carta nazionale dei contratti di fiume” (2010).

Successivamente tale processo formativo è stato maggiormente dettagliato nel documento contenente “definizioni e requisiti di base adottato dal tavolo nazionale dei contratti di fiume” (2015).

Poiché, come anticipato, la Carta nazionale dei contratti di fiume è stata pressoché adottata da ciascuna Regione, il processo formativo dei contratti di fiume è il medesimo in ciascuna esperienza registrata.

Talune Regioni si sono dotate di proprie linee guida, come ad esempio Regione Piemonte, Regione Sardegna, Regione Campania e Regione Emilia Romagna, le quali si sono dotate di proprie linee guida per la stipulazione dei contratti di fiume ³⁰¹, comunque sovrapponibili in larga misura alla procedura prevista dai documenti del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume.

Le linee guida del Piemonte prevedono un processo articolato in quattro fasi: a) la fase di preparazione; b) la fase di attivazione; c) la fase di attuazione d) la fase di consolidamento. Per ciascuna fase le linee guida prevedono anche una specifica durata.

Peculiarità dello *standard* previsto dal legislatore regionale del Piemonte sta nel fatto che il piano d’azione deve essere sottoposto a valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della legge regionale n. 40/1998 prima della sottoscrizione formale del contratto. Il lavoro di indirizzo nella formazione dei contratti di fiume dalla Regione Piemonte si completa con la messa a disposizione di documenti tipo di protocollo d’intesa, di contratto di fiume disponibili quale allegato alle linee guida di

³⁰¹ Le linee guida della Regione Piemonte sono state adottate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 16 -2610 del 19 settembre 2011. Le Linee guida della Regione Sardegna sono state adottate con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 2 dell’11 dicembre 2018. Le linee guida della Regione Campania sono state adottate con delibera di Giunta Regionale n. 314 del 9.7.2019, pubblicata sul BURC n. 56 del 30.9.2019. Le linee guida dell’Emilia-Romagna sono state adottate con DGR 1587/2015 pubblicate su BURERT n.301 del 20.11.2015.

cui sopra³⁰².

Le Linee guida della Regione Sardegna³⁰³, richiamano la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume e si articolano in 6 fasi: a) condivisione di un Documento di Intenti che ha valore di accordo preliminare (Protocollo di Intesa); b) costruzione del quadro conoscitivo focalizzato su aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio di riferimento. c) Elaborazione di uno Scenario Strategico che deriva dall'attività di concertazione effettuata in precedenza e che si riferisce ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, coerente con gli obiettivi della pianificazione di area vasta e che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto con le politiche di sviluppo locale del territorio. d) redazione del Piano di Azione e) sottoscrizione del Contratto di Fiume che rappresenta un atto di impegno formale; f) Piano di monitoraggio.

La regione Campania³⁰⁴ sintetizza in 4 fasi il processo del contratto di fiume; preparazione, attivazione, attuazione e monitoraggio. Attribuisce alla Regione un ruolo fondamentale nell'attivazione degli strumenti di contatto di fiume, prevedendo in ogni caso che il soggetto capofila deve essere un ente pubblico. È ovviamente aperta la partecipazione anche ai privati. L'istituto viene espressamente qualificato come giuridicamente riconducibile agli accordi di programmazione negoziata.

La regione Emilia Romagna³⁰⁵ si differenzia dalle altre Regioni che hanno adottate specifiche linee guida, in quanto non regola profili procedurali, ,a suggerisce elementi contenutistici di carattere tecnico scientifico che possono essere veicolati per il tramite dei contratti di fiume. Il riferimento è in particolare a numerose misure per il contenimento del rischio idrogeologico e la tutela della qualità delle acque.

Nelle restanti Regioni italiane viene adottato più specificamente il processo descritto dalla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (2010), così come meglio dettagliato dal Documento "definizioni e requisiti di base adottato dal tavolo nazionale dei contratti di fiume" (2015).

Negli stessi documenti è specificato come l'individuazione di tali fasi processuali è frutto dell'analisi critica delle diverse esperienze di Contratto di Fiume già avviate, non costituiscono nodi peculiari del processo di programmazione negoziata e non rappresentano un unico modello di processo valido per tutte le diverse realtà territoriali e amministrative che si cimenteranno in tali accordi, quanto piuttosto

³⁰² Le linee guida per la formazione dei contratti di fiume sono disponibili sul sito della Regione Piemonte: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>

³⁰³ Le linee guida per la formazione dei contratti di fiume sono disponibili sul sito istituzionale della Regione Sardegna: https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_617_20190109155009.pdf

³⁰⁴ Le linee guida per la formazione dei contratti di fiume della Regione Campania sono disponibili sul sito istituzionale regionale, nella parte dedicata al BURC, al seguente link: <http://www.burc.regione.campania.it/eBurcWeb/publicContent/archivio/archivio.iface>

³⁰⁵ Le linee guida per la formazione dei contratti di fiume sono disponibili sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna <https://progeu.regione.emilia-romagna.it/it/life-rii/temi/documenti/linee-guida-per-la-riqualificazione-integrata-dei-corsi-d2019acqua-naturali/>

una struttura di percorso da modellare a seconda delle rispettive esigenze.

Si può dunque affermare che i contratti di fiume possono seguire il seguente schema (e solitamente lo seguono) non vincolante, suggerito dal Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume³⁰⁶:

a) condivisione di un Documento d'intenti In tale documento sono espresse le *motivazioni e gli obiettivi generali*, stabiliti anche per il perseguimento degli obblighi cui all'articolo 4 della direttiva 2000/60/CE e delle direttive figlie, le *criticità* specifiche oggetto del Contratto di fiume e la *metodologia di lavoro*, condivisa tra gli attori che prendono parte al processo. La sottoscrizione di tale documento da parte dei soggetti interessati dà avvio all'attivazione del Contratto di fiume.

b) messa a punto di una appropriata Analisi conoscitiva preliminare integrata sugli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto del Contratto di fiume, come ad esempio la produzione di una Monografia d'area o Dossier di caratterizzazione ambientale (inclusa un'analisi qualitativa delle principali funzioni ecologiche), territoriale e socio economico (messa a sistema delle conoscenze), la raccolta dei Piani e Programmi (quadro programmatico), l'analisi preliminare sui portatori di interesse e le reti esistenti tra gli stessi. Tra le finalità dell'analisi vi è la definizione e/o valorizzazione di obiettivi operativi, coerenti con gli obiettivi della pianificazione esistente, sui quali i sottoscrittori devono impegnarsi.

c) elaborazione di un Documento strategico che definisce lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto e più in generale di area vasta, con le politiche di sviluppo locale del territorio.

d) definizione di un Programma d'Azione con un orizzonte temporale ben definito e limitato (indicativamente di tre anni), alla scadenza del quale, sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al successivo punto, sarà eventualmente possibile aggiornare il contratto o approvare un nuovo Piano d'azione. Il Piano d'azione deve indicare oltre agli obiettivi per ogni azione anche gli attori interessati, i rispettivi obblighi e impegni, i tempi e le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie, nonché la relativa copertura finanziaria. Il PA contiene una descrizione sintetica del contributo delle singole azioni al perseguimento delle finalità di cui alle direttive 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (direttiva alluvioni) e 42/93/CEE (direttiva Habitat) e delle altre direttive pertinenti;

e) messa in atto di processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti al Contratto di Fiume. Tali processi partecipativi dovranno essere strutturati per favorire decisioni e scelte attraverso deliberazioni con un processo dialogico bilanciato che eviti squilibri a favore degli attori dotati di maggior peso politico ed economico. Pertanto, deve essere garantito che la discussione avvenga tra soggetti liberi e uguali e la decisione,

³⁰⁶ La descrizione delle varie fasi del processo di contratto di fiume è ripresa dal documento che può ritenersi una linea guida nazionale per la stipula rubricato "Definizioni e requisiti di base dei contratti di fiume" (2015).

essendo l'esito di "un dibattito allargato", possa anche indurre un mutamento nell'orientamento dei partecipanti, favorendo l'assunzione di decisioni più eque e orientate al bene collettivo. La partecipazione non va intesa come un semplice atto burocratico.

f) sottoscrizione di un atto di *impegno formale*, il Contratto di fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti.

g) attivazione di un Sistema di *controllo e monitoraggio* periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti;

h) *Informazione al pubblico*. I dati e le informazioni sui contratti di fiume devono essere resi accessibili al pubblico, come richiesto dalle direttive 4/2003/CE sull'accesso del pubblico all'informazione e 35/2003/CE sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali su piani e programmi ambientali, attraverso una pluralità di strumenti divulgativi, utilizzando al meglio il canale Web.

Le 8 fasi appena descritte possono essere raggruppate in 4 step:

1. la fase di attivazione
2. la fase di studio
3. l'accordo formale
4. il monitoraggio e la diffusione delle informazioni

Le linee guida sopra richiamate descrivono il processo a far data dalla condivisione di un documento di intenti. Tuttavia, è possibile individuare una fase ancora antecedente la condivisione del documento di intenti.

Si tratta dei primi momenti del processo espressione di esigenze del singolo o di più portatori di interesse (pubblici o privati) che condividono con una o più amministrazioni le proprie istanze.

Tale fase può essere avviata sia su iniziativa di privati (generalmente associazioni) che su iniziativa di enti pubblici locali (Autorità di bacino distrettuali, Regione, Provincia, Comune, Consorzi).

Segue l'organizzazione di momenti di confronto e diffusione degli intenti che possono assumere diverse forme a seconda del soggetto promotore e delle iniziative che intende intraprendere.

Segue, solo allora, la formazione di un documento di intenti che viene condiviso con le altre parti individuate come possibili portatori di interesse al fine di una sua modifica o sottoscrizione per accettazione.

È bene notare come l'adesione di pubbliche amministrazioni al documento di intenti debba essere preceduta dalla deliberazione degli organi competenti, come previsto dall'art. 11 L. 241/1990, comma 4 bis, ove "*a garanzia dell'imparzialità e del*

buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento".

La sottoscrizione dei documenti di intenti da parte di amministrazioni e del maggior numero di portatori di interesse dovrebbe aiutare ad una maggiore diffusione del progetto, ancora formato da obiettivi del tutto generici e a dare inizio dunque ai lavori.

Ha così avvio il processo che dovrebbe portare alla sottoscrizione del contratto di fiume.

Seguono le fasi di studio e partecipazione per la descrizione dell'attuale stato ecologico del bacino di riferimento, le sue criticità e l'individuazione di programmi a breve e lungo termine che si intendono realizzare.

Tali elementi confluiranno in ulteriori documenti che sono la Monografia d'area, il documento strategico e i piani d'azione che, insieme al documento d'intenti, andranno a formare il contratto di fiume, al quale aderiranno i vari enti pubblici sempre secondo lo schema di cui all'art. 11, comma 4 bis, della L. 241/1990.

L'esposizione dei vari passaggi che conducono alla sottoscrizione dell'accordo finale ci permette di comprendere come in realtà per contratto di fiume dovrebbe intendersi più propriamente il solo accordo conclusivo e non già tutto il processo spesso indistintamente definito anch'esso Contratto di fiume, confondendo la parte con il tutto, in una sorta di sineddoche giuridica.

5.7. Prime conclusioni sulla natura giuridica del contratto di fiume

Da quanto esposto, si può notare che i contratti di fiume, contrariamente a quanto potrebbe lasciar intendere il “*nomen iuris*”, pare rispondano precipuamente al modello degli accordi tra pubbliche amministrazioni ai sensi dell’art. 15 L. 241/1990, essendo volti, fundamentalmente, a garantire un coordinamento volontario, vincolante, tra soggetti che dispongono di ambiti significativi di autonomia politica e/o amministrativa e, sebbene non necessariamente, per quanto pure auspicabile, tra gli stessi e i soggetti privati.

D’altra parte, l’art. 68 bis del TU dell’Ambiente non prevede espressamente l’obbligatoria partecipazione dei privati, né in tal senso depongono le linee guida redatte dal tavolo nazionale dei contratti di fiume e dall’Osservatorio nazionale.

L’esame delle esperienze, poi, conferma la non necessarietà della partecipazione privatistica al contratto di fiume, si pensi ad esempio ai virtuosi contratti di fiume della prima stagione storica dell’istituto³⁰⁷.

Tuttavia, le funzioni stesse del contratto di fiume, la *ratio* della programmazione negoziata, nonché l’evoluzione storica dell’istituto e i protocolli redatti dal tavolo nazionale dei contratti di fiume e dall’Osservatorio inducono a ritenere la partecipazione dei privati, sebbene non necessaria, fortemente opportuna.

Nel concludere un contratto di fiume, un accordo o un contratto di programma o altri strumenti di programmazione negoziata con altri enti pubblici, le amministrazioni agiscono nell’esercizio dei loro poteri pubblicistici e non nell’esplorazione della loro capacità di diritto privato.

Ciò impone che, come peraltro nel caso degli accordi con i privati, l’attività delle amministrazioni deve ritenersi sottoposta *in primis* alle regole proprie del potere amministrativo e, in secondo luogo, dei principi civilistici in quanto compatibili.

In breve, il contratto di fiume sembra poter essere annoverato nello strumentario delle pubbliche amministrazioni tra i modelli consensuali di esercizio del potere.

L’inquadramento dei contratti di fiume tra gli accordi tra pubbliche amministrazioni è giustificato anzitutto dalla sostanziale sovrapponibilità, quanto a procedimento e struttura, agli strumenti di programmazione negoziata che, ai primi (gli accordi tra pubbliche amministrazioni), sono ricondotti secondo un orientamento pressoché unanime.

Inoltre, anche l’analisi della formazione dell’accordo, proceduralizzato sulla falsa riga della L. 241/1990³⁰⁸, nonché il ruolo essenziale dei soggetti pubblici

³⁰⁷ Il riferimento è al contratto di fiume Olona – Bozzente – Lura o, ancora, al Contratto di fiume Seveso, i quali hanno consentito la realizzazione di più piani d’azione sino ad oggi.

³⁰⁸ Secondo la scansione tipica dell’iniziativa, istruttoria, conclusione dell’accordo e integrazione dell’efficacia, nonché la previsione, nei casi in cui sia prevista la conclusione di accordi

quanto ad effettiva promozione e finanziamento delle attività, pare ulteriormente ricondurre l'istituto all'impostazione pubblicistica.

E, ancora, l'oggetto del contratto ha natura pubblicistica atteso il contenuto riconducibile agli obiettivi di miglioramento qualitativo e quantitativo delle acque, - voluti *in primis* dal legislatore europeo nella Direttiva Quadro Acque e nella Direttiva Alluvioni, ma allo stesso tempo espressione delle finalità del TU dell'Ambiente e della normativa regionale di bacino sviluppatasi nel tempo - e alle esigenze di sviluppo locale, pure espressione di politiche pubbliche³⁰⁹.

Infine, la funzione del contratto di fiume è fondamentalmente pubblicistica come si vedrà nei capitoli che seguono essendo volta principalmente al coordinamento tra piani e soggetti operanti su scale differenti nel complesso sistema di gestione delle acque.

È bene specificare che ricondurre lo strumento tra gli strumenti a carattere prevalentemente pubblicistico non significa ridurre il ruolo della partecipazione dei privati che, anzi, rimane di fondamentale importanza nel funzionamento dei contratti di fiume e nel portare all'interno di essi le "strutture identitarie" delle comunità territoriali³¹⁰.

Tale categorizzazione vorrebbe aiutare a meglio delineare la disciplina applicabile ad uno strumento che, in realtà, salvo la recente previsione dell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente, non è stato oggetto di previsioni normative di dettaglio.

La carente disciplina dell'istituto seppur garantisce maggiore flessibilità e possibilità di adattamento ai singoli ambiti di applicazione è stata da più parti rilevata come criticità³¹¹.

con i privati, di una determinazione preliminare dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento, ai sensi dell'art. 11 comma 4 bis, L. 241/1990.

³⁰⁹ Nell'obiettivo dello sviluppo locale riecheggia quanto previsto originariamente dal legislatore nella L. 662/1996 con riferimento agli strumenti di programmazione negoziata.

³¹⁰ Magnaghi A, "Il principio territoriale", Bollati Boringhieri, 2020, p. 20.

³¹¹ Billet P., "Le droit comme mode de regulation des conflits dans la gestion des eaux souterraines", *CNRS-MSH Alpes, Les conflits d'usage en environnement. Le Cas de l'eau*, 2000, evidenzia come ad una debolezza della disciplina dell'istituto corrisponda una debolezza dello strumento in relazione al coordinamento, anche temporale, con gli altri strumenti in materia di acque; Mahè L.P. Ortalo Magnè F., "Politique agricole, un modele europeen". *Preese de science politiques*, Parigi, 2001, esprimono riserve nei confronti di contratti di matrice ambientale rispetto agli strumenti regolamentari che sono invece rafforzati da previsioni crescenti di responsabilità civile; Mazzotta A. B., "Quale rapporto tra i Contratti di Fiume e i patti di collaborazione? Nuove politiche in tema di acque. La Calabria incentiva l'uso dei Contratti di fiume come strumento per la cura di beni comuni", *Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà*, 2018, evidenzia come una carente regolamentazione dello strumento comporta una molteplicità e un'indeterminatezza numerica dei soggetti coinvolti, pubblici e privati, la complessità delle attività di medio periodo con particolare riferimento alla fase preliminare che precede la formalizzazione del contratto di fiume. L'A. segna come nella fase di costruzione del Dossier conoscitivo preliminare e dello Scenario Strategico non è consentito eludere le problematiche reali e concrete che in questa fase possono insorgere, quali: la determinazione del tipo e della durata nel tempo degli impegni preliminari da espletare; la qualità delle attività svolte medio tempore; la sostenibilità

Diviene dunque importante, in assenza di una specifica disciplina di dettaglio, tentare un inquadramento giuridico dello strumento del contratto di fiume.

Ciò non tanto al fine di regolare le fasi costruttive dello strumento che paiono ad oggi essere sufficientemente disciplinate dai protocolli del Tavolo e dell'Osservatorio, ma al fine di sopperire all'*horror vacui* cui si può trovare d'innanzi l'interprete nella fase patologica dell'accordo.

A tal proposito, condividendo l'impostazione prevalentemente pubblicistica dello strumento sopra descritta si potrà dunque attingere agli orientamenti formati in relazione all'art. 15 e al richiamato art. 11 della L. 241/1990.

La scelta di procedere in via negoziale alla definizione del contenuto dell'accordo e all'individuazione dei contraenti sarà sottoposta alle regole proprie del potere amministrativo e in particolare ai principi di legalità, ragionevolezza e imparzialità. Le eventuali violazioni di tali regole potranno essere contestate dai terzi, anche privati, titolari di un interesse qualificato mediante l'impugnazione dell'accordo³¹².

La fase di negoziazione, stante la natura pubblicistica di tali accordi, vedrà l'applicazione della disciplina privatistica tendenzialmente limitata ai soli profili dell'obbligo di correttezza, oggi invero inserita quale principio generale anche nella legge sul procedimento amministrativo, e alle connesse ipotesi di responsabilità precontrattuale.

Si noti in particolare come nel procedimento del contratto di fiume, un obbligo a concludere il contratto per l'amministrazione nasca solo dalla deliberazione che ne precede l'adozione ai sensi dell'art. 11 comma 4 bis L. 241/1990 e non già dalla stipula dei precedenti accordi che porteranno al contratto di fiume in senso stretto: il riferimento è al documento di intenti, al piano strategico o al piano d'azione.

finanziaria di tale delicatissima fase; Moramarco L., "I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico" *cit.*, p. 910, riconduce alla scarsa base normativa del contratto di fiume la sua difficile qualificazione giuridica e i problemi legati alla democrazia partecipativa; Brocca M., "Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario", *Riv. Giur. Edil.*, 2016, p. 17, sottolinea come l'assenza o la genericità della tipizzazione normativa delle obbligazioni in capo alle parti contraenti, nelle ipotesi di coinvolgimento di soggetti privati nella gestione del paesaggio, sia stato un limite più che un'opportunità per il decollo di questi strumenti; Portera A., "I contratti di fiume", *Federalismi.it*, 2017, sostiene che malgrado il contratto di fiume si inserisca in un contesto ampio e di fondamentale rilievo, stante la carente disciplina appare complessa la concreta configurazione dello stesso sotto diversi profili. In particolare, si mostrano problematici sia la definizione della portata applicativa, sia l'inquadramento giuridico che l'adozione e la pratica attuazione dello strumento in analisi.

³¹² Per una ricostruzione sull'impugnabilità dell'accordo o dell'atto amministrativo che lo precede si rimanda a Bruti Liberati E., "Accordi pubblici", *cit.*, il quale ritiene impugnabile l'accordo in quanto l'atto preliminare non è dotato di propria autonomia e poiché è l'accordo che produce effetti verso l'esterno stando ai principi civilistici, comunque, applicabili agli accordi pubblicistici.

Quest'ultimi, infatti, potrebbero essere intesi come impegni alla contrattazione³¹³ e non già come obbligo alla stipula del contratto di fiume.

Qualora l'amministrazione, avviato il relativo procedimento come soggetto proponente non concludesse il contratto di fiume, potrebbe riconoscersi al privato la possibilità di agire avverso il silenzio-inadempimento della p.a. con eventuale richiesta risarcitoria³¹⁴.

Diversamente, quando fosse il privato ad essere inadempiente rispetto alle obbligazioni nascenti dalla fase precontrattuale sarebbe pacificamente ammesso l'utilizzo dell'art. 2932 c.c.

La fase successiva, ossia la fase esecutiva del contratto di fiume, è caratterizzata dal nodo relativo all'indispensabile tutela dell'interesse pubblico, anche in caso di esercizio negoziato dei poteri amministrativi.

Si ritiene pertanto secondo l'orientamento maggioritario già espresso esercitabile da parte dell'Amministrazione il potere di recesso, che incide anche sull'ulteriore profilo della vincolatività dell'accordo.

In caso di adozione di un provvedimento successivo, esecutivo del contratto di fiume, difforme rispetto al contenuto dell'accordo, invece, il rimedio esperibile dal privato è l'azione di annullamento per eccesso di potere stante la contraddizione con la previsione dell'accordo.

Nel diverso caso in cui sia inadempiente il privato, anche in questa fase esecutiva, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto applicabile l'art. 2932 c.c.³¹⁵.

Inoltre, pare utile una riflessione anche sull'impostazione di chi rinviene un maggior spazio applicativo per le regole civilistiche nella fase di esecuzione degli accordi tra amministrazioni³¹⁶.

Nell'ambito dei contratti di fiume, tuttavia, del tutto residuale potrebbe apparire l'ipotesi di nullità del contratto per illiceità della causa o per contrarietà a norme imperative, ordine pubblico e buon costume, stante il controllo rimesso alla pubblica amministrazione prima dell'adesione all'accordo ai sensi dell'art. 11 comma 4 bis. L. 241/1990.

³¹³ Non in materia di contratti di fiume, ma secondo il medesimo ragionamento logico giuridico si veda Cons. Stato, sez. V, sent. 19 agosto 2022, n. 7313.

³¹⁴ In tal senso Moramarco L., "I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)", *cit.*, L'A. ritiene altresì che qualora si condividesse l'impostazione privatistica, potrebbe trovare applicazione l'art. 2932 c.c., sebbene non trovi conforto nella giurisprudenza amministrativa anch'essa allineata secondo l'impostazione pubblicistica. Cons. St. 15 maggio 2002, n. 2636, in Cons. Stato, 2002, p. 1141; in Urb. e app., 2002, p. 1445 ss.

³¹⁵ Cons. St., ad. plen., 20 luglio 2012, n. 27, in Foro amm. CdS, 2012, p. 1806 ss., *idem* afferma l'esperibilità dell'azione costitutiva in capo alla p.a. alla luce dei principi di atipicità delle azioni di fronte al giudice amministrativo e di pienezza della tutela in caso di giurisdizione esclusiva.

³¹⁶ Cioria M., "Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume", *cit.*

Neppure le ipotesi di nullità per difetto della forma scritta pare possano realmente configurarsi atteso il procedimento che anticipa la formalizzazione del contratto di fiume e la necessità di stanziamenti presso le amministrazioni sottoscrittrici l'accordo.

Allo stesso modo di difficile configurazione anche le ipotesi di annullamento per incapacità di agire (anche se un'applicazione potrebbe essere rinvenuta nel caso di partecipazione di soggetti privati non rappresentati correttamente dal soggetto titolare dei relativi poteri) o per violenza/dolo.

Viceversa, è maggiormente ipotizzabile l'annullamento per errore sull'identità o qualità della persona. Ciò, ad esempio, quando l'Amministrazione acconsente la partecipazione di privati che *prima facie* possono sembrare solventi ed invece, poi, non si rilevano tali non potendo quindi adempiere agli impegni assunti.

Ancora facilmente configurabili i casi di inadempimento che potrebbero richiedere l'applicabilità delle regole civilistiche per la risoluzione del contratto³¹⁷ per inadempimento, eccessiva onerosità sopravvenuta, o sopravvenuta impossibilità della prestazione.

Si osserva altresì che la disposizione di cui all'articolo 11, comma 1, L. 241/1990 prescrive che l'accordo non può pregiudicare i diritti dei terzi.

Inoltre, dal principio di relatività degli effetti del contratto di cui all'articolo 1372 c.c., discende l'impossibilità per l'accordo di estinguere o limitare i diritti dei terzi, salvo un'espressa disposizione normativa in tal senso.

Conseguentemente, il terzo pur non essendo titolare di una posizione giuridica soggettiva di "diritto soggettivo", potrebbe essere titolare di un interesse legittimo da tutelare rispetto a possibili utilizzi distorti del potere amministrativo esercitato nella stipula di un contratto di fiume³¹⁸.

La giurisdizione, in ogni caso, spetterebbe al giudice amministrativo secondo quanto previsto dall'art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, D.lgs. 104/2010.

³¹⁷ Renna M., "Il regime delle obbligazioni nascenti dall'accordo amministrativo", *Dir. Amm.*, 2010, pp. 27 - 84.

³¹⁸ Sull'impugnabilità dell'accordo o della determina di adesione da parte del terzo si rimanda a S. Civitarese Matteucci, "Contratti e accordi di diritto pubblico", in *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema, AA.VV.*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, spec. 116 ss.; Mascaro P., "L'Amministrazione per accordi tra regime pubblicistico e moduli privatistici", *L'amministrazione in cammino*, 2022, pp. 6 e ss. Pare condivisibile l'impostazione secondo cui il momento in cui l'Amministrazione spende il potere è l'atto di adesione; gli effetti non si producono tuttavia senza la conclusione effettiva o l'esecuzione conseguente.

5.7.1. PPP, Accordi collaborativi, accordi integrativi o sostitutivi.

Il modello descritto tanto per la programmazione negoziata, quanto più nello specifico per i contratti di fiume, è espressione di come all'autoritarità quale caratteristica fondamentale dell'attività amministrativa si è gradualmente andato a sostituire un potere consensualmente amministrato e "funzionalizzato" al perseguimento del pubblico interesse³¹⁹.

I contratti di fiume, veicolati per espressa previsione di legge dagli strumenti di programmazione negoziata, richiamando in tal senso l'applicazione dell'art. 15 della L. 241/1990, riconoscendone un'impostazione prevalentemente pubblicistica, presentano altresì caratteristiche che hanno indotto taluni commentatori a qualificarli anche in categorie limitrofe.

In effetti i confini sono labili e non ben definiti, soprattutto guardando alle esperienze concrete, laddove assume un ruolo sempre maggiore la partecipazione dei privati.

Ma prima di evidenziare le ulteriori possibili categorizzazioni è bene spostare la lente di ingrandimento su un preliminare nodo del ragionamento, rappresentato nella distinzione tra:

- a) il contratto di fiume, così come formalizzato all'esito del suo processo di formazione, e
- b) gli strumenti attuativi utilizzabili successivamente all'individuazione e contrattualizzazione dei piani d'azione, i quali confluiscono poi nel contratto di fiume stesso.

Tale precisazione appare necessaria in quanto da una parte i contratti di fiume costituiscono un accordo sostanzialmente organizzativo tra pubbliche amministrazioni, cui possono prendere parte anche i privati.

Dall'altro, rappresentano un accordo programmatico cui deve essere data ulteriore attuazione con possibili nuovi e diversi strumenti di amministrazione contrattata, in ciò assumendo una sorta di natura giuridica a "geometria variabile".

I contratti di fiume, infatti, così come gli strumenti di programmazione negoziata, rappresentano una prima definizione concordata degli obiettivi da raggiungere secondo modalità e tempistiche prestabilite in particolare nei piani d'azione. Ad essi però possono far seguito ulteriori strumenti applicativi.

La stessa Regione Lombardia, nella L.R. dedicata alla programmazione negoziata, all'art. 5, comma 4, nel disciplinare gli Accordi quadro di sviluppo territoriale (strumento che veicola i contratti di fiume in Lombardia) afferma che "*Gli interventi oggetto degli AQST possono essere realizzati anche mediante l'attivazione*

³¹⁹ Bruti Liberati E., "Accordi pubblici", *cit.*

di appositi strumenti attuativi previsti dall'ordinamento e, in particolare, mediante specifici accordi di programma per l'esecuzione di opere di particolare rilevanza".

In sostanza, i contratti di fiume, in quanto strumenti di programmazione negoziata, possono trovare attuazione con strumenti non individuati aprioristicamente, ma rimessi alla discrezionalità delle amministrazioni.

Il contratto di fiume è dunque "contratto" nel senso di "patto"³²⁰, quale protocollo di procedimento, ma finché non viene portato alla fase attuativa, non contiene ancora l'iniziativa partenariale in senso proprio, cioè si configura maggiormente come uno strumento di programmazione che di regolamentazione di un possibile rapporto di PPP inteso in senso strettamente giuridico.

È evidente che maggiormente ci si avvicini alla zona di confine tra l'impostazione privatistica e l'impostazione pubblicistica maggiori sono i dubbi interpretativi e le difficoltà di discriminare, tanto più laddove non si sia ancora formato un orientamento giurisprudenziale e dottrinario ben definito.

Per tali ragioni si sono altresì sviluppate tesi diverse sulla natura giuridica dei contratti di fiume altrettanto valevoli di attenzione.

Nelle linee guida per la formazione dei contratti di fiume della regione Sardegna³²¹, ad esempio, i contratti di fiume sono stati definiti come uno "*strumento aperto, duttile e utile, compatibile anche con il modello del PPP. Il CdF sostanzia pertanto una operazione amministrativa complessa, al cui interno può trovare spazio una combinazione adeguata di diverse fattispecie consensuali: accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi tra privati e p.a., contratti ad oggetto pubblico, conferenze di servizi, contratti di diritto privato, partenariati pubblico/privati, patti di collaborazione*".

La categoria dei partenariati pubblico privati³²² pare essere utile ad inquadrare genericamente i contratti di fiume purché si faccia riferimento ai PPP in termini atipici,

³²⁰ In taluni contesti, il contratto di fiume è stato definito indicato come "patto": ad esempio, si vedano le esperienze del patto di fiume del Samoggia-Lavino o ancora, del Patto del fiume Simeto. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) di Bologna (in recepimento del PTA) il quale all'art. 1.3.5 inserisce il "Patto di fiume" tra i possibili strumenti per l'attuazione delle misure del PTA Provinciale.

³²¹ Le linee guida per la formazione dei contratti di fiume sono disponibili sul sito istituzionale della Regione Sardegna: https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_617_20190109155009.pdf

³²² Travi A., "Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria", *Negoziazioni pubbliche*, Giuffrè, 2013, p. 10-17; Russo E., "Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia", *Rivista di politica economica*, 2008, pp. 125 ss.; Ricchi M., "L'Architettura dei Contratti di Concessione e di Partenariato Pubblico Privato nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. 50/2016)", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2016, pp. 811-828; Gallia R., "Il Partenariato Pubblico Privato", *Quaderni di legislazione tecnica*, 2008, pp. 21-30; Valaguzza S., "Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato", *Munus : rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1, 2020, pp. 1-27; Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, 2006; Mastragostino F., "La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme", G Giappichelli Editore, 2011; Cafagno M., Botto A., Fidone G., Bottino G., "Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati", Giuffrè, 2013;

stante l'assenza nei contratti di fiume sin ora esistenti di un reale trasferimento di qualsivoglia rischio operativo in capo al privato e, in ogni caso, ricoprendo, i finanziamenti diversi da quelli pubblici, portata assolutamente residuale.

Peraltro, la non obbligatoria partecipazione dei privati al contratto di fiume, potrebbe rendere difficoltosa la generalizzazione di un modello, il PPP nel quale per definizione la partecipazione dei privati è essenziale.

In tal senso, vi è da chiedersi allora se il tema da approfondire è dunque se i contratti di fiume “non siano piuttosto dei contratti di partenariato *in senso ideale*, in quanto raccolgono la partecipazione e le idee della comunità, ma *non in senso giuridico*”³²³.

A fortiori è stato osservato come il contratto di fiume possa essere inteso come “*un protocollo procedurale con cui i portatori d'interesse locali condividono un procedimento decisionale di carattere politico*”, individuando, ad esempio nel caso dell'esperienza di Regione Lombardia, un modello “*più simile all'Accordo di Programma che non alla convenzione standard di Partenariato Pubblico-Privato*”.

Da un punto di vista operativo, i contratti di fiume sono stati ritenuti riconducibili alla logica degli “*accordi di collaborazione*”³²⁴ intesi come disciplina di rete per organizzare rapporti multilaterali tra le parti dei diversi contratti, con l'obiettivo di mirare alla creazione di valore pubblico aggiunto attraverso una ampia alleanza che affronti criticità e sappia cogliere anche opportunità impreviste. Gli accordi collaborativi, così come intesi dall'autrice citata, sono accordi atipici, che non trovano corrispondenza in tipi regolati dal Codice Civile, né dal Codice dei Contratti Pubblici.

Tale modulo consensuale è utilizzabile nei casi in cui il committente (o il capofila della collaborazione) intenda costituire un'alleanza tra diversi soggetti tutti coinvolti nel successo (o nell'insuccesso) di una certa iniziativa, per disciplinarla attraverso una documentazione dettagliata dotata di valenza vincolante per le parti, sfidando i partecipanti a trovare le sinergie che migliorino il lavoro di tutti a beneficio di obiettivi comuni. Nel momento in cui si regola l'azione di tutti all'interno della rete,

Codecasa G., *Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli Editore, 2010; Di Giovanni A., “Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà”, G Giappichelli Editore, 2015.

³²³ Valaguzza S., “Modelli contrattuali flessibili e adattivi agli accordi collaborativi”, *Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume*, Relazione prodotta all'esito dell'incontro tecnico dell'Osservatorio nazionale dei contratti di fiume, 2021.

³²⁴ Valaguzza S., “Gli accordi collaborativi nel settore pubblico: dagli schemi antagonisti ai modelli dialogici”, *Il diritto dell'economia*, 2019, pp. 255 - 278; id., “Collaborare nell'interesse pubblico”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; id., “Public Private Partnerships. Governing Common Interest” Edizioni Elgar, 2020; Mosey D., “Collaborative Construction Procurement”, Wiley, 2019, pp. 227 ss.

diventano palesi gli impegni e le responsabilità di ciascuno a beneficio dell'ottenimento degli obiettivi desiderati³²⁵.

I contratti di fiume, in tal senso, seguendo il modello degli accordi collaborativi di rete, si pongono al di sopra dei singoli contratti e non travalicano le discipline del contratto pubblico tradizionale, ma lo integrano valorizzando le sinergie tra i diversi contraenti che sono coinvolti nel medesimo programma.

Ancora, un ulteriore sforzo di categorizzazione giuridica dello strumento ha condotto ad ipotizzare la riconducibilità dei contratti di fiume tra gli accordi *ex art. 11 L. 241/1990*³²⁶. Tuttavia, sempre l'assenza di un'obbligatoria partecipazione dei privati per la conclusione di un contratto di fiume, non pare poter ricondurre l'istituto ad un modello generale, quello degli accordi ad oggetto pubblico, che, invece, richiede la presenza del privato come elemento essenziale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 11, il legislatore ha previsto accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo, ma come si è avuto già modo di osservare nel presente lavoro, i contratti di fiume non integrano né sostituiscono provvedimenti amministrativi³²⁷, bensì rappresentano un atto complesso di programmazione a base negoziale, in attuazione dei piani sovraordinati, che riguarda una serie di future condotte preordinate alla corretta gestione delle risorse idriche e alla valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

³²⁵ Valaguzza S., "Modelli contrattuali flessibili e adattivi agli accordi collaborativi", *cit.* L'A. spiega come gli accordi collaborativi sono uno strumento nuovo nel settore del *procurement* strategico e rappresentano il risultato di un'attività di ricerca che nasce nel contesto anglosassone poi adattata anche all'Italia. Alla base vi è una logica di rete per cui l'accordo collaborativo non sostituisce i singoli contratti che si fanno in relazione alle varie professionalità che vengono aggregate per costruire qualcosa, esercitare un servizio o fornire delle prestazioni, ma sono degli accordi che funzionano - a ombrello - sugli altri contratti esistenti, fornendo la disciplina giuridica della rete che viene incentivata a produrre degli impegni.

³²⁶ L. Moramarco, "I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico", *cit.*

³²⁷ Esposito G.M., "Amministrazione per accordi e programmazione negoziata", *cit.*, p. 55.

6. Le funzioni del contratto di fiume.

6.1. La scala spaziale ed ecologico-istituzionale di riferimento del contratto di fiume. Premesse

I profili problematici esposti nei capitoli iniziali relativi al sistema di gestione e tutela delle acque e il tentativo di comprendere la natura giuridica di questo strumento conducono ad interrogarsi sulle reali funzioni del contratto di fiume.

Si è visto come il sistema di gestione e tutela delle acque italiano sia fortemente frammentato in una molteplicità di attori e piani, con competenze spaziali eterogenee, fondate in taluni casi su limiti amministrativi, altre volte su confini ecologici.

Tale eterogeneità spaziale di competenze plurisoggettive che ha portato all'attuale architettura del sistema di gestione e tutela delle acque caratterizzato da sovrapposizioni e difficoltà di coordinamento tra istituzioni, è il risultato di annosi tentativi di soluzione del problema della complessità ambientale attraverso l'intervento legislativo regolatorio secondo lo schema *command and control*, nel tentativo di individuare la corretta scala di intervento (settoriale, di distretto, di bacino, di sottobacino, regionale, provinciale), culminato con l'adozione del TU dell'Ambiente.

Il contratto di fiume è stato espressamente previsto dal legislatore come strumento operante alla scala di bacino e sottobacino, ma è necessario da subito sottolineare come i suoi effetti sono espansivi, tanto in un percorso ascensionale di coinvolgimento di amministrazioni appartenenti a livelli gerarchici differenti, sia in un percorso orizzontale di coordinamento di numerosi portatori di interessi pubblici e privati, nonché, da ultimo, in un percorso trasversale di coordinamento di più materie tutte incidenti, comunque, sul sistema acqua³²⁸.

Sebbene dunque l'operatività del contratto di fiume possa dirsi limitata al bacino o al sottobacino, per espressa previsione di legge, con i limiti che comunque esistono e che verranno di seguito esposti, la sua efficacia ha effetti molto più pervasivi, che trascendono la scala locale³²⁹.

Il legislatore ha previsto l'adozione di un istituto flessibile riconducibile alla macrocategoria giuridica degli strumenti di programmazione negoziata ai quali possono accedere nella fase attuativa una pluralità di ulteriori strumenti, rendendo, di fatto, il contratto di fiume un istituto giuridico per così dire a "geometria variabile".

Tale flessibilità risulta essere esattamente il punto di forza dello strumento che

³²⁸ Caruso E, Lingua V., Pisano C., "Il contratto di fiume come patto per la rinascita della comunità. Un approccio sistemico di mediazione istituzionale", VI Convegno nazionale Società dei Territorialisti. La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario, 2020; Sulla trasversalità della materia ambientale Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378.

³²⁹ Lassere F. e Brun A., "La gestión par bassin versant un outils de résolution des conflicts", Lex Electronica, 12(2), 2007 pp. 1-19.

gli consente di inserirsi nella fitta rete di pianificazione e soggetti prevista dal legislatore per la tutela e la gestione delle acque.

In questo senso i contratti di fiume rappresentano lo strumento per sedimentare la gestione territorializzata dell'acqua alla scala unitaria di bacino o sottobacino.

È possibile dunque osservare come l'efficacia spaziale del contratto di fiume non è rigidamente predefinita. D'altra parte, la ricerca apriori dell'adeguatezza della scala spaziale nelle istituzioni preposte alla gestione delle risorse idriche può generare esternalità negative e incoerenze rispetto ad altri ambiti di intervento articolati ad esempio sulla base di ripartizioni amministrative l'urbanistica.

Prevedere dunque uno strumento come il contratto di fiume operante alla scala di bacino o sottobacino ma con effetti che attraversano trasversalmente la scala spaziale di competenza delle singole istituzioni che vi prendono parte pare essere il suo punto di forza³³⁰.

Tra le criticità individuate rispetto all'operatività del contratto di fiume a scala di bacino è stato osservato come in Italia vi siano altre dimensioni, diverse dal bacino idrografico che meglio rappresentano interessi e identità territoriali. Il riferimento è al Comune, dimensione amministrativa con una maggiore incisività e capacità operativa nelle politiche locali, attesa anche la rilevanza non trascurabile della responsabilità elettorale dei suoi rappresentanti³³¹.

Altri³³² ne hanno contestato l'eccessiva ampiezza, altri ancora³³³ l'eccessiva semplificazione attesa l'elevata complessità delle politiche per la tutela delle risorse idriche.

Ancora, rispetto all'intervento del contratto di fiume a scala di bacino è stata lamentata una "*limitata territorializzazione delle strategie che rimangono slegate dalla dimensione fisica del territorio*" ... "*nelle esperienze non si giunge alla definizione di uno scenario territorializzato delle strategie nella forma di un 'progetto d'area vasta'*" che è invece visto come auspicabile, senza però chiarirne con esattezza i confini³³⁴.

³³⁰ Sulla trasversalità della materia ambientale più in generale, in una guida alla lettura degli scritti di Amorth, Del Signore M., "*La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*", Dir. Amm., 2/2021, pp. 313 ss.

³³¹ Clemente F., Giannetta A., Porro E., "Le esperienze del Piemonte", *Contratti di Fiume* a cura di M. Bastiani, 2011, p. 287.

³³² Brun, A., Marette, S., "Le bilan d'un contrat de rivière: le cas de la Reyssouze". *Economie rurale*, 2003, 275(1), pp. 30-50.

³³³ Laganier R., Scarwell H J, "Inondation et recomposition territoriale. Quand la nature interroge le fonctionnement des territoires", *Hommes et terres du nord*, 2000, p. 2; Vieillard-Coffre S., "Gestion de l'eau et bassin versant. De L'évidente simplicité d'un découpage naturel a sa complexe mise en pratique", *Herodote*, 2001, p. 102.

³³⁴ Voghera A., Avidano V., "Contratti di fiume. Una proposta metodologica per il torrente Tinella, nel quadro delle esperienze italiane", *Archivio di studi urbani e regionali*, 2012; nello stesso

Da tali considerazioni ne discende che deve essere tenuta in considerazione non solo la dimensione geografica ed ecologica nella definizione di istituzioni per il governo dell'acqua, ma anche la complessità dei sistemi umani e delle relazioni che si instaurano tra essi e l'ambiente naturale³³⁵.

Deve pertanto ribadirsi come la ricerca a tutti i costi della più adeguata e univoca scala spaziale di intervento per le istituzioni preposte alla gestione delle risorse idriche può di fatto contribuire essa stessa a creare disallineamenti ed incoerenze spaziali rispetto ad altri ambiti di intervento anch'essi articolati e complessi e che pure hanno un impatto sulle risorse idriche.

In realtà non vi è una risposta univoca nell'individuazione della corretta dimensione territoriale pertinente³³⁶, essendo mutevole rispetto ad una molteplicità di fattori che non ricorrono identicamente in ogni situazione.

Sul punto anche l'OCSE si è espressa nel senso di ritenere che *“non può esistere una singola e uniforme risposta politica alle sfide mondiali in campo idrico data la grande diversità di situazioni all'interno di un Paese e da un paese all'altro in termini di quadri normativi e istituzionali, pratiche culturali, condizioni climatiche, geografiche ed economiche che sono all'origine delle varie sfide in campo idrico e delle risposte politiche necessarie”*.

La soluzione è allora forse da ricercare nelle modalità di esercizio del potere gestorio e di tutela delle acque.

In questo senso, il vero punto di forza del contratto di fiume è rappresentato non tanto dalla scala spaziale di intervento a livello di bacino, o sottobacino, come prevista dal legislatore, ma dalla sua funzione di strumento multiscale.

Il contratto di fiume, infatti, nella prassi prima, e quale strumento di programmazione negoziata poi, ha rappresentato a livello nazionale un utile strumento funzionalizzato al coordinamento delle competenze e ad un intervento dialogico tra i vari attori interessati al sistema acqua, favorendo il riallineamento tra la scala istituzionale e quella ecologica.

La *governance* di cui i contratti di fiume sono espressione è fondamentale

senso Voghera A., Avidano V., “I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali,” *Politiche Piemonte*, 2012 (11), pp. 12-13.

³³⁵ Natcher D. C., Davis S., Hickey C. G., “Co-management: managing relationships, not resources”. *Human organization*, 64(3), 2005, pp. 240-250; Pahl-Wostl, C., “The implications of complexity for integrated resources management”, *Environmental modelling & software*, 2007, 22(5), pp. 561-569.

³³⁶ Scaduto M. L., “River contracts and integrated water management in Europe”, Springer, 2016, p. 113; L'A. evidenzia come il riferimento all'unità territoriale, ecologica e idrogeologica del bacino idrografico, pur rivolgendosi al contesto naturale, si trova a volte in contrasto con le preoccupazioni di natura amministrativa, istituzionale, economica, sociale e politica che contraddistinguono ogni territorio. Anche, unità idrografiche di maggiore estensione territoriale rispetto all'unità di bacino possono, di per sé, rappresentare un limite al raggiungimento di adeguati livelli di cooperazione interna tra gli attori locali e, quindi, al raggiungimento degli obiettivi programmati.

basata sul partenariato pubblico-privato di reali portatori di interesse.

Peraltro, ciò può rappresentare un vantaggio, rispetto ad un coinvolgimento diffuso ed indistinto della collettività con un conseguente aggravio di costi e allungamento dei tempi di elaborazione delle singole istanze.

Tralasciando per un momento la partecipazione dei privati, cui verrà dedicata apposita sezione, è in questo panorama che la cooperazione istituzionale diviene la condizione necessaria per la riuscita di questi progetti ma, ancor prima, per l'attivazione dei processi decisionali ad essi sottesi³³⁷.

Al contrario, una scarsa cooperazione interistituzionale contribuisce ad una difficoltosa integrazione tra i diversi settori che incidono direttamente o indirettamente sulla tutela delle risorse idriche³³⁸.

Il contratto di fiume rappresenta uno strumento di coordinamento verticale delle relazioni tra attori prevalentemente pubblici³³⁹. In questo quadro la costruzione di legami interistituzionali è basata sulla cooperazione fra autorità che agiscono a diversi livelli³⁴⁰. Allo stesso tempo il coordinamento verticale concerne il rapporto tra diverse politiche territoriali definite e attuate a diversi livelli istituzionali che si riflettono sulla materia della gestione e tutela delle risorse idriche.

Ma il contratto di fiume rappresenta anche un utile strumento di coordinamento orizzontale se osservato in funzione della cooperazione tra amministrazioni operanti sullo stesso livello (ad esempio più regioni³⁴¹, più province, più comuni insistenti lungo l'asta fluviale interessata dal contratto di fiume) e i vari soggetti privati portatori di interessi talvolta confliggenti tra loro (ad esempio associazioni ambientaliste ed associazioni di imprenditori)³⁴².

³³⁷ Clemente F., Giannetta A., Porro E., "Le esperienze del Piemonte", *cit.*, p. 289.

³³⁸ Massarutto A., "Le politiche dell'acqua in Italia: la difficile trasformazione dalla politica delle infrastrutture alla politica ambientale", *Il governo dell'acqua tra percorsi locali e grandi spazi, Quaderni del Dipartimento di Geografia*, *cit.*, pp. 75-102.

³³⁹ I primi contratti di fiume, come ad esempio il Contratto di fiume Olona e del Seveso, hanno visto un'esclusiva partecipazione di amministrazioni, consentendo comunque un ottimo risultato di coordinamento interistituzionale.

³⁴⁰ Governa F., Janin Rivolin U., Santangelo M., "La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance", Carocci, 2009, pp. 11-13.

³⁴¹ In data 25 Marzo 2022 è stato siglato il Contratto di Fiume della Media Valle del Po a Piacenza, nella Cappella Ducale di Palazzo Farnese. Rappresenta il primo Contratto di Fiume italiano che vede il coinvolgimento di due Regioni: l'Emilia-Romagna e la Lombardia. Promotori e sottoscrittori del Contratto sono i Comuni di Piacenza, Cremona, e la Provincia di Lodi. In tutto il Contratto è stato sottoscritto da 43 soggetti, di seguito elencati: Regione Emilia-Romagna; Regione Lombardia; 34 Comuni. Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po; tre Consorzi di Bonifica; due Società di gestione dell'acqua.

³⁴² Interessante è il contrasto insorto nell'ambito del contratto di Lago di Varese tra un'associazione ambientalista del Lago di Varese e, ad esempio, un'impresa locale e la società di depurazione delle acque di tale ambito. Nel report del comitato di coordinamento del 1 aprile 2022 si legge: "Mazzucchelli, Società Alfa, confrontatosi già con l'associazione, ribadisce che lo spirito ambientalistico anima tutti i lavori del tavolo. Se l'associazione ritiene che il lavoro svolto da AQST ed

Il contratto di fiume in questa funzione pare possa rispondere, almeno in parte, ai problemi della *water governance*, cercando di stabilire un equilibrio in un sistema regolato da prassi, rapporti di forza storicizzati, interessi locali e di categoria che si sono stratificati, nel tempo, nelle aree di incertezza della normativa³⁴³.

6.1.1. L'istituto nella disciplina normativa e pianificatoria subdistrettuale

I contratti di fiume possono essere ritenuti espressione di una peculiare funzione di raccordo tra piani e competenze ripartite tra le diverse amministrazioni responsabili della gestione e della tutela delle acque, trovando ampio riscontro negli ordinamenti delle Regioni e delle altre amministrazioni locali che hanno adottato per la quasi totalità, delibere o altri atti aventi ad oggetto l'istituto in questione.

Ma non solo. Il medesimo richiamo lo si rinviene per tutti i Piani di gestione, elaborati dalle Autorità di Bacino Distrettuale, le quali fanno riferimento ai contratti di fiume come strumento per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva Acque e dalla Direttiva Alluvioni³⁴⁴ e in numerosi altri piani.

- Lombardia

In Lombardia la Regione riveste un ruolo fondamentale sia nella promozione che nel finanziamento dello strumento del contratto di fiume.

Due sono le leggi regionali che hanno supportato la definizione dei Contratti di Fiume: la l.r. n. 2/03 che disciplina la programmazione negoziata a livello regionale (s.m.i. L. 19/2019) prevedendo lo strumento di programmazione negoziata massimamente utilizzato dalla Lombardia per veicolare i contratti di fiume, ossia l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale; nonché la l.r. 26/03 di "disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche" che, al titolo V "Disciplina delle risorse idriche", capo II, art. 45, prevede che "La Regione promuove la

in particolare da Alfa non sia valido, allora faccia proposte concrete; i suggerimenti sono ben graditi e devono essere formalizzati. I video pubblicati sono, infatti, offensivi; propone all'associazione di fare visita all'azienda, come hanno fatto già altre associazioni. Ribadisce la necessità di fornire, nei video, informazioni corrette e complete, che permettano di avere il quadro completo del lavoro che si sta facendo (960 km di rete fognaria rilevati per la prima volta), altrimenti i cittadini sono portati a credere che si stiano utilizzando male risorse pubbliche. Il Comitato di coordinamento chiede che siano abbandonati atteggiamenti non opportuni, pena la valutazione di espulsione come soggetto aderente all'AQST".

³⁴³ Garavaglia L., "Governare l'innovazione: la water governance nel Bacino del Po", *Equilibri*, 2014 (1), p. 91.

³⁴⁴ Bastiani M., "Il contributo del TNCDF alla lunga marcia dei contratti di fiume italiani", in Premio Nazionale Contratti di fiume 2020, a cura di M. Bastiani, E. Martini e F. D. Moccia, disponibile on-line altascuola.org, 2020; sul punto anche Vernola M., "I contratti di fiume nella pianificazione ambientale", *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, 2/2021, pp. 1-48.

concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia dal rischio idraulico. **Gli strumenti di programmazione negoziata, previsti dalle norme regionali, che assumono tali finalità sono denominati contratto di fiume e contratto di lago**".

Tra i piani di Regione Lombardia, espliciti riferimenti al contratto di fiume possono rinvenirsi nel **Piano Territoriale Regionale**³⁴⁵ che invita a "promuovere azioni sinergiche di risanamento nei bacini che presentano problemi di recupero della qualità delle acque, con l'attivazione di strumenti di contrattazione negoziata (contratti di fiume e di lago)" e, "nell'intento di passare da politiche di tutela dell'ambiente a più ampie politiche di gestione delle risorse paesistico-ambientali promuove per la riqualificazione dei bacini regionali processi partecipati di pianificazione strategica e programmazione negoziata – l.r. 2/2003 – nella forma di contratti di fiume (rif. l.r. 26/2003) e Piani strategici di sottobacino del Po" (Documento di Piano, aggiornamento 2017, cap.1.6.2).

Nel medesimo piano è altresì previsto che "per intervenire sul contenimento dei processi di progressivo degrado e compromissione paesaggistica è **necessario puntare sulla costruzione di una volontà collettiva di valorizzazione dei caratteri identitari del paesaggio**, che solo tale volontà coniugata con adeguate risorse umane, finanziarie e progettuali potrà garantire l'inversione delle tendenze al degrado paesaggistico-ambientale rilevate e che **particolarmente significative in tale direzione sono le iniziative come i Contratti di Fiume**" (PTR, Piano Paesaggistico Regionale, Indirizzi di tutela, Parte IV);

Il **Piano di Tutela e Uso delle Acque**³⁴⁶ (PTUA) individua i contratti di fiume e i contratti di lago come azioni sinergiche di risanamento nei bacini che presentano problemi di recupero della qualità delle acque [...] anche per valutare la coerenza degli interventi previsti dalle Autorità d'Ambito con le previsioni del PTUA, in modo da evitare discrasie tra lo strumento di pianificazione regionale e la concreta programmazione degli interventi.

La Lombardia prevede altresì un ulteriore strumento, il Progetto Strategico di Sottobacino che trae le sue origini dal Contratto di Fiume.

Il Progetto è l'esito di un percorso sperimentale di co-progettazione con il territorio attraverso il quale sono esaminati nel dettaglio gli elementi di pregio e di degrado del territorio, portando all'individuazione di un corpus molto articolato di misure. Oltre i ricorrenti obiettivi previsti dalla Direttiva Acque e dalla Direttiva Alluvioni, svolge anche le funzioni di piano di dettaglio del Piano di Gestione del Distretto idrografico (PdGPO) e di progetto strategico di sottobacino come previsto

³⁴⁵ PTR Pubblicato sul BURL n.13 del 30 marzo 2010, e successive modifiche e integrazioni.

³⁴⁶ PTUA 2016 di Regione Lombardia (DGR n.6990 del 31.07.2017) costituisce revisione del PTUA 2006 (DGR n. 2244 29.03.2006).

dalle normative regionali (art. 55 bis l.r. 12/2005). Il Progetto, in qualità di allegato di dettaglio del Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Po (PdGPO), nonché di allegato tecnico del Programma di Tutela ed Uso delle Acque di Regione Lombardia è un elemento di riferimento imprescindibile per le politiche che avranno in qualsiasi modo impatto sulla qualità delle acque. Inoltre, in veste di progetto strategico di sottobacino di cui all'art. 55 bis della legge regionale n. 12/05, esso costituisce riferimento unitario della programmazione regionale e per la pianificazione comunale e provinciale.

- **Piemonte**

Il Piemonte inquadra formalmente il contratto di fiume come un accordo di programmazione negoziata ai sensi dell'art. 2, comma 3°, lett a, l. 23 dicembre 1996, n. 662.

A seguito delle prime esperienze pilota la Regione ha predisposto le già citate Linee Guida Regionali per l'attivazione dei contratti di fiume e di lago³⁴⁷ con lo scopo di dare omogeneità ai processi dei futuri contratti di fiume e di lago sul territorio regionale.

La Regione ha previsto che siano le Province, quali enti intermedi di area vasta, a coordinare l'attuazione del Piano di Tutela delle Acque mediante i contratti di fiume. In particolare, essa considera i "Contratti di fiume e di lago" fondamentali per l'attuazione del Piano di Tutela delle Acque (art. 8 delle Norme di Piano), richiamandoli espressamente anche nelle Norme Tecniche Attuative del Piano Territoriale Regionale³⁴⁸ (art. 35, commi 2 e 3, delle NTA del Piano Territoriale Regionale, PTR).

Il Piano Territoriale Regionale riconosce il ruolo del Contratto di Fiume nello sviluppo di sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e locale, al fine di favorire l'integrazione delle diverse politiche.

- **Veneto**

La Regione Veneto fa riferimento al Contratto di Fiume nella L.R. n.3 del 5 aprile 2013 "*Legge Finanziaria Regionale per l'esercizio 2013*", ove all'art. 42 prevede espressamente "Contributi regionali per i contratti di fiume", scegliendo la procedura ad evidenza pubblica per stanziare finanziamenti per l'implementazione delle prime esperienze volta alla "*sperimentazione di nuovi indirizzi e misure per garantire lo sviluppo ecosostenibile del territorio ed il contenimento del degrado delle risorse idriche e degli ambienti connessi, favorire l'adozione e l'utilizzazione degli strumenti per la gestione integrata e partecipata delle acque sul modello dei contratti di fiume, comunque denominati*".

Successivamente, ulteriori riferimenti al contratto di fiume possono essere rinvenuti nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) ove in

³⁴⁷ Linee Guida per l'attivazione dei Contratti di fiume e di lago della Regione Piemonte, approvate con DGR n.16-2610 del 19.09.2011.

³⁴⁸ PTR adottato con D.G.R. 122-29783 del 21 luglio 2011

particolare, all'art. 20 *bis* "Contratto di Fiume", a seguito di una variante al PTRC³⁴⁹, è stato disposto che *"La Regione promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione dei soggetti pubblici e privati interessati, con lo scopo di perseguire l'obiettivo di integrare la gestione della sicurezza idraulica con l'assetto e uso del suolo e la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi. Lo strumento di programmazione negoziata che assume tali finalità è il "Contratto di Fiume" (CdF), comunque denominato. Tale strumento è correlato ai processi di programmazione/pianificazione strategica regionale in materia di riqualificazione dei bacini fluviali e delle risorse idriche; esso recepisce le indicazioni contenute nella pianificazione sovraordinata (di settore e territoriale /paesaggistica/ambientale) contribuendo allo sviluppo di sinergie fra le diverse politiche riferite all'acqua, producendo dove possibili programmi e piani d'azione multifunzionali"*.

La Regione ha altresì previsto l'istituzione di un Tavolo di Coordinamento Regionale³⁵⁰, al quale sono attribuite funzioni di controllo e coordinamento generale delle iniziative. Poco dopo l'istituzione, la Giunta regionale con deliberazione 25 novembre 2013, n. 2140, ha individuato nuove strutture della Giunta regionale articolate in Aree, Dipartimenti e Sezioni di Dipartimento, operative a decorrere dal 1° gennaio 2014. Inoltre, con la deliberazione 30 dicembre 2013, n. 2611, la Giunta regionale ha assegnato le competenze e le funzioni alle nuove Strutture regionali. Conseguentemente anche la struttura del Tavolo regionale è mutata³⁵¹.

Nonostante lo slancio iniziale, i contratti di fiume in Veneto, nel quale giocano un ruolo importante i consorzi di bonifica nella fase promozione, faticano ad arrivare a sottoscrizione e quindi ad attuazione, prettamente per motivi politici³⁵². Il Veneto partecipa ormai dal 2013 alle sessioni di lavoro nell'ambito dei Tavoli Nazionali dei Contratti di fiume.

- **Friuli Venezia Giulia**

I contratti di fiume in Friuli Venezia Giulia vengono introdotti con la Delibera 1448 del 28 luglio 2016 "Adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, condivisione del Documento "Definizioni e Requisiti Qualitativi di base dei Contratti

³⁴⁹ Variante al PTRC approvata con DGR n.427 del 10.04.2013.

³⁵⁰ DGR n.2796 del 30 dicembre 2013, l.

³⁵¹ Si rimanda DGR n. 402 del 31 marzo 2015 "Contratti di fiume. L.R. 5 aprile 2013, n. 3, art. 42. Definizione del Tavolo Regionale di Coordinamento dei Contratti di fiume e delle sue funzioni" pubblicata sul.Bur n. 39 del 21 aprile 2015 per l'esame in dettaglio della struttura del tavolo.

³⁵² Pattaro, A. "Luci e ombre dell'esperienza dei contratti di fiume in Veneto", (Webinar - 2022) nel corso di antropologia culturale della prof.ssa Nadia Breda presso la Facoltà di Studi geografici e antropologici dell'Università di Firenze (disponibile on line https://www.youtube.com/watch?v=y1st9CW_15A&t=10s); ancora più espressamente Pattaro A., "Genesi dei Contratti di Fiume in Veneto e dichiarazioni della Regione sulla sicurezza idraulica", (Webinar - 2021) ove viene individuato quale responsabile della mancata attuazione in Veneto, l'assessore all'Ambiente della Regione (disponibile on line <https://www.youtube.com/watch?v=OslDrt-3wNY>).

di Fiume e approvazione dei contenuti minimi dello schema di base del Documento d'intenti”.

La Regione dal 14 ottobre 2017 fa parte della Consulta delle Istituzioni dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume.

In Friuli-Venezia Giulia l'utilizzo del contratto di fiume è stato previsto anche dall'art. 12 L.R. 29 aprile 2015, n. 11, prevedendo un ruolo fondamentale, oltre che della Regione anche dei Comuni e dei Consorzi di bonifica.

La norma citata prevede espressamente che “i **Comuni** e i **Consorzi** di bonifica, il cui territorio è compreso entro un bacino idrografico, d'intesa con la **Regione**, possono istituire i contratti di fiume mediante il coinvolgimento di soggetti **pubblici e privati** interessati. Il contratto di fiume è un processo di **programmazione negoziata** e partecipata basato sull'adesione **volontaria** e finalizzato ad attuare la riqualificazione **ambientale** e la rigenerazione **socio-economica** dei sistemi fluviali, coordinandone l'azione di pianificazione dell'uso, della tutela e della valorizzazione dei corsi d'acqua, coerente con le peculiarità e le potenzialità del territorio sotteso, nonché con la pianificazione territoriale e di tutela ambientale”.

La Regione inoltre prevede il contratto di fiume come utile strumento anche alla difesa del suolo, disponendo all'art. 8, c. 1, lett. y prevedendo tra altre misure la “*promozione della sottoscrizione dei contratti di fiume da parte dei Comuni e dei Consorzi di bonifica il cui territorio è compreso entro un bacino idrografico*”.

- ***Valle d'Aosta***

Nel 2018 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa per il Contratto di Fiume Dora Baltea. Il contratto di fiume della Dora Baltea rientra nell'ambito dei progetti di cooperazione territoriale europea Italia - Francia (Interreg Alcotra) Eau Concert e Eau Concert 2.

Nel 2020 è stato condiviso il Piano d'Azione, coinvolgendo la Regione e 85 comune dell'area Piemontese e della Regione Valle d'Aosta, ente coinvolto in qualità di Osservatore.

Al di fuori dell'esperienza sul fiume Dora Baltea, non vi sono ulteriori dati sull'attuazione dei contratti di fiume in Valle d'Aosta.

Non è stato possibile rinvenire riferimenti in leggi regionali o documenti di piano.

- ***Trentino-Alto Adige***

Non risultano attivi contratti di fiume, né è stato possibile reperire altri dati³⁵³.

- ***Liguria***

La Regione Liguria, allo stato attuale, non è dotata di alcuna specifica

³⁵³ Solo da stampa locale si apprende come la Provincia di Trento non abbia offerto la propria disponibilità all'avvio dei contratti di fiume per il fiume Chiese e il lago Eridio (o lago d'Idro) - www.vallesabbianews.it .

normativa in materia di contratti di fiume. Il Piano di Tutela delle Acque (PTA), ad oggi rappresenta l'unico quadro pianificatorio di riferimento regionale nel quale sono contenute indicazioni per il recepimento dei contratti di fiume.

Fra le Norme di attuazione dello stesso, all'art. 36 è previsto che: *“i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto e del Piano di Tutela delle Acque a livello di bacino e sotto-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”*, replicando in sostanza il contenuto dell'art. 68 bis del TU dell'Ambiente.

Le uniche informazioni sui contratti di fiume in Liguria sono reperibili al sito internet <https://www.cdf-liguria.net/> curato dal geologo, dott. Rolando Pozzoni, del Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, referente per la Regione Liguria.

Dal sito si apprende unicamente essere stato avviato l'iter per la definizione di tre contratti di fiume, di cui uno transfrontaliero italo-francese, per il Roia/Roya, uno interregionale, per il Fiume Magra, e, da ultimo, il contratto di Fiume Entella.

Non è stato possibile rinvenire riferimenti in leggi regionali o documenti di piano.

- **Emilia-Romagna**

I contratti di fiume sono stati riconosciuti nell'ordinamento regionale con l'art. 35 L.R. 16/2017³⁵⁴, ove è stato espressamente previsto che **“In coerenza con quanto disposto dall'articolo 68-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, la Regione Emilia-Romagna promuove i contratti di fiume quali strumenti di pianificazione a scala di bacino e sottobacino idrografico che perseguono la tutela delle risorse idriche unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico e alla valorizzazione dei territori perifluviali, contribuendo allo sviluppo locale delle relative aree, e ne riconosce l'importanza nell'ambito della strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico. La Regione, in collaborazione con gli Enti locali e gli altri soggetti istituzionali negli ambiti delle rispettive competenze, adotta iniziative e interventi volti a promuovere la diffusione di una cultura dell'acqua caratterizzata da sostenibilità sociale, ambientale ed economica, favorire la partecipazione e la responsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici e privati che operano e interagiscono nella gestione dell'acqua e dei sistemi paesistico-ambientali ad essa connessi, incentivare la divulgazione dei principi, delle metodologie e dei risultati ottenuti con i contratti di fiume, anche attraverso il coinvolgimento di Università ed Istituti di ricerca. La Regione assicura inoltre la coerenza tra le azioni previste nei contratti di fiume con i propri strumenti di pianificazione e programmazione e verifica**

³⁵⁴ L'art. 35 è stato modificato al comma 2 e aggiunti commi 2 bis e 2 ter da art. 37 L.R. 27 dicembre 2017, n. 25.

il rispetto degli impegni assunti anche nella pianificazione e programmazione locale. **La Regione prevede la concessione di appositi contributi agli Enti locali per la realizzazione delle attività progettuali e dei processi partecipativi necessari all'attuazione dei contratti di fiume nel territorio regionale”.**

La Regione Emilia-Romagna, oltre ad aver adottato delle proprie linee guida per la formazione dei contratti di fiume sin dal 2015, ha aderito alla “Carta nazionale dei contratti di fiume” con DGR n.1565/2015, riconoscendo i contratti di fiume quali strumenti volontari che possono contribuire al consolidamento di un sistema di governance a livello di bacino o sottobacino idrografico, ove le azioni per la mitigazione del rischio idraulico e per la corretta gestione delle risorse idriche si integrano con la tutela paesaggistica e la valorizzazione ecologica e fruitiva del sistema fluviale, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.

Con DGR n. 1629/2015, oltre che nella citata normativa regionale, i contratti di fiume sono stati ritenuti importanti anche nell’ambito dell’attuazione della strategia nazionale di adattamento al cambiamento climatico.

L’Emilia-Romagna ha una tradizione consolidata nell’attuazione di progetti di natura integrata e a carattere sperimentale, previsti sia dal piano territoriale paesistico regionale (PTPR) che dalla L.R. 20/2000 (Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio), con i quali si sperimentano collaborazioni costruttive con gli enti locali per ricercare modelli di sviluppo e di gestione sostenibile delle risorse naturali e storico culturali del territorio.

- ***Marche***

La legge regionale 12 novembre 2012, n. 31 recante “Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua” con deliberazione n. 100 del 29 aprile 2014 ha approvato le linee guida per l’elaborazione dei progetti generali di gestione dei corsi d’acqua ai sensi dell’articolo 2, comma 3 della citata legge, tra cui sono riconducibili i contratti di fiume.

Con DGR n. 1470 del 29 Dicembre 2014 la Regione Marche ha aderito alla carta nazionale dei contratti di fiume

Con DGR n. 217 del 18 Marzo 2016 è stato istituito il Tavolo Tecnico Regionale permanente di Coordinamento dei Contratti di Fiume.

- ***Toscana***

La Regione Toscana, con DGR n. 1025/2014, ha aderito alla carta nazionale dei contratti di fiume.

Con DGR n. 1292/2016, la Regione ha individuato i contratti di fiume come strumenti che *“permettono di adottare un sistema di regole in cui i criteri di pubblica utilità, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario alla ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale”* e che *“stimolano la progettualità territoriale dal basso, poiché*

coinvolgono le comunità nella valorizzazione del proprio territorio, promuovendo azioni dirette e concrete delle varie componenti della società e delle istituzioni, in un'ottica condivisa a livello di bacino”.

La DGR n. 11 del 10 gennaio 2017 ha dato avvio al procedimento di aggiornamento del Piano di Tutela delle Acque della Toscana del 2005, con il quale si individuano gli strumenti per la protezione e la conservazione della risorsa idrica a livello regionale, definendo gli indirizzi per il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei e per l'uso sostenibile dell'acqua, nonché individuando le misure integrate di tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica che garantiscano anche la naturale autodepurazione dei corpi idrici e la loro capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

In tale contesto la regione si è impegnata espressamente, con atti di indirizzo della Giunta regionale³⁵⁵, alla promozione e divulgazione dei contratti di fiume.

Il Piano Paesaggistico Regionale, approvato come integrazione paesaggistica al Piano Integrato Territoriale (PIT) con DCR 37/2015, contiene numerosi indirizzi per la tutela dei corsi d'acqua, individuati tra i beni paesaggistici tutelati per legge (art. 142 del Codice del Paesaggio), nel quale possono trovare spazio i contratti di fiume.

Si tratta di un piano sovraordinato al quale devono conformarsi gli altri piani e programmi di livello regionale e locale.

Inoltre, con l'approvazione della Delibera n.769/2017, la Regione ha ratificato uno schema di protocollo di intesa tra Regione Toscana e ANCI Toscana, per favorire la diffusione dei contratti di fiume, all'interno delle realtà delle Amministrazioni locali toscane.

Al fine di promuovere e incentivare l'istituzione dei contratti di fiume in Toscana, come da Delibera di Giunta n. 770/2017, è stato pubblicato un bando per selezionare 4 progetti di Contratto di Fiume in ambito regionale da finanziare.

- ***Umbria***

In Umbria si è riunito per la prima volta nel 2008 ad Umbertide il Tavolo Nazionale dei contratti di fiume.

La Regione Umbria, con DGR n.147 del 17 febbraio 2014 ha aderito alla carta nazionale dei contratti di fiume ed ha predisposto un “Atlante degli obiettivi” al fine di sistematizzare e coordinare i contratti di paesaggio, di fiume e di lago attivati sul territorio.

Successivamente, il contratto di fiume è stato previsto anche nell'aggiornamento del Piano di tutela delle acque, approvato con deliberazione 14 novembre 2016 n. 1312, prevedendolo quale misura di riqualificazione fluviale.

³⁵⁵ Delibera n.769 del 17-07- 2017 e Delibera n.770 del 17-07-2017.

In Umbria è stato sottoscritto il fiume Paglia.

- **Lazio**

La Regione con la legge regionale n. 17/2016 ha riconosciuto ai contratti di fiume un ruolo strategico per il raggiungimento degli obiettivi di carattere ambientale, di difesa e valorizzazione dei beni comuni sul proprio territorio, prevedendo in particolare, all'articolo 3, comma 95, che “la Regione promuove il Contratto di fiume, di lago, di costa e di foce, quale **strumento volontario di programmazione strategica e partecipata, finalizzato alla gestione integrata** delle politiche di bacino e sottobacino idrografico, alla tutela, valorizzazione e riqualificazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi, alla salvaguardia dal rischio idraulico, alla gestione sostenibile della naturalità e del paesaggio fluviale e del rischio idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree”.

Prosegue, all'articolo 3, comma 96 “la Regione attiva e coordina tutte le iniziative volte al **coinvolgimento degli enti regionali pubblici e privati, delle associazioni di categoria e dei diversi portatori di interesse** presenti sul territorio al fine di favorire l'utilizzo degli strumenti contratti di fiume; in coerenza con gli indirizzi nazionali, procedendo anche alla verifica del raggiungimento di obiettivi e risultati”. Infine, dal comma 97 della citata norma, risulta come la Regione Lazio dal 2017 al 2019 abbia stanziato 400.000 euro per l'attuazione dei contratti di fiume.

La regione ha aderito alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume con DGR 18 novembre 2014, n. 787.

Successivamente, nel 2018, presso gli uffici della Regione è stato istituito un Ufficio denominato “*Piccoli comuni e contratti di fiume*” a supporto delle attività del Presidente anche in merito alla valorizzazione dei territori fluviali, mediante lo strumento dei contratti di fiume.

È seguita nel 2019, la DGR n. 335/2019 con cui la Regione si è dotata del “*Forum Regionale dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa*” al fine di un confronto informativo/consultivo tra la regione e i rappresentanti dei contratti di fiume e di un “*Tavolo Tecnico dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa*” al fine di fornire il coordinamento regionale per i diversi contratti e la loro coerenza con le politiche regionali e la pianificazione europea, nazionale, regionale, per individuare forme di finanziamento – regionali, europee – per promuovere i contratti di fiume e per predisporre ed aggiornare l'Atlante degli obiettivi per la diffusione degli stessi.

Con DGR n. 337/2019 la Regione ha destinato € 300.000,00, stanziati con la legge regionale n. 17/2016, a sostegno del processo finalizzato alla sottoscrizione dei contratti di fiume, individuando come prioritarie quelle azioni che, finalizzate alla tutela del territorio, vengono definite attraverso processi partecipativi di coinvolgimento degli attori locali.

- **Abruzzo**

La Regione ha approvato l'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume con DGR n. 314/2014 e con Delibera n. 915/2015 è stato approvato lo schema di

Protocollo d'intesa per l'adesione ai Contratti di Fiume e per la loro governance.

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 716/2014 e n. 603/2015, è stato istituito un Gruppo di Lavoro Regionale per redigere “L’Atlante dei Contratti di Fiume Regionali”, pubblicato poi nel 2020.

Con la Deliberazione di Giunta Regionale del 915/2015, è stato approvato uno schema – tipo da utilizzare quale “Protocollo di Intesa” per l'adesione ai Contratti di Fiume;

Secondo quanto previsto nella DGR n. 590/2021, “i Contratti di Fiume contribuiscono al perseguimento degli obiettivi delle normative in materia ambientale, con particolare riferimento alla direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque), che prevede il raggiungimento del “buono stato” di qualità dei corpi idrici, alle relative direttive figlie, unitamente alla direttiva 2007/60/CE (direttiva alluvioni), e alle direttive 42/93/CEE (direttiva Habitat) e 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina), in quanto utile strumento per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, l'utilizzo sostenibile dell'acqua, la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi acquatici; la mitigazione degli effetti delle inondazioni e della siccità nonché per il coordinamento e la coerenza delle azioni e degli interventi previsti per l'attuazione delle suddette direttive”.

- ***Molise***

L.R. 22 aprile 2017, n.4 (Disposizioni in materia di risorse idriche ed istituzione dell'Ente di governo dell'ambito del Molise), all'art. 4, comma 7, prevede che “La Regione promuove l'utilizzo dei contratti di fiume di cui all'articolo 68-bis del d.lgs. n. 152/2006, 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”.

Con legge regionale 24 gennaio 2018, n.1, recante “Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali” stabilisce che “i Consorzi di bonifica e i Comuni il cui territorio è compreso entro lo stesso bacino idrografico, d'intesa con la Regione, possono istituire contratti di fiume mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati interessati”.

Con DGR n. 95/2019 la Regione ha deliberato di aderire alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, di riconoscere e promuovere i contratti di fiume quali forme di programmazione negoziata e partecipata ai fini della riqualificazione ambientale dei bacini idrografici della regione Molise, di avviare attività di sensibilizzazione e promozione, coinvolgendo Enti pubblici e privati, associazioni di categoria e tutti gli altri soggetti presenti sul territorio, al fine di implementare l'utilizzo dello strumento contratti di fiume anche secondo i criteri stabiliti dal Documento “Definizione e Requisiti qualitativi di Base dei Contratti di Fiume”.

- ***Campania***

La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume è stata ratificata dalla Regione Campania con DGR n. 452 del 22/10/2013 “Promozione dei CdF e di Lago e diffusione Carta Nazionale dei CdF”, individuando metodologie e strategie di base da utilizzare nella gestione di Contratti su tutto il territorio.

La regione con L.R. n. 5/2019, ha dettato le “*Disposizioni per la tutela dei corpi idrici della Campania, per la valorizzazione integrata sostenibile dei bacini e sottobacini idrografici e la diffusione dei Contratti di Fiume*”.

La Direzione Generale incaricata dell’attuazione di quanto previsto dalla LR n. 5/2019, ha costituito ed attivato con D.D. n. 182 del 14.5.2019 - l’Ufficio Contratti di Fiume (CdF) il quale collaborando con l’Ufficio UDCP 40.01.13 - Ambiente ed Ecosistema - ha redatto le Linee Guida dei Contratti di Fiume³⁵⁶.

Sulla base di questa norma, sono state redatte le linee guida per l’attuazione dei contratti di fiume in Campania e il disciplinare per il funzionamento dell’Osservatorio Regionale, entrambi pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania numero 56 del 30/09/2019.

Con D.G.R.n. 596 del 27/11/2019 la Regione ha voluto stimolare l’attivazione dei contratti di fiume ed ha pubblicato un avviso pubblico per una manifestazione di interesse finalizzata ad acquisire la disponibilità di soggetti pubblici ad avviare le attività propedeutiche per la sottoscrizione di contratti di fiume nell’ambito del territorio regionale.

Con tale delibera di giunta sono stati individuati cinque ambiti territoriali omogenei nei quali avviare e sviluppare attività sperimentali e prototipali in cui la Regione, e per essa la direzione regionale competente, assume il ruolo di Soggetto Capofila, in base a quanto previsto dal comma 5 dell’art. 3 della L.R. 5/2019, avvalendosi di Enti pubblici territoriali individuati quali Soggetti attuatori (nella fase di start up la direzione generale della Regione assume anche le funzioni che sono in capo al Comitato Promotore).

Viene in sostanza attribuito alla Regione un ruolo fondamentale nella fase di avvio e promozione dello strumento come nelle prime esperienze lombarde.

- ***Basilicata***

La Regione Basilicata ha aderito alla Carta Nazionale dei contratti di fiume con D.G.R. 640 del 22 maggio 2012.

I contratti di fiume sono stati ritenuti strategici anche nello sviluppo del “Patto per lo sviluppo della Regione Basilicata” (DGR n. 517/2016), un piano da quattro miliardi di euro, avente ad oggetto quattro assi portanti, infrastrutture, ambiente, sviluppo economico e produttivo, turismo e cultura, welfare e legalità.

Ai contratti di fiume è stata dedicata la linea di intervento dodici per Interventi

³⁵⁶ La Regione ha dedicato un apposito sito per la divulgazione delle informazioni relative ai contratti di fiume regionali, dalla quale sono state riprese talune delle informazioni riportate nel testo: <http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/content/view/212/121/>

e sostegno pubblico per l'aumento del potenziale degli ambiti fluviali, stanziando risorse dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 per 900.000 euro³⁵⁷.

Nel 2017 la Regione Basilicata affida al Gruppo FLAG *Coast to Coast* (DGR n. 128 del 24/02/2017 "L'acqua e la comunità locale") la programmazione strategica del Contratto di Fiume "Valle del Noce e Sinni" al fine di attuare un programma di sviluppo volto alla gestione integrata dei due corsi d'acqua mettendo in connessione le esigenze "dal basso" con le linee guida d'intervento degli Enti.

Si tratta di un Contratto di Fiume interregionale che coinvolge oltre alla Basilicata anche la Calabria per il quale il Documento d'intenti è stato sottoscritto il 9 ottobre 2020.

- **Puglia**

La Regione Puglia con DGR. 2322/2017 ha aderito alla carta nazionale dei Contratti di Fiume

La Regione Puglia ha inteso il contratto di fiume non solo come strumento per la tutela delle acque, ma attribuendogli una effettiva valenza sul piano paesaggistico.

In particolare, il piano paesaggistico territoriale³⁵⁸ individua l'originalità del contratto di fiume pugliese, sperimentato sul fiume Ofanto unitamente al patto territoriale locale, atteso il "*ruolo del contratto nell'affrontare e risolvere il conflitto che si è venuto a creare fra Parco e agricoltori (e che ha portato alla riduzione dei confini del parco stesso), proponendo il passaggio concettuale da parco naturalistico a parco agricolo multifunzionale*"³⁵⁹.

In particolare, nelle Norme Tecniche di Attuazione del piano citato, all'art. 23 il contratto di fiume viene previsto come strumento di programmazione negoziata volto all'adozione di un sistema condiviso di obiettivi e di regole, attraverso la concertazione e l'integrazione di azioni e progetti improntati alla cultura dell'acqua come bene comune.

La Regione Puglia con DGR n. 2105/2018 ha approvato la stipula e lo schema di Accordo ai sensi dell'art. 15 della L. 241/90 con il Politecnico di Bari, per l'esecuzione delle attività relative al primo progetto pilota sul bacino del Canale Reale finalizzato all'elaborazione di uno "Studio" volto alla tutela e alla valorizzazione dei territori interessati ai fini della riqualificazione ambientale e paesaggistica del Canale Reale e degli habitat presenti lungo il percorso dalle sorgenti alla sua foce e per produrre le Linee Guida per l'implementazione dei contratti di fiume nel territorio

³⁵⁷ Aggiornamento pubblicato ad aprile 2022 sul sito istituzionale della Regione <https://www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/detail.jsp?sec=100133&otype=1101&id=3082093>

³⁵⁸ Il capo II delle Norme tecniche del Piano Paesaggistico territoriale (PPTR) della Regione Puglia ritiene il contratto di fiume come strumento per la "*gestione sociale del paesaggio*" (Piano Paesaggistico Territoriale approvato con DGR 176/2015, consultabile al sito www.paesaggio.regione.puglia.it).

³⁵⁹ Moramarco L., "I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico", *cit.*, p. 3.

della Regione Puglia.

Con DGR 1788/2019 è stato costituito il Tavolo Tecnico regionale permanente di Coordinamento dei Contratti di Fiume.

- ***Calabria***

Sono qualificati come accordi di programmazione negoziata anche i contratti di fiume della Regione Calabria che ha recepito la carta nazionale dei contratti di fiume con DGR n. 372/2015.

Nella medesima sede la Regione ha attivato la Governance e la costruzione della Conoscenza condivisa dei territori fluviali, integrando gli strumenti della pianificazione territoriale esistente in Calabria rappresentati dall'Atlante degli Ambiti Paesaggistici Territoriali Regionali e dalla Strategia Regionale delle Aree Interne.

La Regione Calabria, con LR n. 19/2015 ha modificato e integrato la legge regionale 19/2002 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge Urbanistica della Calabria) prevedendo, all'art. 40 bis, i contratti di fiume tra gli strumenti che concorrono alla definizione, all'attuazione e all'aggiornamento degli strumenti di pianificazione di distretto idrografico con riferimento alla scala di bacino e sottobacino idrografico.

Con DGR n. 301/2016 contenente il “Documento di indirizzo per l'attuazione dei contratti di fiume e per il relativo programma per la promozione ed il monitoraggio” è stato approvato lo schema di regolamento di attuazione di cui all'art. 40 bis, comma 5 della legge regionale 16 aprile 2002 n. 19.

A marzo 2017 è stato sottoscritto il Protocollo d'intesa tra la Regione Calabria, l'AssoGal (l'Associazione dei Gruppi di azione locale) e i Gal calabresi per il supporto, la diffusione, la promozione, l'accompagnamento e l'attuazione dei contratti di fiume, costituendo una Task- Force di esperti per il supporto e l'attuazione dei contratti di fiume e di costa.

Dal report pubblicato dall'Osservatorio nazionale dei contratti di fiume³⁶⁰, si apprendono, oltre le informazioni di cui sopra, anche l'avvio sul territorio regionale di ben 17 contratti di fiume (di cui due contratti di costa)³⁶¹.

- ***Sicilia***

La Regione Sicilia, con DGR n. 242/2015, ha adottato la Carta Nazionale dei contratti di fiume.

Con la stessa Deliberazione della Giunta regionale si è prevista la costituzione di una Cabina di regia regionale, composta dai rami dell'Amministrazione regionale principalmente coinvolti in tale processo con lo scopo di coordinare i lavori relativi ai contratti di fiume, segnalando l'opportunità che la stessa assuma la denominazione di

³⁶⁰ A firma dell'assessore all'Ambiente della Regione Calabria, report pubblicato al seguente link: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/CReIAMO_PA/L6WP2/ROSSI.pdf.

³⁶¹ Ancora nessun contratto di fiume in Calabria però risulta essere sottoscritto.

Tavolo regionale di coordinamento in analogia con quanto si verifica nelle altre regioni.

La Regione Sicilia con DGR n. 466 /2017 ha approvato la costituzione della Cabina di Regia dei contratti di fiume.

Con decreto 407/2017, l'Assessore regionale del Territorio e dell'Ambiente ha istituito il Tavolo regionale di Coordinamento dei contratti di fiume, con la finalità di supportare lo sviluppo dei CdF attivati e da attivarsi sul territorio della Regione Siciliana, presso l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente.

Il sito internet dedicato, oggi non più funzionante, contrattidifumesud.it, è stato oggi di fatto sostituito da una pagina facebook, costantemente aggiornata prevalentemente con articoli di stampa locale, dal quale si apprende attraverso una mappa regionale ivi pubblicata, l'avvio di 24 contratti di fiume in Sicilia, dei quali però non è stato possibile reperire ulteriori informazioni, se non per il Patto del Simeto cui è dedicato uno specifico sito internet³⁶².

- **Sardegna**

I contratti di fiume in Regione Sardegna trovano sostegno nelle “Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici” adottate con LR n. 19/2006 e successivamente modificate dalla LR n. 28/2015.

Inoltre nel Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) della Sardegna, all'art. 43 delle Norme di Attuazione del Titolo V, il contratto di fiume è definito, conformemente alla norma nazionale, come *“strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale delle aree interessate e tenendo conto degli aspetti socio economici, sociali ed educativi”*.

Con DGR n. 19/16 del 28.04.2015 viene istituito il Tavolo di coordinamento per l'attuazione della direttiva 2007/60/CE e la redazione del Piano di gestione del rischio di alluvioni della Sardegna per assicurare carattere di priorità alle attività volte alla elaborazione del piano di gestione del rischio di Alluvioni.

Come già riportato, in Sardegna sono state adottate apposite Linee guida per l'attuazione dei contratti di fiume, approvate con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 2 dell'11 dicembre 2018.

6.1.2. L'istituto nella pianificazione distrettuale

Nell'ambito della pianificazione distrettuale sono ormai numerosi i riferimenti

³⁶² <https://www.presidiosimeto.it/patto-di-fiume-simeto>

ai contratti di fiume al fine di consentire un coordinamento tra piani intersettoriali³⁶³.

Rilevante è ad esempio l'indicazione operata dall'**Autorità distrettuale del fiume Po**, già con deliberazione n.7 del 17 dicembre 2015, allorquando è stato adottato il "**Piano di gestione del Distretto Idrografico del fiume Po**. Riesame e aggiornamento al 2015 per il ciclo di pianificazione 2015-2021", ove nell'Allegato 7.3, all'Elaborato 7, "*si ritiene prioritario dar seguito, a livello regionale, alla promozione di Contratti di Fiume tra le Misure necessarie per attuare la normativa comunitaria sulla protezione delle acque (punto 7.1 All. VII Dir. 2000/60/CE) valide nei sottobacini regionali del Bacino del Po (KTM26-P5-a107 – Attivazione e attuazione dei contratti di fiume, lago e delta)*";

Ancora, gli artt. 3 e 4 degli Indirizzi attuativi generali del Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po³⁶⁴, nell'aggiornamento 2021, prevedono rispettivamente quanto di seguito.

L'articolo 3 rubricato "**Coordinamento e integrazione della pianificazione e della programmazione** nel Distretto idrografico del fiume Po" dispone: "1. Ai fini di dare attuazione agli obblighi di integrazione delle politiche ambientali promosse dall'Unione Europea, di riferimento per il terzo ciclo di pianificazione 2021-2027, la Programmazione operativa del PdGPO 2021 di cui al precedente articolo 2 **deve essere effettuata in coordinamento e sinergia con la programmazione nazionale e regionale per la gestione dei fondi strutturali e del Piano Nazionale della Ripresa e Resilienza (PNRR)**. 2. Ai fini di dare applicazione all'art 9 c. 3 lett. b del D. lgs. n. 49/2010 riguardo il riesame coordinato della pianificazione delle acque con la pianificazione del rischio da alluvioni, **l'Autorità di bacino assicura la massima integrazione dei programmi degli interventi** riguardanti il sistema delle acque considerato nel suo complesso e sotto gli aspetti della qualità, della sicurezza e degli usi della risorsa. Deve essere sviluppata con particolare attenzione la trattazione degli **interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico, il miglioramento dello stato ecologico** dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità. 4. Per garantire l'attuazione condivisa delle azioni di cui ai precedenti commi, l'Autorità di bacino promuove l'organizzazione di appositi **tavoli di lavoro intersettoriali a livello di Distretto** sui temi di maggiore rilevanza contenuti nel PdGPO 2021, al fine di valutare la compatibilità degli interventi che perseguono obiettivi settoriali e che possono avere effetti sui corpi idrici del distretto idrografico, con particolare attenzione alla verifica delle condizioni per l'applicazione dell'esenzione 4.7 della DQA".

³⁶³ I riferimenti rinvenuti sono più numerosi e strutturati nei piani delle autorità distrettuali del nord Italia, rispetto a quanto accade nella pianificazione delle autorità distrettuali del sud Italia e delle isole.

³⁶⁴ Allegato alla Deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po n. 4/2021 III° ciclo del Piano di Gestione Acque del distretto idrografico del fiume Po (PdGA). II° aggiornamento - Art. 14 Direttiva 2000/60/CE. Adozione dell'aggiornamento del Piano di Gestione Acque del distretto idrografico del fiume Po ai sensi degli artt. 65 e 66 del D.lgs. 152/2006.

L'art. 4 rubricato “**cooperazione istituzionale e partecipazione pubblica**” dispone che “1. Al fine di garantire lo svolgimento dell'attività di **partecipazione attiva in conformità alle previsioni di cui all'articolo 14** della Direttiva 2000/60/CE durante la fase di attuazione del Programma di Misure, l'Autorità di bacino favorirà la massima partecipazione permanente dei portatori di interesse attraverso le forme di partecipazione ritenute più efficaci. 2. Al fine di garantire lo sviluppo ed il **rafforzamento della governance di bacino e di favorire la partecipazione pubblica ai processi di pianificazione, l'Autorità di bacino partecipa ai contratti di fiume e ad eventuali altre forme pattizie territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale del PdGPo e di integrazione delle misure di piani e programmi a scala territoriale e di area vasta.** L'Autorità di bacino provvede, inoltre, a favorire forme di **coordinamento ed integrazione tra i diversi contratti di fiume** in essere per rafforzarne le sinergie e garantirne il raccordo con la pianificazione di bacino. 3. Allo scopo di ricercare una **maggior omogeneità territoriale a scala regionale e favorire l'individuazione di metodologie e pratiche condivise anche a scala sovradistrettuale,** l'Autorità di bacino potrà promuovere l'allargamento dei tavoli di lavoro di cui al comma 4 dell'articolo precedente anche alle Autorità di bacino dei Distretti confinanti”.

In termini simili, l'**Autorità di bacino del distretto dell'appennino settentrionale** ha previsto nella Relazione metodologia PGRA 2021 2027³⁶⁵, come siano da preferire nuove misure finalizzate ad un maggiore integrazione tra la Direttiva 2007/60/CE e la Direttiva 2000/60/CE, quali ad esempio “l'attivazione e partecipazione ai Contratti di Fiume e di Lago”.

Il **Piano di gestione del rischio di alluvioni** del distretto idrografico dell'Appennino Settentrionale (PGRA), approvato con d.p.c.m. 27 ottobre 2016 ed aggiornato con delibera n. 26 del 20 dicembre 2021, che definisce una nuova disciplina di Piano integralmente sostitutiva di quella dei PA prevede, in particolare all'art. 21, l'utilizzo dei contratti di fiume stabilendo che quest'ultimo concorre alla definizione e all'attuazione del PGRA e del PGA a livello di bacino e sotto-bacino idrografico, quale strumento volontario di programmazione strategica e negoziata che persegue la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale delle aree interessate.

Lo stesso articolo prevede che “(...) *l'Autorità di bacino, le Regioni, i Comuni territorialmente interessati e le altre autorità competenti promuovono, attraverso il massimo coinvolgimento degli stakeholder, la sottoscrizione del contratto di fiume al fine di:*

- favorire la realizzazione integrata delle misure di protezione previste dal PGRA e delle misure di PGA nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva

³⁶⁵ Allegato al Piano di gestione del rischio alluvioni 2021-2027 dell'autorità di bacino distrettuale dell'appennino settentrionale.

2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni;

- *coordinare le azioni di manutenzione delle sponde e dei corsi d'acqua naturali non solo in funzione delle condizioni di rischio ma anche dell'esistenza delle strutture eco-sistemiche e la conservazione della biodiversità;*

- *promuovere la partecipazione attiva del pubblico e la diffusione delle informazioni ambientali connesse alle tematiche di percezione e di gestione del rischio, di tutela delle acque e degli ecosistemi acquatici;*

- *coinvolgere i vari enti competenti e gli stakeholder in una gestione partecipata, su base volontaristica, delle problematiche inerenti il rischio idraulico e idrogeologico e la tutela dei corsi d'acqua"*

Il coordinamento tra piani attraverso lo strumento dei contratti di fiume è previsto anche nel **Piano di gestione delle acque** sempre adottato dall'Autorità di bacino del distretto idrografico dell'Appennino Settentrionale.

Tale piano di gestione è stato approvato con d.p.c.m. 27 ottobre 2016 ed aggiornato con delibera n.25 del 20 dicembre 2021. Il Piano, la cui principale finalità è il raggiungimento del buono stato ambientale dei corpi idrici, superficiali e sotterranei del distretto, prevede esplicitamente lo strumento del contratto di fiume, falda e foce quale **strumento volontario finalizzato a individuare regole condivise di gestione e utilizzo delle acque sia a livello pianificatorio/istituzionale che a livello locale** (Misura M0012 del Programma delle Misure).

Nel **distretto dell'appennino centrale** i contratti di fiume sono denominati anche "Contratti Territoriali" e sono considerati strumenti di attuazione delle misure necessarie per il raggiungimento degli obiettivi sia del Piano di Gestione delle Acque che di quello del Rischio Alluvioni. Svolgono inoltre la funzione di catalizzatori delle risorse dei portatori di interessi, coinvolgendoli anche finanziariamente nella realizzazione degli interventi strutturali e corresponsabilizzandoli nel sostegno alle azioni non strutturali che comportano condizionamenti e limiti alle loro attività sul territorio (valore attuativo)³⁶⁶.

Il Piano di Gestione delle acque del Distretto, tra le forme di attuazione della Direttiva, indica nei Contratti territoriali gli strumenti di programmazione negoziata che permettono la gestione integrata delle criticità dell'area idrografica, siano esse di tipo qualitativo, quantitativo o idraulico. Nello specifico dell'ultimo aggiornamento del Piano, il documento finale sulla partecipazione riporta la misura "A.7.1 promozione dei Contratti Territoriali (i Contratti di Fiume)", finalizzata a contrastare il degrado ambientale, gli impatti ambientali, la salvaguardia del paesaggio e dei beni culturali, la tutela quantitativa della risorsa idrica.

L'Autorità di bacino del distretto dell'appennino centrale nel secondo

³⁶⁶ Si veda la definizione disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità distrettuale dell'Appennino Centrale, verificabile al link <https://www.autoritadistrettoac.it/partecipazione/i-contratti-territoriali>

aggiornamento del piano di gestione del distretto dell'appennino centrale³⁶⁷ al punto 9.3, ha dedicato un apposito capitolo al **rapporto tra piano di gestione e contratti di fiume**, prevedendosi che *“L’Autorità, secondo gli obiettivi fissati dalla mission istituzionale e per gradi progressivi di implementazione della Direttiva 2000/60/CE, effettua la ricognizione, esamina e segue lo stato di avanzamento di tutti i Contratti di Fiume / Territoriali (di fiume, di falda, di foce, etc.) ricadenti nel territorio del Distretto dell’Appennino centrale. Incentiva e ne agevola i percorsi partecipati attraverso il quadro conoscitivo e le misure di piano finalizzate al miglioramento dello stato di qualità dei corpi idrici. Può incentivare e agevolare i percorsi negoziali anche mediante gli esiti di strumenti programmatici (misure di piano permanenti) quali l’Osservatorio Permanente sugli Utilizzi Idrici. È bene sottolineare che i piani di gestione integrano le attività dei contratti fiume in un rapporto di natura inclusiva (obbligo della buona implementazione della Direttiva 2000/60/CE), ma non limitativa delle istanze territoriali di partecipazione che, dal basso, possono così contribuire anche ad integrare le misure dei piani stessi”*.

Inoltre, a seguito di istanze pervenute all’Autorità distrettuale da alcuni contratti di fiume dell’appennino centrale, nella Relazione per il secondo aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione 2021, è stato previsto *“il recepimento del principio di inclusione tra le misure del PGRA delle azioni e iniziative previste dal Piano di Azione dei CdF, purché coerenti con i Piani di gestione, con la Programmazione nazionale, regionale e con gli indirizzi regionali di settore. Quanto sopra in coerenza e in linea con le disposizioni del citato art. 68-bis nella parte in cui prevede che i contratti di fiume concorrono alla definizione e all’attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto”*.

Nel distretto **dell’appennino meridionale** sono stati effettuati generici riferimenti ai contratti di fiume nel primo ciclo del Piano di Gestione delle Acque (2009-2014).

È, invece, solo nell’aggiornamento del Piano del 2015 che viene previsto il contratto di fiume tra le misure supplementari con specifici obiettivi di gestione proattiva di reti ecologiche, habitat, manutenzione ordinaria corsi d’acqua e aree demaniali, gestione delle piene nei sistemi naturali, gestione dei deflussi, rigenerazione urbana in ambito fluviale.

Nel Piano Agricoltura, i contratti di fiume vengono visti come mezzi con i quali le Regioni implementano la Direttiva Nitrati e la Direttiva Quadro sulle Acque.

Nel quadro delle correlazioni tra le misure del Piano di Gestione delle Acque e del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni vi è un generico richiamo ai contratti di fiume nell’ambito delle azioni di tutela degli obiettivi di salute umana e del patrimonio ambientale. Riguardo al Piano di Gestione del Rischio Alluvione del Distretto, i contratti di fiume sono considerati in relazione alla potenziale sinergia con le misure del Piano di Gestione delle Acque

³⁶⁷ Adottato dalla Conferenza Istituzionale Permanente delle Autorità di Bacino Distrettuali il 20 dicembre 2021.

Il Piano di gestione del Distretto idrografico della Sicilia (aggiornamento 2015) i contratti di fiume compaiono nelle misure di Piano, in particolare sono individuati come strumenti di programmazione negoziata finalizzati all'ottimizzazione dell'uso della risorsa idrica, sia in attuazione di ulteriori misure, come strumenti di attuazione del Piano di Gestione del Distretto.

Entrambe le azioni sono riportate anche nella Relazione del Piano di Gestione del Rischio Alluvione (PGRA) in quanto sono ritenute sinergiche al raggiungimento degli obiettivi di entrambi i Piani.

Anche nel l'**Autorità di bacino distrettuale della Sardegna** ha inserito analoghe previsioni nei propri piani di gestione delle acque. In particolare, il Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni della Sardegna, approvato nel 2016, prevede l'attuazione di misure "strutturali" (opere di difesa di vario tipo, incluse delocalizzazioni di beni a rischio) e "non strutturali" (regole, educazione e informazione, meccanismi di compensazione, ecc.) volte a ridurre il rischio idrogeologico (frane e alluvioni). Di particolare interesse per il contratto di fiume è l'intervento denominato "*opere di salvaguardia idraulica bassa valle Rio Coghinas*" la cui finalità è ridurre l'area esposta a rischio di esondazione.

Come indicato nella "Relazione sulle misure non strutturali del marzo 2016 - Re02" del Piano di Gestione del rischio di alluvioni (PGRA) la direttiva quadro in materia di acque (2000/60/CE) individua l'approccio partecipativo come componente strategica per la pianificazione e la gestione della risorsa idrica in senso lato.

Nelle Relazione sulle misure non strutturali sono riportati i contratti di fiume (PGRA_MnS_03), quali strumenti di pianificazione concordata che possono "identificare azioni per la riduzione degli effetti delle alluvioni e contestualmente per la attenuazione controllata dei vincoli della pianificazione dell'assetto idrogeologico" orientata al conseguimento di obiettivi che risultano condivisi sia dai soggetti che vivono in uno specifico contesto territoriale sia dalle parti coinvolte nella sua gestione.

Il Piano di Gestione del Distretto Idrografico della Regione Sardegna prevede inoltre, nella "Tabella delle misure" che costituisce l'Allegato 12.4 del secondo aggiornamento del Piano (2015): "la valorizzazione della funzione del contratto di stagno, di fiume e di lago inteso come strumento di gestione organica che integra le competenze degli Enti istituzionali operanti nell'area, al fine di garantire la tutela degli ecosistemi esistenti con le attività produttive". Gli ambiti tematici coinvolti sono: informazione, sensibilizzazione, partecipazione, ricerca e innovazione; tutela della biodiversità degli habitat e delle specie. La tipologia della misura è normativa, la scala temporale va da 1 a 5 anni.

Da quanto sopra esposto, tanto con riferimento all'analisi dei richiami ai contratti di fiume nella pianificazione subdistrettuale, tanto con riferimento alla pianificazione di distretto, si comprende come lo strumento in questione abbia ormai ottenuto una grande diffusione e come possa sempre più, attraverso percorsi di perfezionamento, raggiungere obiettivi multi-scalari volti al raggiungimento di un coordinamento tra amministrazioni coinvolte, privati, piani e materie attinenti la tutela e la gestione del bacino idrografico.

6.1.3. Il contratto di fiume come strumento di *multilevel governance*

Il concetto di *multi-level governance* è definito come “*un sistema di negoziazione continua fra governi a diversi livelli territoriali: sovranazionale, nazionale, regionale e locale*”³⁶⁸.

Rispetto ai sistemi di governo tradizionale, la *governance* multilivello prevede processi decisionali ove i governi e le amministrazioni non sono più i soli decisori politici in quanto il potere decisionale è distribuito tra i diversi soggetti³⁶⁹.

In tal senso la *governance* deve essere intesa come un processo multidimensionale, che comprende sia la pubblica amministrazione, sia altri membri/comunità ai loro rispettivi livelli³⁷⁰.

Nel Libro bianco della Commissione Europea del 2001³⁷¹, si parla di *governance* come la capacità delle istituzioni di amministrare adottando un’impostazione meno verticistica ed integrando in modo più efficace i mezzi di azione delle politiche con strumenti di tipo non legislativo, coinvolgendo attori pubblici e privati di varia natura in processi politico-decisionali, promuovendo il dialogo, la condivisione di responsabilità, la partecipazione e il coordinamento di molti attori e a diversi livelli.

Più specificamente il Comitato delle regioni dell’Unione Europea³⁷² ha ritenuto che la *governance multilivello* implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti³⁷³.

Essa inoltre stimola, attraverso un approccio integrato, la compartecipazione

³⁶⁸ H. Liesbet, Gary, M. “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance”, *American political science review*, 2003, p. 233-243.

³⁶⁹ Pappalardo G., “Qualità della network governance nelle aree rurali: il caso dei Gruppi di Azione Locale”, *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, 2014, pp. 77-102.

³⁷⁰ Goodwin M., “The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas”. *Journal of Rural Studies*, 1998, n. 14(1), pp. 5-12.

³⁷¹ In Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 287/1 del 12 ottobre 2011.

³⁷² Comitato delle Regioni dell’unione Europea, 80a sessione plenaria del 17 e 18 giugno 2009, “Libro bianco del comitato delle regioni sulla governance multilivello”.

³⁷³ Sul tema, Pedrazzini L., Satiko Akiyama R., *From Territorial Cohesion to the New Regionalized Europe*, Maggioli, 2011; Armitage D., “Governance and the commons in a multi-level world”. *International Journal of the Commons*, 2008, pp.7-32; Rainaldi F., “Governance multilivello e gestione integrata del bacino padano. Un incerto policy mix”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2010 (2), pp. 59-85; AA:VV., “La sostenibilità ambientale. Un manuale per prendere buone decisioni, Aggiornamento 2017, a cura di L.M. Padovani e P. Carrabba, ENEA Agenzia per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile, 2017.

dei diversi livelli di *governance* nella formulazione delle politiche e della legislazione comunitarie, attraverso diversi meccanismi.

Si è parlato, con una sfumatura differente di *network governance* come sistema multi-attoriale declinato alla scala locale, rispetto al quale però sono stati evidenziati importanti limiti in termini di sostenibilità economica che richiedono per essere attenuati un approccio anche verticale riconducibile alla *multilevel governance* tradizionalmente intesa³⁷⁴.

In dottrina si è altresì ritenuta necessaria una combinazione delle due impostazioni, intendendo la *governance* multilivello come coordinamento verticale e quella locale come coordinamento orizzontale, entrambe necessarie per lo sviluppo delle politiche europee di sviluppo rurale³⁷⁵.

Paiono maggiormente condivisibili gli approdi di chi ritiene che in ogni sistema di *policy making* coesistono più modelli di *governance* con combinazioni di modelli diversi di raccordo multi-attoriale in funzione delle specificità del territorio³⁷⁶.

I contratti di fiume si collocano esattamente nella “famiglia” dei processi partecipativi che consentono la sperimentazione di forme interscalari e multilivello di attivazione degli attori locali³⁷⁷, contribuendo alla rinascita di “forme identitarie comunitarie di paese, di valle, di sottobacino, di bacino”³⁷⁸.

In ciò il contratto di fiume realizza gli obiettivi teorici della *governance* multilivello, dei principi di interscalarità e sussidiarietà nel contesto attuale ove il sistema regolatorio della gestione e tutela dell’acqua appare assai complesso e caratterizzato da una pluralità di norme, piani e soggetti competenti.

Occorre notare come gli aspetti critici relativi al coordinamento tra istituzioni, materie e scale che il contratto di fiume è funzionalmente volto a risolvere, non sono una prerogativa nazionale.

L’OCSE in un rapporto del 2011³⁷⁹ pone in evidenza come in tutti i Paesi europei vi siano analoghi problemi di coordinamento tra i vari portatori di interesse, privati e pubblici, di scarsità di risorse e di conoscenze, nonché di carente inclusione

³⁷⁴ Secco L., Da Re R., Birolo L., Cesaro L. “La qualità della governance in ambito rurale: prime riflessioni sull’autovalutazione dei GAL nel LEADER”. *Agriregionieuropa*, n. 7(26), p. 33.

³⁷⁵ Shortall S., “Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences”. *Journal of Rural Studies*, 2008, n. 24(4), pp. 450-457.

³⁷⁶ Mantino F., “Typologies of Governance Models. Assessing the impact of rural development policies, National Institute of Agricultural Economics (INEA), 2008, consultabile in http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/157975/2/RuDI_WP3_D_3.2.pdf.

³⁷⁷ Magnaghi A., “I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale”, *Notiziario dell’Archivio Osvaldo Piacentini*, 2008 (1);

³⁷⁸ Magnaghi A., *Scenari strategici, Contratti di fiume, pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, a cura di M. Bastiani, *cit.*, p. 31 e ss.

³⁷⁹ OECD, “Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach”, *OECD Studies on Water*, 2011, disponibile al link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

dei soggetti privati nella gestione dell'acqua.

Tabella 1. Ruoli e responsabilità istituzionali per le politiche idriche nei paesi europei

Paese	Ruolo del governo centrale (1)	Livello centrale		Livello sub-nazionale (2)	
		Attori coinvolti nella progettazione e implementazione	Attori coinvolti nella normazione	Risorse idriche	Servizi idrici (3)
Belgio (Fiandre)	nessuno	7	–	R, C	R, C, IM
Belgio (Vallonia)	nessuno	–	–		R, C, IM
Francia	rip. dei ruoli	5	5	R, AB	C, IM
Grecia	dominante	13	12	R	C
Italia	rip. dei ruoli	6	5	R, AB, AA, IM	C
Olanda	rip. dei ruoli	2	2	R, C	R, C
Regno Unito	rip. dei ruoli	11	5	R, C	R, C
Portogallo	dominante	3	5	AB	C, IM, IR
Spagna	rip. dei ruoli	5	6	R, AB	R, C, IM

(1) Ruolo del governo centrale: nessun ruolo, ruolo dominante del governo sugli attori alle scale sub-statali, ripartizione dei ruoli tra gli attori locali e il governo centrale.

(2) Attori istituzionali a livello sub-nazionale: comuni (C), regioni (R), autorità di bacino (AB), agenzie per l'acqua (AA), enti inter-municipali (IM), enti inter-regionali (IR).

(3) Si considerano i soli servizi per la popolazione umana.

Figura 3: Rappresentazione degli attori coinvolti nel sistema acqua nei principali Paesi Europei. Fonte: Tabella estratta da Garavaglia L., *Governare l'innovazione: la water governance del Bacino del Po*, cit., p. 92

Dai dati risultanti dal rapporto OCSE citato non vi è corrispondenza tra soluzioni istituzionali e specifici problemi. Pare, dunque, che nessuna formula sperimentata sia in grado, da sola, di risolvere i problemi della *water governance*, attraverso soluzioni lineari.

In tale rapporto vengono messe in evidenza le principali criticità della *water governance* che ostacolano la progettazione e l'attuazione delle politiche idriche, suggerendo una serie di soluzioni politiche e buone pratiche per superare tali ostacoli, confluiti poi nell'elencazione di 12 principi per la gestione dell'acqua nel Documento OCSE del 2015³⁸⁰.

L'Organizzazione ha sviluppato uno strumento, definito “*Quadro della governance multilivello dell'OCSE: prendere coscienza delle lacune e colmare i divari*” che funge da quadro analitico e che può essere utilizzato dai responsabili della formulazione delle politiche per identificare e risolvere le sfide di *governance* che riguardano tutti i Paesi, in maggior o minor misura, quali che siano il sistema istituzionale, la disponibilità di acqua o il livello di decentralizzazione.

Di seguito una rappresentazione grafica di tale quadro analitico che è stato impiegato dall'OCSE per esaminare sistemi di *governance* delle risorse idriche di vari Paesi.

³⁸⁰ OECD, “Principi dell'OCSE sulla Governance dell'Acqua adottati dal Comitato per le Politiche di Sviluppo Regionale dell'OCSE”, 11 maggio 2015. Disponibili al link: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-italian.pdf>

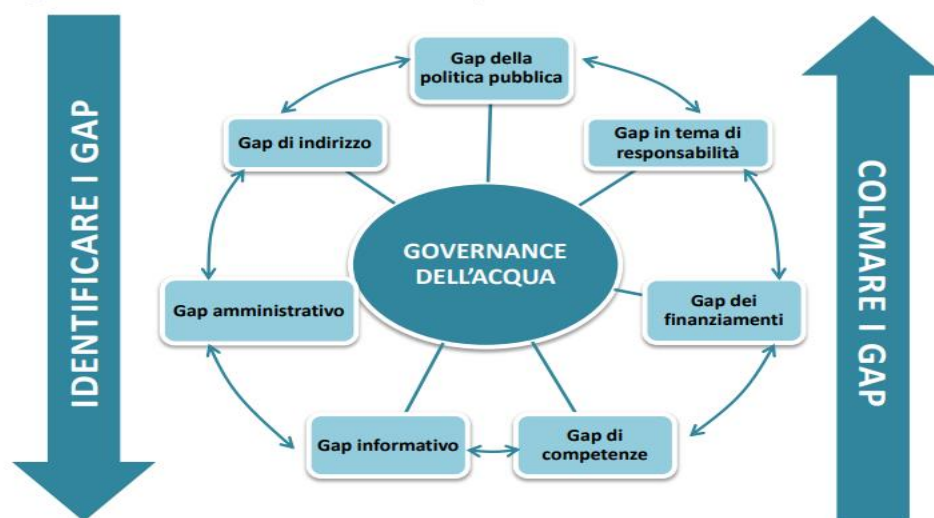


Figura 4: Quadro della governance multilivello dell'OCSE; - Fonte: OECD (2011), *Water Governance in OECD: A Multi-Level Approach*, OECD Publishing, Paris

L'OCSE in tale rapporto ha dimostrato che “*non esistono soluzioni univoche per le sfide idriche [...] ma un gran numero di situazioni diverse all'interno di un singolo Paese e da un paese all'altro*”.

Le risposte di *governance* devono quindi essere adattate alle specificità territoriali. Va inoltre riconosciuto che la governance delle risorse idriche è fortemente dipendente dal contesto e che è estremamente importante adattare le politiche idriche alle diverse zone geografiche.

In tali conclusioni è possibile intravedere il recepimento dei principi di gestione adattiva che si è visto essere emersi a livello internazionale già a partire dagli anni Settanta.

Dal rapporto OCSE emerge altresì come la decentralizzazione abbia fatto emergere opportunità che consentono di adattare le politiche alla realtà locale ma anche sfide in materia di capacità istituzionale e di coordinamento.

È a fronte di una maggiore consapevolezza del fatto che i processi decisionali esplicano migliori effetti quando inclusivi e di tipo *bottom-up* che sono andate sperimentandosi gestioni della risorsa idrica condivisa e a scala locale, - prima in modo informale, poi tramite il riconoscimento normativo, - come con lo strumento dei contratti di fiume.

I Principi dell'OCSE affermati nel 2015³⁸¹ vogliono contribuire a politiche pubbliche concrete e orientate ai risultati.

³⁸¹ *Ibidem*.



Figura 3: Presentazione dei Principi dell'OCSE sulla *Governance dell'Acqua*. Fonte: OECD (2015) Principi dell'OCSE sulla Governance dell'Acqua adottati dal Comitato per le Politiche di Sviluppo Regionale dell'OCSE l'11 maggio 2015.

I Principi hanno fatto emergere come una buona *governance* possa effettivamente aiutare nella risoluzione dei problemi delle risorse idriche, impiegando una combinazione di processi *bottom-up* e *top-down*, favorendo allo stesso tempo rapporti costruttivi tra Stato e Società.

Secondo questi Principi sembra risultare che i sistemi di *governance* delle risorse idriche debbano essere elaborati in funzione degli ambiti di applicazione.

Se si adotta questo tipo di approccio, ne deriva la necessità di adattare le “forme” della *governance* alle “funzioni” della *governance* delle risorse idriche.

Tradotto nel caso italiano, stante la stratificazione pianificatoria e istituzionale esistente, occorre individuare un sistema che riesca ad esprimere la funzione di *governance* multilivello. In tale contesto, un ruolo fondamentale è giocato dal contratto di fiume.

Fondamentale come si è visto, ai fini dell'affermazione dello strumento dei contratti di fiume come espressione della multilevel *governance* è il riconoscimento anche istituzionale delle funzioni dell'istituto nell'ambito di strumenti ordinari di governo delle acque e del territorio e in particolare nei Piani di gestione delle acque, nei piani di gestione del rischio idrogeologico, nonché nei piani di tutela delle acque e, ancora, nei piani territoriali regionali, provinciali e comunali.

Una gestione delle risorse idriche efficace, efficiente e inclusiva contribuisce all'elaborazione e all'attuazione di tali politiche, consentendo di condividere le responsabilità tra i vari livelli di governo e di collaborare con i portatori d'interesse rilevanti per raccogliere le sfide, attuali e future, in campo idrico, muovendo da

politiche place-based³⁸².

Diversi studi³⁸³ si sono occupati di analizzare le azioni per la *governance* nel sistema delle risorse idriche facendo emergere la necessità di implementare un sistema di gestione integrata dell'acqua, da realizzarsi attraverso forme di governo basate su approcci sistemici e con strumenti intersettoriali, multi-stakeholders e multi-scalari.

Il rafforzamento della cooperazione interistituzionale dovrebbe essere attuato alle diverse scale territoriali, partendo da quella regionale (o interregionale), passando da quella di distretto, fino a quelle di bacino (o sottobacino).

Con riferimento alla cooperazione interistituzionale possono essere richiamate le esperienze in materia di contratti di fiume sviluppate in Regione Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, ove tali strumenti hanno rappresentato un ottimo esempio di *multilevel governance*, prevedendo l'azione coordinata di amministrazioni operanti a diversi livelli della scala istituzionale, garantendo la partecipazione di Autorità di distretto, Regioni, Province, fino alla presenza di Comuni, Consorzi di bonifica³⁸⁴.

A fronte di tali considerazioni, può affermarsi come i contratti di fiume, tanto più nell'attuale sistema ove si è visto essere numerosi i richiami allo strumento in questione, paiono rappresentare un vero e proprio passaggio da un'impostazione di *government* settoriale a pratiche di *governance* secondo modelli di copianificazione³⁸⁵.

³⁸² Cotella G.; Brovarone E.; Voghera A., "I Contratti di Fiume e la Strategia Nazionale per le Aree Interne: un banco di prova per l'approccio place-based in Italia", *LaborEst*, 2021, pp. 21-27;

³⁸³ Moss, T., Newig, J., "Multilevel water governance and problems of scale: Setting the stage for a broader debate", *Environmental management*, 2010, 46, pp. 1-6; Buizer M., Arts B., Kok K., "Governance, scale and the environment: the importance of recognizing knowledge claims in transdisciplinary arenas", *Ecology and society*, 2011, 16(1) <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art21/>; Brenner N., "New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood", Oxford University Press, Oxford, Cash D.W., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L., Young O., "Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world, *Ecology and Society*, 2006, 11(2), p. 8. Baraggioli, S., "Il ruolo dei Comuni nello sviluppo locale. Problemi di scala in una politica di valorizzazione fluviale", *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*. a cura di Borelli G, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 155-173.

³⁸⁴ Numerosa documentazione relativa all'esperienze lombarde può essere reperita sul sito dedicato: contrattidifiume.it; le esperienze del Piemonte sono riportate sul sito istituzione alla sezione Ambiente e territorio al link <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>; Per le esperienze dell'Emilia-Romagna si rimanda al sito istituzionale <https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/acque/temi/contratti-di-fiume-1>. Per un esame completo delle prime esperienze AA.VV., "Le esperienze italiane", in *Contratti di fiume, pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, a cura di M. Bastiani, 2011, p. 220 ss.

³⁸⁵ Vacik H., Kurtila M., Hujala T., Khadka C., Haara A., Pykäläinen J., Tikkanen J., "Evaluating collaborative planning methods supporting programme-based planning in natural resource management", *Journal of Environmental Management*, 2014, 144, pp. 304-315; Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz, A., "Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management", 2005, MIT press; Pappalardo G., Sisto R., Pecorino B., "Qualità della network governance nelle aree rurali: il caso dei Gruppi di Azione Locale", in *Rivista di Economia Agraria*, 2014, pp.77-102.

I contratti di fiume superano la logica settoriale e di intervento d'emergenza che a lungo ha caratterizzato la disciplina delle acque, affermandosi come strumenti volti alla prevenzione delle problematiche relative alle risorse idriche, mediante l'attuazione di azioni integrate³⁸⁶.

Conformemente ai principi OCSE, i contratti di fiume si occupano di definire i ruoli e le responsabilità in materia di decisione delle politiche idriche e sulla loro relativa attuazione e gestione promuovendo il coordinamento tra tutte le autorità responsabili.

A tal proposito i contratti di fiume sono stati efficacemente descritti come *“processi che non interessano solo tecnici, esperti e amministratori, ma intere comunità locali e singoli cittadini che ne sono promotori e co-responsabili, favorendo una sinergia fra pianificazione, politiche e programmazione su una scala di bioregione”*³⁸⁷

Il contratto di fiume, quindi, consente ad una pluralità di soggetti, prevalentemente pubbliche amministrazioni³⁸⁸, anche di livello locale, di prendere parte alla gestione e tutela dell'acqua, contribuendo a costruire quadri conoscitivi legati al territorio, individuare le priorità da affrontare sul piano operativo, nonché definire beni patrimoniali, ambientali, territoriali e paesaggistici non solo da un punto di vista tecnico, ma anche comunitario.

Il contratto di fiume contribuisce all'individuazione della corretta scala di gestione della risorsa idrica, in quanto recependo le istanze dal territorio, può trovare attuazione al livello (di bacino o sottobacino) che meglio esprime profili unitari della determinata risorsa idrica, appianando eventuali disallineamenti di scala che possano ingenerarsi con l'utilizzo degli strumenti ordinari tra la scala istituzionale e la scala ecologica.

La flessibilità sul piano soggettivo consente al contratto di fiume di perseguire realmente una pluralità di obiettivi, attraverso la partecipazione di soggetti interessati, su diversa scala e di riavvicinare le comunità ai territori attraverso la promozione di valori identitari, facendo interagire saperi esperti con saperi diffusi.

Esso rappresenta, ormai in modo istituzionalizzato, una misura di attuazione dei piani sovraordinati, stante il suo richiamo nel quadro pianificatorio esistente ed in numerose leggi regionali e allo stesso tempo consente la loro evoluzione, creando così

³⁸⁶ Bobbio L., Saroglia P., “Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese”. *Laboratorio di Politiche-Corep*, Torino, 2008, pp. 1-28.

³⁸⁷ Bastiani M., “Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di fiume”, pp. 4-11

³⁸⁸ Tale funzione del contratto di fiume richiama alla mente la funzione degli accordi tra pubbliche amministrazioni secondo la definizione offerta dal Cons. St., Ad. gen., 19 febbraio 1987, n. 7 in sede di parere sul disegno di legge di disciplina del procedimento amministrativo elaborato dalla c.d. "Commissione Nigro" – ove lo strumento degli accordi tra pubbliche amministrazioni si era ritenuto, *“dovrebbe fungere da strumento normativo di sollecitazione di una possibile ricomposizione, in via consensuale, della (inevitabile) frammentazione delle competenze tra più livelli e soggetti amministrativi”*.

un rapporto di reciproca influenza.

In un percorso ascensionale, il contratto di fiume contribuisce alla determinazione di regole e piani d'azione, contribuendo all'analisi dei servizi ecosistemici offerti dalla risorsa idrica e coordinando quest'ultimi con gli interventi antropici, integrando infine la parte strutturale dei piani territoriali e degli strumenti di piano e azioni di settore.

Il recente riconoscimento normativo ed istituzionale di queste funzioni nell'ambito degli strumenti ordinari di governo del territorio e, in particolare, nei Piani Territoriali Regionali, nei Piani Territoriali Provinciali e nei Piani Comunali dovrebbe contribuire all'implementazione e alla diffusione sempre maggiore dei contratti di fiume.

Inoltre, tale istituzionalizzazione, non trasformando lo strumento volontario in obbligatorio, continua a garantire ed anzi dovrebbe favorire una sempre maggiore libera e democratica partecipazione degli attori locali, pubblici e privati.

In tal senso si ritiene che il contratto di fiume possa contribuire a costruire dal basso (bottom-up) in forma incrementale, a partire da specifici contesti geografici a geometria variabile, il passaggio da politiche settoriali a politiche integrate, senza sostituirsi alla visione strategica di insieme che solo una scala più ampia può rilevare: è per tale ragione che occorre promuovere la partecipazione ai percorsi decisionali dei Contratti di Fiume anche di organismi di governo del territorio di livello sovra locale, rispettando la sussidiarietà verticale delle competenze, ricercando la coerenza esterna degli obiettivi ed esigendo un dialogo continuo tra le diverse scale³⁸⁹.

6.1.4. Il contratto di fiume come strumento di partecipazione nei processi di valorizzazione fluviale.

Oltre a quelle già enunciate, un ulteriore funzione dei contratti di fiume è quella di garantire la partecipazione nei processi decisionali che riguardano la valorizzazione della risorsa naturale oggetto del contratto³⁹⁰.

³⁸⁹ Brunelli G., Gusmaroli G., Conte G., "Modelli e strumenti di gestione e conservazione delle risorse idriche: sistemi naturali di ritenzione idrica, ricarica artificiale delle falde e processi partecipativi", *PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013*, 2015.

³⁹⁰ Gusmaroli G., Pineschi G., "Gestione partecipata con i contratti di fiume", *Ecoscienza*, 3, 2015, pp. 91-92; id., "Per una gestione partecipata e sostenibile delle acque", *Ecoscienza*, 6, 2016, pp. 70-71; Nigro M., "Il nodo della partecipazione", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 231, l'A. afferma che "la partecipazione procedimentale è un fenomeno di data antica ma, mentre ha avuto in passato una funzione meramente garantista, viene esplicando sempre più una funzione comunitaria"; Benvenuti F., "Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva", Marsilio, 1994, p. 103, ove l'A. si esprime nei seguenti termini: "la partecipazione procedimentale è un fenomeno di data antica ma, mentre ha avuto in passato una funzione meramente garantista, viene esplicando sempre più una funzione comunitaria". Sul tema altresì Agapito Ludovici A., Toniutti N., "La partecipazione pubblica nel governo delle acque,

Per sua stessa struttura, il modello teorico del contratto di fiume è uno strumento partecipativo e consensuale. Ciò corrisponde al vero anche guardando alle esperienze maturate in ambito di contratti di fiume sul territorio nazionale, con diversi gradi di coinvolgimento a seconda delle fasi del processo del contratto di fiume che si prendono ad esame e delle aree territoriali in cui si sviluppa il contratto di fiume.

Anzitutto occorre premettere che la partecipazione, nella particolare materia della gestione delle risorse idriche è normativamente richiesta dalla Direttiva Quadro Acque, all'art. 14, ove è previsto che “*Gli Stati membri promuovono la partecipazione*

traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica, in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, Traduzione delle linee guida “La partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro” di Elisabetta Lucchetti, Editoria Multimediale e Pubblicità - WWF Italia, 2006; Agustoni A., Comunità, ambiente e identità locali, FrancoAngeli, 2005; Allegretti U., Democrazia partecipativa, voce Enc. del Diritto, Giuffrè, 2011; Avallone G., “Comunità e studi di comunità in Italia: dalla centralità delle comunità umane alla prospettiva delle comunità socio-ecologiche”, *Sociologia urbana e rurale* n. 110, 2016, pp. 12-28; Averardi A., “La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico»”, *Munus*, 1, 2018, pp. 129-144; Berardi, D., Galimberti, F., Pergolizzi, A., Tettamanzi, M., “La transizione ecologica: dalle persone alle politiche e viceversa”, *Economia Pubblica*, 2021/3, pp. 159 ss.; Bobbio L., “Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia”, Rubettino, 2007; Bots, P.W.G., Schlüter M., Sendzimir J., “A framework for analyzing, comparing, and diagnosing social-ecological systems”, *Ecology and Society*, 2015, 20(4), pp. 18 ss.; Ciaffi D., Mela A., “Urbanistica partecipata. Esperienze”, Carocci, 2011; Fasoli E., Bastiani M., Puma F., “Public participation in the implementation in Italy of the water-related directives” *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, pp. 461-483; Frediani E., “Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico”, *Istituzioni Del Federalismo*, 2020 (3), pp. 657 ss.; Grosso E., *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra «democrazia rappresentativa» e «democrazia partecipativa»*. Rassegna di diritto pubblico europeo, 2003, pp. 105-122; Guidicini P., *Gestione della città e partecipazione popolare*, FrancoAngeli, 1973; La Jeunesse I., Rounsevell M., Vanclooster M., “Delivering a decision support system tool to a river contract: a way to implement the participatory approach principle at the catchment scale?”, *Physics and Chemistry of the Earth*, 2003, pp. 547-554; Luciani M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Cedam*, 2004; Mancazzo G., “Il principio di partecipazione: dalla concezione Weberiana-unilaterale ad un nuovo modo di intendere il rapporto autorità/libertà”, *il Diritto Amministrativo*, 2022; Mengozzi A., *Forme di democrazia partecipativa e governance territoriale: un modello per la legge regionale sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, *Istituzioni del federalismo*, 2011; Molaschi V., “La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque: riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE”. *Collana del dipartimento di giurisprudenza/università degli studi di Bergamo*, 2015, 5: pp. 143-162; Pellizzoni L., “Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione”, *Partecipazione e conflitto*, 2008, 93-116; Pizzorusso A., “Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale”, 1975; Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J. M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007; Rispoli F., Pecoriello A. L., “Pratiche di democrazia partecipativa in Italia”, *Democrazia e diritto*, 2006 (3), pp. 115-133; Scaduto M. L., “Governance e partecipazione, parole chiave per la riqualificazione dei bacini fluviali”, *Dibattiti e riflessioni sul V tavolo nazionale dei Contratti di fiume*, In Folio, 2011, pp. 17-18; Sintomer, Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Edizioni Dedalo, 2009; Zampetti P.L., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, *Crisi e trasformazione delle istituzioni* (atti del II Congresso nazionale di dottrina dello Stato, Perugia, 9-11 febbraio 1968) a cura di Zampetti, Milano, 1969.

attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della presente direttiva, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici”.

Tale meccanismo partecipativo previsto dal legislatore europeo è stato introdotto con la finalità di favorire l'informazione e la consultazione pubblica, per incrementare la consapevolezza sulle questioni, per stimolare l'adesione, l'impegno e il sostegno del pubblico nella fase di elaborazione e attuazione dei piani, nonché per diminuire le contestazioni.

Nella Direttiva Quadro Acque emergono tre livelli di partecipazione possibile con un crescendo di coinvolgimento del pubblico e consistono in: informazione, consultazione e partecipazione attiva.

Il legislatore europeo ha previsto la massima espressione della partecipazione, ossia la partecipazione attiva, per tutte le fasi del processo di pianificazione, dall'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici.

Ancora, nel Considerando n. 14, la Direttiva Quadro Acque prevede che **“Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti”.**

Il legislatore europeo, in sostanza, intende dare applicazione agli orientamenti internazionali maturati³⁹¹, volti a promuovere la costruzione di politiche ambientali in modo aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi³⁹².

La Direttiva Quadro Acque ha previsto un sistema di pianificazione innovativo rispetto al passato. Precedentemente, il percorso di redazione dei piani, ad esempio il piano di tutela delle acque (Dlgs.152/99) o i piani di assetto idrogeologico (L.183/89) vedevano la partecipazione solo come un momento di consultazione a posteriori, dopo cioè che il piano era stato definito dalle autorità competenti.

Tale approccio aveva dimostrato i suoi limiti, riconducibili sostanzialmente *“all'impossibilità di coinvolgere adeguatamente tutti i portatori d'interesse in scelte complesse che spesso generano conflitti e contrasti che spesso sfociano nell'immobilismo delle istituzioni, incapaci a portare a termine politiche territoriali*

³⁹¹ Principalmente nella Convenzione di Aarhus, di cui si è già detto più ampiamente nel cap. 3.3.

³⁹² Massarutto A., “Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico”. Documento presentato nell'ambito del Convegno “La partecipazione pubblica nell'attuazione della Direttiva quadro europea sulle acque”, tenutosi presso l'Università Bicconi, Aula Maggiore, Milano, 30 maggio 2005.

*sostenibili e condivise*³⁹³.

Ne è sorta la necessità di prevedere modelli di *governance* il cui funzionamento è fondato sul senso di appartenenza alla comunità e sulla condivisione di valori comuni³⁹⁴.

È in tale contesto che trovano collocazione i contratti di fiume, strumenti volti a facilitare il dialogo tra istituzioni e soggetti che operano nel territorio, promuovendo a scala locale, processi partecipativi per la gestione della risorsa idrica, favorendo una maggiore consapevolezza delle comunità locali sul valore dell'acqua inteso come bene comune.

L'obiettivo dei nuovi processi di partecipazione applicata alla pianificazione e gestione delle risorse di un bacino idrografico è proprio quello di ottenere un coinvolgimento diretto e diffuso delle diverse componenti della società³⁹⁵.

Tali strumenti di gestione rappresentano il passaggio da una fase meramente tecnica ad una fase di gestione integrata della risorsa idrica ove viene riconosciuto un ruolo centrale ai processi partecipati, finalizzati ad accrescere le conoscenze e a superare e gestire in modo sostenibile le conflittualità.

La partecipazione attiva favorisce il miglioramento dei processi decisionali pubblici e, come accade con i contratti di fiume, l'integrazione e l'attuazione della pianificazione ai diversi livelli istituzionali, migliorandone i contenuti conformemente a quanto richiesto dalla disciplina sulla risorsa idrica dettata dal legislatore europeo.

L'influenza della convenzione di Aarhus³⁹⁶, oltre che nella Direttiva Quadro Acque, è stata riconosciuta anche nell'attuazione di ulteriori politiche ambientali europee³⁹⁷, ma l'esperienza dei contratti di fiume ha anticipato di alcuni anni tale importante convenzione.

La partecipazione dei portatori di interesse nella gestione della risorsa idrica,

³⁹³ Ludovici A.A., Toniutti N., "La partecipazione pubblica nel governo delle acque", Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, pubblicate da WWF Italia, 2006.

³⁹⁴ Massarutto A., "Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico", *cit.*

³⁹⁵ Bastiani M., "Il ruolo della partecipazione e della concertazione nei processi di valorizzazione fluviale e nei contratti di fiume", *Contratti di fiume*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011, p. 116.

³⁹⁶ Macchia M., "La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 637; Dalle B., "Instruments of a Universal Toolbox or Gadgest of Domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 41; Harrison J., "Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus", *Riv. giur. ambiente*, 2000, p. 27; D. Borgonovo Re, "Informazione ambientale e diritto di accesso", in S. Nespor – A. L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 1478.

³⁹⁷ Come, ad esempio, nella Convenzione europea del paesaggio, nella Direttiva VAS, nella Direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e nella direttiva sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e nella Direttiva sulla gestione del rischio idrogeologico.

infatti, ha rappresentato uno degli elementi essenziali da cui hanno tratto origine i primi contratti di fiume nell'esperienza francese degli anni Settanta.

Come si è visto i contratti di fiume in Francia originano dalla maturata consapevolezza proprio delle comunità locali verso le problematiche fluviali e dall'esigenza di attuare azioni volte al miglioramento della qualità dei corsi d'acqua di interesse.

Nell'arco temporale di alcuni decenni, tale strumento è andato diffondendosi in tutta Europa. In Italia, il primo contratto di fiume è dei primi anni 2000 ed è stato sperimentato in Lombardia, ma è solo dal 2015, a seguito del riconoscimento normativo da parte del legislatore che si è assistito ad una maggiore diffusione di utilizzo dello strumento su tutto il territorio nazionale.

Relativamente recente è anche il recepimento dell'articolo 6 della Convenzione di Aarhus all'interno del TU dell'Ambiente che prevede il necessario coinvolgimento del pubblico in decisioni che possono avere impatti significativi sull'ambiente.

Più specificamente per lo speciale strumento dei contratti di fiume, nel già citato Documento recante "Definizioni e requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume" è stato previsto che "*fondamentali per conseguire risultati concreti e duraturi [...] i processi partecipativi aperti e inclusivi che consentano la condivisione d'intenti, impegni e responsabilità tra i soggetti aderenti [...]*".

E ancora è stato previsto che i contratti di fiume siano "*strutturati per favorire decisioni e scelte attraverso deliberazioni (intese come l'insieme delle interazioni intersoggettive che precedono la decisione finale) con un processo dialogico bilanciato che eviti squilibri a favore degli attori dotati di maggior peso politico ed economico. Pertanto, deve essere garantito che la discussione avvenga tra soggetti liberi e uguali e la decisione, essendo l'esito di un dibattito allargato possa anche indurre un mutamento nell'orientamento dei partecipanti, favorendo l'assunzione di decisioni più eque e orientate al bene collettivo. La partecipazione non va intesa come un semplice atto burocratico [...]*".

La partecipazione così descritta dalle linee guida adottate dal Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, assume diversa portata a seconda che si guardi ad una specifica fase del processo del contratto di fiume.

Un'analisi del singolo segmento processuale, dunque, ci consente - di seguito - di far emergere come il contratto di fiume ha certamente la funzione fondamentale di consentire una gestione partecipata della risorsa idrica, ma ci permette altresì di comprendere come essa si declini nelle varie fasi dell'*iter* formativo del contratto.

Nella prima fase, ad esempio, volta alla conclusione del documento d'intenti, che costituisce l'atto iniziale del processo formativo del contratto di fiume, appare rilevante un coinvolgimento del pubblico di taglio prettamente informativo e consultivo.

Individuati i principi generali declinati con sempre maggior dettaglio lungo il percorso del contratto di fiume, nella fase di promozione dello strumento è

fondamentale l'attività di analisi e mappatura dei portatori d'interesse volto ad avviare i processi di democrazia partecipativa che caratterizzano, più fortemente, le fasi avanzate del processo del contratto di fiume.

In questa fase è fondamentale il ruolo del soggetto promotore che deve possedere la capacità tecnica ed economica di avviare tavoli di confronto e informativi, di recepire le istanze di soggetti privati e diffondere i progetti preliminari individuando i principali portatori di interesse³⁹⁸.

Generalmente il ruolo di promotore è rivestito da una pubblica amministrazione sia essa la Regione, la Provincia, un Parco, un Comune o i Consorzi di bonifica proprio per il loro potere tecnico ed economico nella gestione della fase d'avvio.

È stato osservato però che un ruolo troppo dominante da parte dei politici e dei soggetti economici con una prevalenza ad istanze esclusivamente tecnicistiche promosse da enti ed istituzioni rischia di frustrare le dinamiche partecipative spontanee e di frenare l'inserimento di risorse locali all'interno del sistema decisionale³⁹⁹.

- **Attivazione**

L'attivazione di un contratto di fiume può essere immaginata dunque come l'avvio di un percorso incrementale, il quale deve essere volto ad aggregare il maggior numero di *stakeholder* intorno ad un interesse collettivo.

Ciò che pare rilevare guardando ai contratti di fiume più avanzati, ad esempio in Lombardia e Piemonte, è la partecipazione, sin dalle prime fasi, di attori locali, espressione di comunità di luogo, principalmente soggetti pubblici (come Comuni, Province, Parchi, Consorzi di bonifica), ma anche privati (associazioni e singoli cittadini).

La partecipazione delle istituzioni pubbliche, soprattutto alla scala locale, si è rivelato fondamentale nella realizzazione dei contratti di fiume.

Si guardi ad esempio alle esperienze di Lombardia, Piemonte, Toscana ed Emilia Romagna⁴⁰⁰, laddove Regioni, Province, Comuni e Consorzi di Bonifica hanno operato con la massima sinergia, finanziando numerosi progetti per il miglioramento della risorsa idrica sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

In tali esperienze, i contratti di fiume sono stati promossi, finanziati e gestiti prevalentemente da pubbliche amministrazioni. Del tutto residuali gli apporti dei privati nel finanziamento dello strumento. Finanziamenti di fatto isolati alle sole

³⁹⁸ Freeman, R. E. "Strategic management: a stakeholder approach", 2010, Cambridge University Press. L'A. definisce *stakeholder* "un individuo o gruppi di individui che possono influenzare o essere influenzati dal raggiungimento di obiettivi organizzativi".

³⁹⁹ Bobbio L., Saroglia P., "Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese", *Laboratorio di politiche-corep*, Torino, 2008. Gli AA. descrivono i vari portatori di interesse nei seguenti termini: i tecnici guardano "dentro il fiume"; i politici e soggetti economici guardano "attorno al fiume", le associazioni e i privati sono considerati "fruitori per diletto".

⁴⁰⁰ Si fa riferimento a tali Regioni in quanto per quantità e stato di avanzamento dei progetti sono le realtà pilota per la realizzazione di contratti di fiume in Italia.

attività culturali o alle attività formative e ludico-ricreative organizzate dalle associazioni culturali e ambientaliste.

Esemplificativo è il caso del contratto di fiume del Mincio⁴⁰¹, un contratto di fiume lombardo, promosso dall'Ente Parco del Mincio e giunto alla sottoscrizione già nel 2016. A tale contratto di fiume hanno preso parte ben 26 soggetti privati tra associazioni ambientaliste, culturali, sportive e imprese.

Tuttavia, nonostante tale numerosa movimentazione di soggetti privati, su 62 milioni di euro di investimento previsti, la partecipazione dei privati è stata la seguente.

Un'associazione soltanto ha reso disponibili 2.000 euro per attività di tipo culturale (progetti e workshop di educazione ambientale).

Oltre ad essa, anche gli agricoltori hanno ritenuto di intervenire con investimenti non produttivi per la manutenzione del reticolo minore e per favorire l'agricoltura biologica: Trattasi di adesioni volontarie per cui è indispensabile la disponibilità dell'agricoltore alla realizzazione dell'investimento non produttivo, la cui spesa è però comunque compensata da un contributo e all'assunzione dell'impegno agroambientale per la conservazione dell'investimento che genera un aiuto annuo

È evidente, dunque, come la partecipazione in tal caso non abbia raggiunto quei livelli di attivismo voluti dal legislatore europeo ed auspicati dalle linee guida che disegnano il modello teorico del contratto di fiume.

Una tale esperienza, significativa atteso il fatto che è stata sviluppata in una delle Regioni più avanzate sul tema dei contratti di fiume e con una movimentazione di privati, sulla carta, assai massiccia, mostra in realtà come solo in casi eccezionali si raggiunga il livello di partecipazione voluto dal legislatore europeo di partecipazione attiva, essendo generalmente limitato il ruolo dei privati ad una funzione per lo più consultiva.

La fase di attivazione, dunque, è importante non tanto per formalizzare l'impegno a giungere alla sottoscrizione di un contratto di fiume, mantenendo un profilo passivo all'interno del processo, quanto piuttosto alla costruzione di un capitale intellettuale, sociale e politico al fine di consolidare l'impegno attivo dei partecipanti a tener fede agli impegni assunti alla sottoscrizione del contratto⁴⁰².

Il processo partecipativo può assumere molte forme e avere approcci diversificati. Si tratta di un processo complesso che richiede specifiche competenze tecniche. La condivisione delle informazioni e la consultazione sono due momenti preliminari indispensabili.

⁴⁰¹ La documentazione relativa al contratto di fiume del Parco del Mincio è disponibile sul sito istituzionale dell'Ente Parco consultabile al link: <http://www.parcodelmincio.it/pagina.php?id=64>

⁴⁰² Piselli F., "Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale. Stato e mercato", 2005, pp. 455-486. Laddove per capitale intellettuale si intende la capacità di generare conoscenza del territorio; per capitale sociale si intende la capacità di creare relazioni sociali tra gli attori coinvolti; per capitale politico si intende la capacità del processo partecipativo di creare un'effettiva condivisione tra le politiche dell'amministrazione e le istanze dei cittadini.

Le analisi delle reti sociali, *focus group* e questionari⁴⁰³ sono alcune delle tecniche più diffuse di analisi e mappatura dei portatori d'interesse e di ascolto.

Il successo di ogni processo partecipativo dipende dunque dal livello di coinvolgimento dei portatori di interesse in termini qualitativi e quantitativi.

L'ipotesi di includere tutti è sicuramente irrealistica e, peraltro, portatrice di problematiche paralizzanti⁴⁰⁴. Si rende necessario allora, nella costruzione del percorso che porta ad un contratto di fiume, ogni sforzo perché tutte le opinioni e i diversi interessi incidenti sul bacino fluviale individuato abbiano l'opportunità di essere effettivamente coinvolti nella gestione della risorsa naturale.

A tal fine è necessaria una puntuale e ragionata attività di individuazione dei portatori di interesse.

⁴⁰³ Bastiani M., Mazzucca S., Gabriela S., "Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse. Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume", Dossier redatto nell'ambito progetto ministeriale CREIAMO PA, 2019. In tale dossier viene dedicata un'intera sezione d'appendice alle tecniche esemplificative di analisi dei portatori di interesse e di partecipazione, cfr. op. cit., pp. 43-61.

⁴⁰⁴ Bou C., Salomon, J. N. "L'impact des aménagements anthropiques sur le cours moyen du Tarn", *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen* 1998, 29-38; Bravard J. P., Malavoi J. R., Amoros C., "L'Ain, ou la difficulté de gérer une rivière en cours de métamorphose", *Journée d'étude Rivières en crise: Saône, Ain, Durance*, 1989, pp. 57-74. Gli AA. evidenziano come talvolta il coinvolgimento di tutti gli stakeholder utili a gestire politiche problematiche sia troppo debole; Manfredi G., Nespor S., "Ambiente e democrazia: un dibattito", *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 307, a tal proposito propone di implementare lo strumento dell'inchiesta pubblica; Bobbio L., "Le politiche contrattualizzate", in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, 2006, p. 73, analizzando l'esperienza positiva del contratto di fiume del Po, si interroga sui fattori che evitano patti "collusivi o distributivi", consentendo la conclusione di patti "integrativi" che hanno "l'effetto di creare beni collettivi e di porre quindi le premesse per uno sviluppo effettivo della comunità". I fattori rilevanti, in assenza dei quali la partecipazione pubblica presenta delle debolezze, sono due: "l'esistenza di una leadership forte che sia in grado di mostrare mete comuni condivisibili, rinunciando nello stesso tempo ad ottenere specifici vantaggi per sé; dall'altro l'eterogeneità delle parti coinvolte, che dovrebbe rendere più difficili atteggiamenti apertamente collusivi"; Pagliari G., Anello G., Farri G., "Appunti in tema di rapporti tra etica pubblica e diritto nella tutela dell'ambiente", *Dir. econ.*, 2014, p. 34, esprimono dubbi sugli strumenti di democrazia diretta; al contrario, Barreteau, O. O., Cernesson, F., Ferrand, N., "Pluralité des références spatiales et sociales pour les acteurs d'un contrat de rivière", *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, 2001, (14), pp. 47-56., sottolineano la necessità di introdurre pratiche partecipative in tutte le fasi di costruzione dei contratti. Ancora, Voghera A., Avidano V., "Contratti di fiume. Una proposta metodologica per il torrente Tinella, nel quadro delle esperienze italiane", *Archivio di studi urbani e regionali*, XLIII, 2012 ha evidenziato come sul fronte partecipativo, alcune esperienze di contratti di fiume hanno purtroppo ignorato qualsiasi forma di consultazione dei cittadini, altre hanno coinvolto solo alcune fasce d'età (prevalentemente attraverso esperienze con le scuole), altre ancora specifici gruppi di soggetti; Voghera A., Avidano V., "I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali", *Politiche Piemonte*, 2012, pp. 12-13 evidenzia come "dall'analisi dei casi italiani sviluppati in diversi contesti regionali, sussistono ancora alcune debolezze, cui le esperienze di nuovissima generazione stanno però cercando di rimediare. Per ciò che attiene il processo, per esempio, hanno un peso ancora troppo elevato gli stakeholders più forti (grandi attori economici, enti istituzionali, associazioni rappresentative) nei confronti dei cittadini comuni, con il rischio di sminuire il valore e l'influenza che questi ultimi hanno rispetto alla fruizione del territorio e alle possibilità di sviluppo delle comunità rurali".

Attingendo dal settore della *governance* d'impresa, i portatori d'interesse primari sono quelli che investono capitale finanziario e/o umano, assumendosi un rischio legato al risultato imprenditoriale, divenendo fondamentali per la buona salute della stessa. Una fuoriuscita di tali portatori di interesse potrebbe cagionare dei danni all'impresa. Portatori d'interesse secondari sono invece tutti quelli che, pur essendo influenzati e avendo un'influenza sull'impresa, non sono essenziali per la sua sopravvivenza⁴⁰⁵.

I portatori di interesse possono essere qualificati in relazione al “potere” (normativo, economico) “legittimità” e “urgenza” stante l'importanza e il contesto temporale della propria istanza⁴⁰⁶. Attraverso la combinazione degli attributi di potere, legittimità e urgenza, possono essere individuate diverse classi di portatori d'interesse in base al possesso di uno, due o tutti e tre gli attributi. Il numero cumulativo di attributi posseduti dal singolo portatore di interessi determina la sua rilevanza.

Nell'ambito dei contratti di fiume, l'analisi dei portatori d'interesse è una metodologia utile nell'identificare i soggetti che possono influenzare e/o essere influenzati dalle decisioni assunte con il contratto di fiume e in particolare: a) i soggetti necessari per la diffusione dell'informazione nella fase di avvio; b) i gruppi che dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alle varie fasi del processo; c) i modi per ridurre i potenziali impatti negativi sul contesto e sugli altri, o nei confronti di alcuni portatori d'interesse.

Tra gli obiettivi principali dell'analisi dei portatori di interesse, oltre alle questioni organizzative, vi è quello di consentire la riduzione dello squilibrio di potere tra le parti interessate più deboli. A seconda delle caratteristiche dei portatori d'interesse che emergono dall'analisi, conseguentemente, è possibile adattare le strategie per rispondere alle loro preoccupazioni come, ad esempio, mantenere e/o aumentare il potere dei sostenitori attraverso la costruzione di coalizioni e fornendo informazioni e risorse.

I principali stakeholder di un territorio devono essere coscienti della loro interdipendenza e imparare a mediare tra i diversi interessi in modo costruttivo e responsabile, al di là della loro posizione di potere o della collocazione sul mercato.

- *Analisi conoscitiva preliminare*

Individuati gli stakeholder e condiviso un primissimo documento di intenti, la seconda fase, è rivolta all'**analisi conoscitiva preliminare** e riguarda lo studio degli aspetti ambientali, sociali ed economici del territorio oggetto di un contratto di fiume.

Tali contenuti di carattere prettamente tecnico-scientifici sono generalmente elaborati da enti pubblici, anche universitari, o talvolta ripresi da documenti tecnici esistenti e inseriti in piani sovraordinati.

⁴⁰⁵ Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, “Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse”, in Dossier *Esperienze*, 2017.

⁴⁰⁶ Arru B., “La responsabilità sociale: Evoluzioni, attori, comunicazione, rendicontazione e misurazione”, Franco Angeli, 2017, p. 21.

Il valore aggiunto della partecipazione in questa fase è l'apporto di una conoscenza della risorsa idrica da parte delle comunità locali. Un sapere storico, del vissuto di una determinata popolazione locale capace di individuare le misure che necessitano di una prioritaria attuazione.

La fase di analisi è finalizzata a supportare la caratterizzazione del contesto ambientale e socio-economico del territorio ed è destinata a evidenziare le problematiche su cui intervenire.

Durante l'analisi tecnica la fase partecipativa è destinata a promuovere la condivisione delle informazioni, all'ascolto e alla percezione delle problematiche dai diversi punti di vista.

Nella fase in esame, tra le metodologie maggiormente utilizzate vi sono questionari, incontri informali e passeggiate esplorative.

La partecipazione prettamente informativa e consultiva che caratterizza la formazione del documento di intenti e di analisi conoscitiva preliminare è volta alla costruzione di un "sapere comune" dal quale partire per la redazione delle successive fasi del processo.

- ***Formazione del Documento strategico***

Anche la formazione del **documento strategico** rappresenta un passaggio piuttosto tecnico del processo del contratto di fiume. Il Documento Strategico, infatti, è volto a definire lo scenario, riferito ad un orizzonte temporale di medio-lungo termine, che integri gli obiettivi della pianificazione di distretto - e più in generale di area vasta - con le politiche di sviluppo locale del territorio e i contributi provenienti dalle comunità locali.

Tale documento si occupa dunque di integrare l'analisi conoscitiva preliminare del bacino di interesse, con la sua potenziale evoluzione, nel rispetto di uno scenario tendenziale che contiene gli obiettivi, di medio e lungo termine, derivanti dall'analisi della pianificazione e programmazione di distretto.

- ***Piano d'azioni***

Segue la fase di assunzione di responsabilità e di impegni precisi da parte dei partecipanti che intendono addivenire alla sottoscrizione del contratto di fiume.

Tale fase è volta all'individuazione, attraverso la formazione di un piano d'azione, di specifici obiettivi concreti con l'indicazione degli attori interessati, i rispettivi impegni, i tempi, le modalità attuative, le risorse umane ed economiche necessarie e i tempi d'attuazione in genere di 3-5 anni.

In tale contesto, gli attori si impegnano alla realizzazione di vere e proprie obbligazioni alle quali, a seguito della stipula definitiva del contratto di fiume, devono dare attuazione.

La partecipazione diviene in questo senso coamministrazione della risorsa idrica. In questa fase anche i privati sono chiamati a collaborare attivamente per la gestione della risorsa idrica, definendo "chi fa cosa", esprimendo così il massimo

livello della partecipazione prevista dal legislatore europeo.

Come è possibile comprendere, i contratti di fiume rappresentano strumenti in grado certamente di effettuare una “*taratura fine a livello locale dei macro obiettivi della pianificazione di distretto*”⁴⁰⁷. Tuttavia, essi, in quanto strumenti partecipativi di democrazia diretta hanno potenzialità ben maggiori.

Ciò che deve essere implementata è la partecipazione dei privati già dalle prime fasi del contratto di fiume, in modo da far crescere il programma insieme alla consapevolezza dei portatori di interesse, al fine ancora di creare una stretta connessione tra i partecipanti che vada al di là della norma giuridica.

La partecipazione dell’Amministrazione è fondamentale, ma altrettanto utile si rende la partecipazione attiva delle comunità locali.

Si pensi a talune esperienze nate dal basso ed innescate da situazioni conflittuali generate da questioni “*nimby*”⁴⁰⁸, che trovano la loro forza nel percorso di *empowerment*⁴⁰⁹ della comunità e tentano di trasformare le criticità riscontrate in opportunità di crescita.

La prima esperienza che si ritiene di indicare riguarda il Patto di Fiume del Simeto, originato da una campagna anti-inceneritore attivata nel 2002⁴¹⁰.

La coalizione di associazioni e cittadini che si erano organizzati per contrastare l’impianto, ottenuto il diniego per la sua realizzazione, iniziarono ad ipotizzare sviluppi alternativi per quel territorio, riunendosi nel Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto⁴¹¹.

Veniva, quindi, avviata una collaborazione tra le associazioni locali e l’Università di Catania per lo svolgimento di attività di mutuo apprendimento.

Dopo una fase di studio iniziale dei soggetti interessati e di co-progettazione per la stesura del piano di sviluppo locale sostenibile fu concluso il Patto di Fiume,

⁴⁰⁷ Boscolo E., “Orientamenti per la diffusione delle misure win-win”, p. 45.

⁴⁰⁸ Nimby: acronimo dell’ingl. Not In My Backyard, non nel mio cortile: forma di protesta di un gruppo di persone che vede minacciata la sicurezza della propria area di residenza dall’insediamento di opere sociali indesiderate; per estensione, chi vi partecipa. (Voce “Nimby”, in vocabolario Treccani, 2008).

⁴⁰⁹ Caruso E., “La democrazia dei luoghi. azioni e forme di autogoverno comunitario, Reti integrate di comunità per la sperimentazione di nuove forme di democrazia di comunità”, *Scienze del Territorio*, n. 8/2020. pp. 121-127, definisce l’*empowerment* è come un approccio di pratiche generative al fine di attuare un percorso di apprendimento collettivo, di produzione collettiva di comunità e costruzione di una comunità organizzata

⁴¹⁰ Sull’esperienza del Simeto, Ferrigno M., “L’importanza della natura evolutiva dei contratti di fiume: il contesto Siciliano e il caso del Patto di Fiume Simeto”, *Urbanistica informazioni*, 2020, pp. 36-37.

⁴¹¹ L’Associazione nasce con lo scopo, prevalente e non esclusivo, di dare attuazione al “Patto di Fiume Simeto” per la componente partecipativa dei cittadini (art. 2 dello Statuto) https://www.presidiosimeto.it/file_allegati/Statuto. essa si compone di 60 associazioni e 120 singoli cittadini soci fondatori.

con un coinvolgimento anche istituzionale, ovvero di 10 Comuni del medio corso del fiume⁴¹².

È stata strutturata così un'articolata *governance* partecipata composta dall'assemblea del Patto, dal Presidio Partecipativo del Simeto, dal Laboratorio del Patto di Fiume Simeto e dalla commissione del Patto di Fiume Simeto.

A seguito dei lavori di alcuni tavoli tematici nasce inoltre il biodistretto "Valle del Simeto". Il percorso ha perciò promosso una pluralità di pratiche che hanno prodotto molteplici impatti sociali ed istituzionali, modificando il modello di *governance* dell'intera valle.

Da un lato ha costruito un senso di appartenenza ai luoghi e alla valle; dall'altro ha strutturato una *governance* partecipativa e generato una serie di progettualità ed azioni avviate anche grazie ai finanziamenti europei e nazionali (progetto Life, candidatura come area sperimentale per la SNAI).

Il Patto, inteso come strumento generatore di reti, ha di fatto prodotto un impatto concreto su società, politiche pubbliche ed economia locale.

L'esperienza descritta è peculiare nel contesto nazionale in quanto vede la partecipazione di sole comunità locali (università, comuni e associazioni) con un ruolo di coordinamento affidato ad un'associazione del terzo settore costituita come raggruppamento di privati e associazioni locali.

Tale modello è evidentemente molto distante dall'impostazione "istituzionale" maggiormente diffusa sul resto del territorio italiano laddove la partecipazione pubblica, nella parte organizzativa e finanziaria, anche di istituzioni sovracomunali è circostanza ricorrente.

Nell'esperienza descritta la comunità locale ha partecipato sin dalle primissime fasi ed, anzi, è stata essa stessa a promuovere il patto per il fiume Simeto.

Altra esperienza ove la partecipazione di comunità locali è apprezzabilmente diffusa si riscontra nell'esperienza del Contratto di Fiume Ombrone, promossa da un piccolo comitato locale nato nel 2012⁴¹³ in contrapposizione alla proposta di insediamento di un impianto di biogas nel Comune di Buonconvento (Siena).

A seguito di due eventi alluvionali, l'ultimo del 2015, il Comitato ha concentrato le proprie attività sul tema fluviale, superando la visione emergenziale e rafforzando la percezione del fiume come produttore di benessere e di ricchezza.

Anche in questo caso, dunque, il contratto di fiume è stato animato dal basso, da problematiche sentite dalla popolazione locale, riunita in associazioni. L'esperienza del Fiume Ombrone, così come quella del Simeto, vedono la partecipazione e il coinvolgimento diretto, in quanto co-finanziatore del processo partecipativo

⁴¹² Ai 10 comuni del 2015 si è aggiunto nel 2018 anche il Comune di Catenanuova.

⁴¹³ La documentazione relativo al contratto di fiume Ombrone è disponibile sul sito <https://partecipa.toscana.it/web/osiamo-verso-un-contratto-di-fiume-per-ombrone>

“OSIAMO! Verso il Contratto di Fiume Ombrone”⁴¹⁴, anche dell’Università.

Nel caso del fiume Ombrone, in particolare è stato coinvolto il Dipartimento di Architettura dell’Università di Firenze.

L’azione congiunta della comunità locale e di quella scientifica, l’applicazione di una visione integrata e multifunzionale delle politiche settoriali hanno creato una solida struttura di base da cui sono nate sinergie a livello locale creando reti orizzontali e verticali alla scala di area vasta⁴¹⁵.

Il reciproco apprendimento tra Università e comunità, insieme ad un approccio del Comitato improntato al confronto e alla mediazione istituzionale, hanno portato in pochi mesi alla firma del protocollo d’intesa per il Contratto di Fiume Ombrone nel 2018, cui hanno partecipato anche le Amministrazioni comunali e sovracomunali.

Il contratto di fiume Ombrone, tuttavia, ad oggi non risulta essere stato sottoscritto, ma solo avviato.

In altre esperienze ancora, la partecipazione attiva dei privati ha visto un ruolo principale non tanto nella fase di istanza iniziale, quanto piuttosto di attuazione di particolari linee d’azione.

Ad esempio nell’ambito del contratto di fiume della Media valle del Serchio il progetto “custodi del territorio” promosso dall’Unione dei Comuni della Media valle del Serchio in provincia di Lucca, prevede il coinvolgimento degli agricoltori nel monitoraggio e nella manutenzione del fiume Serchio.

Nello specifico è stato affidato, in capo agli agricoltori della zona che han voluto aderire al progetto, un monitoraggio periodico sullo stato di manutenzione del reticolo idrico minore e delle relative opere idrauliche, nonché la realizzazione di piccoli interventi di manutenzione idraulica come la rimozione di alberi caduti in alveo o di altre tipologie di detriti dal letto dei fiumi.

Tale attività prevedono la remunerazione economica della fornitura di servizi ecosistemici, collocando tale attività come si vedrà nel seguito tra forme di finanziamento “quasi-pes”.

È stato osservato come l’utilizzo di una pratica incentivante abbia prodotto una serie di ricadute positive che hanno avviato un circolo virtuoso del territorio attivando un più complesso sistema di incentivazione che si basa su relazioni di reciprocità, fiducia e impegno duraturo e produzione e riproduzione di conoscenze in grado di produrre retro-innovazione⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Progetto “OSIAMO! Le giovani generazioni verso il contratto di fiume Ombrone. Conoscenza e valorizzazione del patrimonio fluviale dell’Ombrone e dell’Arbia”, cofinanziato dalla Fondazione Monte dei Paschi di Siene.

⁴¹⁵ Caruso E., “La democrazia dei luoghi. azioni e forme di autogoverno comunitario, Reti integrate di comunità per la sperimentazione di nuove forme di democrazia di comunità”, *cit.*, pp. 121-127

⁴¹⁶ Poli, D., “La nuova categoria di spazio pubblico territoriale nella bioregione urbana fra parco agricolo multifunzionale e contratto di fiume”, *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII*

Esempi di partecipazione privata nella fase di attuazione del programma d'azione può essere osservata nell'ambito del contratto di fiume Seveso⁴¹⁷.

In particolare, è interessante notare la previsione di una specifica misura riguardante l'individuazione di soluzioni concordate con il mondo imprenditoriale e i gestori del Servizio Idrico Integrato utili a diminuire la presenza di Micro Inquinanti Emergenti (MIE) in uscita dagli impianti di trattamento reflui urbani.

L'attuazione di tale misura prevede la partecipazione di società di gestione del servizio idrico integrato e associazioni di imprenditori locali, rappresentanti lo specifico settore merceologico della tessitura, nonché l'università.

Il progetto è finalizzato al conseguimento di una maggiore sostenibilità ambientale di distretto, da raggiungere necessariamente attraverso una miglior integrazione della filiera tessile comasca e di tutti i suoi portatori di interessi, nella condivisione di un approccio metodologico ai problemi e alle possibili soluzioni.

In questa prospettiva, i vantaggi per il distretto comasco sono identificabili in una sinergia delle competenze presenti sul territorio, che permette un'ottimizzazione della gestione delle risorse disponibili portando un vantaggio sia economico che ambientale.

Il progetto prevede preliminarmente l'identificazione delle sostanze microinquinanti di riferimento per il settore tessile, sostanze che possono causare una contaminazione a livello di corpo idrico, in atmosfera, e la cui presenza potrebbe essere riscontrata anche negli articoli tessili.

A seguito di questa azione preliminare, il progetto si svilupperà operativamente affrontando quattro tematiche, agendo sia a monte che a valle per la riduzione dell'impatto ambientale complessivo:

a) minimizzazione delle sostanze in entrata nel Sistema attraverso ricerca di nuovi prodotti e nella sostituzione di quelli attualmente in uso con alternative più sostenibili; efficientamento e ottimizzazione dei parametri di processo.

b) ottimizzare e sviluppare processi depurativi per la rimozione dei microinquinanti emergenti per raggiungere concentrazioni allo scarico compatibili con l'ecosistema e sostenibili anche dal punto di vista economico. I trattamenti sono ipotizzabili sia a livello di impianti centralizzati sia con impianti a piè di fabbrica se conveniente.

c) l'analisi dell'articolo tessile per una valutazione della quantità e qualità delle sostanze presenti nello stesso (attività di laboratorio), con riferimento ai limiti

Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, 2015, pp. 381-388; Gilnei M., "Contratti di fiume: O exemplo italiano na gestão territorial dos recursos hídricos", *Simpósio Nacional de Geografia e Gestão Territorial e Semana Acadêmica de Geografia da Universidade Estadual de Londrina*, 2018, pp. 469-491.

⁴¹⁷ Programma d'azione 2019, al link: https://www.contrattidifiume.it/.galleries/Pubblicazioni-team-CdF/PdAzione-Seveso_bozza_ottobre2019.pdf

identificati dai capitolati e dalle linee guida.

d) valutare le conseguenze ecologiche della presenza dei microinquinanti nei diversi comparti ambientali con maggior attenzione in quello idrico e a determinare i valori limite delle sostanze che sono sostenibili per l'ecosistema.

In particolare, è interessante notare come in attuazione della seconda linea d'azione, le rappresentanze imprenditoriali abbiano concluso accordi con gli enti locali al fine di scaricare in fognatura le acque reflue di origine industriale con valori superiori a quelli previsti dalla normativa, contribuendo però economicamente al pagamento dei maggiori costi di depurazione a livello centrale.

Tale previsione è risultata più conveniente per entrambe le parti, pubblico e privato, in quanto è stata evitata la realizzazione di impianti di trattamento aziendali, si sono ottenute economie di scala e si sono concentrati gli investimenti sugli impianti centralizzati che servono non soltanto il settore industriale.

La partecipazione attiva intesa come nelle esperienze da ultimo descritte può comportare una reale modifica dei processi decisionali, creando modelli di amministrazione della risorsa naturale ove protagoniste sono le comunità locali.

Tuttavia, occorre che le amministrazioni coinvolte nei contratti di fiume assumano un ruolo pro-attivo rispetto all'utilizzo di strumenti tesi a sollecitare la più ampia partecipazione.

La Commissione europea nella relazione del 2019 sullo stato di attuazione della Direttiva Quadro Acque e Alluvioni, ha segnalato diversi elementi che necessitano di miglioramento, tra cui i proprio i processi di partecipazione pubblica e il coinvolgimento attivo delle parti interessate⁴¹⁸, evidenziando come opportuno: “[...] migliorare il coinvolgimento dei portatori di interessi, attraverso la partecipazione attiva nel processo di pianificazione e l'integrazione dei loro contributi nei piani di gestione dei bacini idrografici”.

Ebbene, attraverso i processi partecipativi aperti ed inclusivi attivati con i contratti di fiume, tale migliore coinvolgimento degli stakeholder è certamente possibile ed in parte si sta già verificando, ma è altresì auspicabile che ciò avvenga con sempre maggior enfasi.

Si tratta, cioè, di *“realizzare progetti su “beni comuni” con reciproci vantaggi secondo un modello di programmazione delle attività che non è più unilaterale ma appunto negoziato, conformemente alle nuove frontiere dell'agire amministrativo per garantire un'azione amministrativa concretamente efficiente ed efficace”*⁴¹⁹.

Il ruolo delle amministrazioni nella diffusione di informazioni, nella consultazione dei privati e nel loro coinvolgimento nella gestione della risorsa idrica è

⁴¹⁸ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente l'attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e della Direttiva sulle Alluvioni (2007/60/CE).

⁴¹⁹ Boscolo E., “La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze”, Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 1/2011, pp. 40-78.

fondamentale in quanto il rischio è che si possa manifestare una carenza di attenzione diffusa.

Occorre evitare che i contratti di fiume, in stridente contrasto con i documenti ispiratori, regrediscono a strumento tecnocratico.

Con l'introduzione dei contratti di fiume anche a livello normativo, è in corso un percorso di trasformazione culturale in cui viene acquisita la consapevolezza del valore patrimoniale del fiume come bene comune generatore di ricchezza e la capacità di delineare una visione futura condivisa⁴²⁰.

I contratti di fiume rappresentano in tal senso progetti *bottom-up* che investono sulla dimensione bioregionale dell'ambito fluviale ponendo al centro i bisogni di tutti gli abitanti, attraverso un percorso di *empowerment* di gruppi di persone che iniziano ad interagire nel perseguimento di un unico obiettivo comune superando i confini locali e creando reti sociali sul territorio⁴²¹.

⁴²⁰ Magnaghi A., "Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno", *Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali*, 2015, n. 9-10, pp. 139-158; id., *Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno Empolese*, Firenze University Press, 2009.

⁴²¹ Magnaghi A., "La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale", Firenze University Press, Firenze, 2014, p. 9 ss; id., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, 2000; Saija L., "Pratiche Simetine. Spontaneità dei processi vs. intenzionalità del ricercatore-in-azione", in Cellamare C., Cognetti F. (a cura di), *Practices of reappropriation*, Planum Publisher, Milano, 2014, pp. 215-220; Bonomi A., "Per un intelletto collettivo sociale. Piccole note per una teoria e una pratica dell'esodo", *Scienze del Territorio*, n. 6 "Le economie del territorio bene comune", 2018 pp. 26-31.

6.2. La scala funzionale. Il contratto di fiume come strumento di intervento trasversale e multi-obiettivo.

La tutela delle risorse idriche affronta storicamente problemi legati ad aspetti qualitativi (es. inquinamento) e quantitativi (es. scarsità o alluvioni).

La Direttiva Quadro Acque è stata integrata, nel 2007, con la Direttiva Alluvioni relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

Alla Direttiva Alluvioni ha fatto seguito il decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione”; che affida alle autorità di bacino distrettuale, come già visto, l’adozione di “Piani stralcio di distretto per l’assetto idrogeologico” con i quali procedere alla valutazione del rischio di alluvioni.

A livello europeo è chiaro come si sia ormai da anni consolidato un indirizzo volto alla gestione integrata⁴²² della risorsa idrica e di mitigazione del rischio idraulico, parlandosi a tal proposito anche di misure *win-win*⁴²³.

Dalla cultura ingegneristico-idraulica che aveva promosso arginature e artificializzazioni si è passati ad un innovativo paradigma, tutt’ora in corso, di *river restoration*⁴²⁴, passando dalla difesa dalle acque alla difesa delle acque⁴²⁵.

Seppure le due direttive non menzionino espressamente i contratti di fiume, questi possono essere facilmente considerati come “*strumenti essenziali per il perseguimento degli obiettivi in materia ambientale che sono previsti dalla Direttiva 2000/60/EC, unitamente alla Direttiva 2007/60/EC*”. L’elaborazione dei contratti di fiume “è coerente con le previsioni di piani e programmi già presenti nel (sub)bacino idrografico di riferimento” e integrano così di fatto – nonostante siano strumenti di natura e scala differenti – sia i Piani di gestione di bacino, che i Piani di rischio alluvioni⁴²⁶.

L’integrazione tra gli aspetti qualitativi dell’acqua e quelli relativi al contenimento del rischio idrogeologico è esplicitata nel preambolo n. 14 e n. 17 della Direttiva Alluvioni, laddove è stato previsto che:

⁴²² Scaduto M. L. “Il contratto di fiume. Strumento per la gestione integrata dei territori fluviali. Riflessioni teoriche e metodologiche”, *Infoliolibre*, 2011 (26), pp. 27-30;

⁴²³ AA.VV., “L’approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione”, a cura di Bastiani M., Bianco A., Conte G., Gusmaroli G., pubblicato nell’ambito del progetto CREIAMO PA, 2022.

⁴²⁴ Smith, B., Clifford, N. J., & Mant, J., “The changing nature of river restoration”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 2014, pp. 249-261, ove gli AA evidenziano come la riqualificazione fluviale è un obiettivo in rapida maturazione nell’ambito dell’attività scientifica e pratica. Essa, però, attinge a una lunga storia di interventi sui corsi d’acqua per varie ragioni, economiche e sociali, e riflette una dinamica evolutiva del rapporto tra natura e società.

⁴²⁵ Boscolo E. “Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni”, *cit.*, p. 67.

⁴²⁶ Alberton M., Cittadino F., “La gestione delle acque in Italia prima e dopo l’adozione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni”, *cit.*, p. 79.

(14) *“I piani di gestione del rischio di alluvioni dovrebbero essere incentrati sulla prevenzione, sulla protezione e sulla preparazione. Al fine di conferire maggiore spazio ai fiumi, tali piani dovrebbero comprendere, ove possibile, il mantenimento e/o il ripristino delle pianure alluvionali, nonché misure volte a prevenire e a ridurre i danni alla salute umana, all’ambiente, al patrimonio culturale e all’attività economica. Gli elementi dei piani di gestione del rischio di alluvioni dovrebbero essere riesaminati periodicamente e, se necessario, aggiornati, tenendo conto delle probabili ripercussioni dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni”*;

E ancora, (17) *“L’elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva 2000/60/CE e l’elaborazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui alla direttiva 2007/60/CE rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici. I due processi dovrebbero pertanto sfruttare le reciproche potenzialità di sinergie e benefici comuni, tenuto conto degli obiettivi ambientali della direttiva acque, garantendo l’efficienza e un razionale utilizzo delle risorse”*.

Il coordinamento e l’integrazione delle due pianificazioni è bene che venga implementato sin dalla fase conoscitiva e di studio della risorsa idrica e delle sue problematiche, nonché grazie alla compartecipazione dei portatori di interesse, così da sviluppare un quadro delle conoscenze che comprenda gli aspetti idrologici, idraulici e idromorfologici nonché gli aspetti più propriamente qualitativi della risorsa idrica⁴²⁷.

A livello di distretto idrografico, il perseguimento dei primi obiettivi sarà oggetto del Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA), i secondi, invece, del Piano di gestione Acque (PGA)⁴²⁸, attraverso l’introduzione di misure di previsione come l’applicazione di vincoli all’uso del suolo, condizioni di pericolosità idraulica, attività che hanno lo scopo di migliorare lo stato delle conoscenze e alcune tipologie di misure di protezione come ad esempio la gestione dei sedimenti, rinaturazione, regimazione e sistemazione dei versanti, rivegetazione e riforestazione delle aree perifluviali.

Gli obiettivi di miglioramento del coordinamento trasversale tra corsi d’acqua e versanti o piane inondabili come le misure che favoriscono la naturale espansione delle piene, favorendola creazione di zone umide con l’ulteriore beneficio di sviluppo di ecosistemi vegetali e animali, nonché il drenaggio (anche quello urbano) delle superfici riceventi gli afflussi meteorici, sono di fondamentale importanza. Tale rilievo

⁴²⁷ Urbani P., “Acque, fiumi e difesa del suolo: problemi giuridico-legislativi degli assetti della pianificazione e della tutela ambientale”, in Ercolini, M. “Fiume, paesaggio, difesa del suolo: superare le emergenze, cogliere le opportunità”. Atti del convegno internazionale, Firenze, 10-11 maggio 2006. Fiume, paesaggio, difesa del suolo, Firenze University Press, 2007, pp. 77 ss.

⁴²⁸ Nel Reporting Guidance del 3 febbraio 2023, vengono stabilite le modalità per la trasmissione da parte delle autorità distrettuali alla Commissione Europea degli adempimenti relativi ai piani previsti dalle direttive europee. In tale guida viene fornita una classificazione delle misure in 25 “tipologie”, le cosiddette Key-Type of Measures (KTM) che quindi orientano anche la fase pianificatoria e, a cascata, quella attuativa. Tra le varie tipologie di misure chiave, possono essere ricordate la misura 6 - Miglioramento delle condizioni idromorfologiche dei corpi idrici, diverse dalla continuità longitudinale; 7 - Miglioramento del regime di deflusso e/o definizione della portata ecologica; 17 - Misure per ridurre i sedimenti che originano dall’erosione e dal deflusso superficiale dei suoli; 23 - Misure per la ritenzione naturale delle acque.

è stato evidenziato anche dalla Commissione europea in due rapporti tecnici di indirizzo riguardanti l'attuazione della Direttiva Quadro Acque e della Direttiva Alluvioni⁴²⁹.

In Italia la politica della tutela fisica del territorio è stata suddivisa a lungo in competenze differenziate, distinguendo la difesa del suolo dal rischio idrogeologico e dall'approvvigionamento idrico, quest'ultimo frammentato fra i compiti di captazione e adduzione ed i compiti di distribuzione, ai quali successivamente si sono aggiunti i compiti di depurazione delle acque reflue⁴³⁰.

Come si è visto nella prima parte del presente lavoro è solo negli ultimi decenni del secolo scorso che gli aspetti della difesa fisica del territorio e della tutela delle acque sono divenuti temi da trattare unitariamente, anche sul piano sistematico, prevedendone la disciplina in unico corpo normativo.

Il riferimento è alla parte Terza del TU dell'Ambiente che risulta suddivisa nelle materie della difesa del suolo e lotta alla desertificazione, della tutela delle acque dall'inquinamento, della gestione delle risorse idriche.

Il TU dell'Ambiente ha riunito le materie prima regolate in provvedimenti distinti, senza però procedere a particolari innovazioni, nonostante la legge delega 308/2004⁴³¹ prevedesse non solo il coordinamento delle previgenti disposizioni, ma anche il loro riordino e l'integrazione della normativa settoriale. Tale *corpus* normativo, tuttavia, più che coordinare le discipline citate, le ha semplicemente raccolte insieme.

⁴²⁹ Commissione europea, “*Links between the Floods Directive and Water Framework Directive*”, n. 78 del 2014, ove è stato previsto al paragrafo 4.3.2 che: “il coordinamento e l'integrazione dei Piani previsti dalla Direttiva Quadro Acque e dalla Direttiva Alluvioni permette di identificare misure *win-win* in grado di raggiungere gli obiettivi di entrambe le direttive. Esempi tipici di come misure di riduzione del rischio possono interagire positivamente con gli obiettivi ambientali della Direttiva Quadro Acque includono: misure volte a “dare spazio all'acqua” e ad aumentare la ritenzione naturale e la capacità di accumulo attraverso la riconnessione tra fiumi e piane alluvionali [...] adeguare la progettazione di opere di difesa come argini, difese spondali e casse di espansione, tenendo conto degli obiettivi e degli obblighi imposti dalla Direttiva Quadro Acque, in particolare quelli riguardanti la scelta della migliore opzione ambientale”. Il documento è disponibile al link: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=5e8ddc30-ed98-47f3-872c-de78851c721f&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

Il secondo documento tecnico cui si fa riferimento è il seguente. Commissione europea, “*EU policy document on Natural Water Retention Measures*”, n. 82 del 2014, con cui si prevede il raggiungimento del “buono stato” ecologico dei corpi e la riduzione del rischio alluvionale, abbracciando anche i temi della lotta alla desertificazione e al cambiamento climatico, dell'uso sostenibile delle acque, della conservazione degli habitat e della biodiversità. Documento disponibile al link: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=64617091-8289-4841-b420-a377a270a8cf&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

⁴³⁰ Gallia R., “Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, pp. 497 – 519.

⁴³¹ Legge 15 dicembre 2004, n. 308 «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione» (Supplemento Ordinario n. 187 alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004).

Sempre nel contesto nazionale della programmazione degli interventi, la Legge n. 164/2014 (conversione con modifiche del Decreto c.d. “Sblocca Italia”) definisce “interventi integrati” quelli in grado di raggiungere contestualmente gli obiettivi fissati dal PGA e dal PGRA e che devono essere favoriti.

In dottrina, la sensibilità verso il tema del coordinamento tra gli obiettivi di qualità delle acque e di contenimento del rischio idrogeologico è andata sviluppandosi ben prima che in ambito normativo, grazie alla maturazione delle conoscenze nel campo dell'ecologia e della geomorfologia fluviale già a partire dagli anni Ottanta⁴³².

Ciononostante, sebbene si sia tentata la riunificazione dei diversi aspetti della tutela fisica del territorio e della difesa delle risorse idriche in un unico contesto normativo, la materia risulta ancora eccessivamente frammentata ed articolata nella sua pianificazione e attuazione in una pluralità di strumenti (particolarmente complessi), con compiti decisionali ed operativi ripartiti in un numero rilevante di soggetti e piani, che ne rendono il governo altamente problematico⁴³³.

Ancora oggi, pertanto, si discute dei temi che sono emersi con maggior intensità sin dagli anni Novanta, ossia le modalità per favorire una maggiore integrazione e ottimizzazione tra i diversi settori di tutela qualitativa e quantitativa delle acque⁴³⁴.

È in tale contesto che i contratti di fiume si inseriscono a rappresentare un utile strumento nel favorire la coerenza delle politiche in materia di acque con le politiche per l'ambiente, il paesaggio, la salute, l'energia, l'agricoltura, l'industria, la pianificazione territoriale e l'uso del suolo⁴³⁵.

O ancora, alla partecipazione di associazioni ambientaliste o sportive o di agricoltori le quali hanno generalmente spinto per la previsione di varie azioni

⁴³² Sia consentita un'incursione extragiuridica nella dottrina ecologica segnalando sul tema: Vannote, R. L., Minshall, G. W., Cummins, K. W., Sedell, J. R., & Cushing, C. E., “The river continuum concept”, *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, 1980, 37(1), pp. 130-137; Minshall, G. W., Cummins, K. W., Petersen, R. C., Cushing, C. E., Bruns, D. A., Sedell, J. R., & Vannote, R. L., “Developments in stream ecosystem theory”. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 1985, 42(5), pp. 1045-1055. In tale contributo fondamentale nello sviluppo dell'ecologia fluviale, il “*river continuum concept*” è un approccio di analisi che collega gli attributi fisici e geomorfologici del flusso con modelli di biodiversità, tratti funzionali e dinamiche metaboliche della risorsa idrica. Sul tema, nella medesima rivista Doretto, A., Piano, E., & Larson, C. E.. “The River Continuum Concept: lessons from the past and perspectives for the future”. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 2020, 77(11), pp. 1853-1864; Minshall, G. W., Cummins, K. W., Petersen, R. C., Cushing, C. E., Bruns, D. A., Sedell, J. R., & Vannote, R. L., “*Developments in stream ecosystem theory*”. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 42(5), 1985, pp. 1045-1055.

⁴³³ Gallia R., “Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione”, *cit.*, pp. 497 – 519.

⁴³⁴ Come suggerito dalla Legge n. 183/1989 che già un decennio prima della Direttiva Quadro Acque aveva introdotto il Piano di bacino idrografico.

⁴³⁵ Si pensi ad esempio ai rimandi ai contratti di fiume operati dai piani paesaggistici di Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna e Puglia. Per i riferimenti si rimanda al capitolo dedicato all'integrazione dell'istituto nella normativa regionale, cfr. cap. n. 6.1.2.

programmatiche del contratto di fiume riconducibili ad attività culturali sul territorio, tra le quali la promozione della mobilità lenta, dell'identità territoriale, del coinvolgimento dei bambini⁴³⁶ e delle donne⁴³⁷ nella “cultura dell'acqua”.

È bene osservare come non solo il contratto di fiume nel suo complesso rappresenta un contenitore di misure capaci di raggiungere una pluralità di obiettivi multisettoriali, ma negli stessi piani d'azione sono previste azioni che costituiscono esse stesse reali misure trasversali (o win-win), dando attuazione a quanto previsto dai piani sovraordinati⁴³⁸.

Tali interventi trasversali previsti dai piani d'azione dei contratti di fiume italiani sono un numero consistente e ricorrono in numerose esperienze.

Può ad esempio ricordarsi la realizzazione:

- di progetti che affrontano le problematiche di difesa idraulica attraverso una analisi complessiva delle dinamiche fluviali e della morfologia del corso d'acqua tendendo a recuperare aspetti di maggiore naturalità del corso fluviale⁴³⁹;
- di aree umide plurifunzionali per la tutela della biodiversità, del miglioramento della qualità delle acque e dell'educazione ambientale⁴⁴⁰;
- miglioramenti gestionali del ciclo delle acque (presidi degli sfioratori e controlli automatizzati delle reti); gestione del territorio e delle urbanizzazioni

⁴³⁶ Ad esempio, nelle linee guida del Piemonte è stato previsto espressamente l'utilità del coinvolgimento delle scuole per favorire, attraverso incontri con esperti del settore, la sensibilizzazione, consapevolezza e responsabilizzazione verso il proprio patrimonio territoriale. Esperienze di tal genere possono rinvenirsi ricorrentemente in molti contratti di fiume di varie Regioni. Ancora la Regione Lazio ha bandito per l'anno 2021/2022 e, attualmente, per l'anno 2022/2023 la concessione di contributi per il progetto di educazione ambientale “i contratti di fiume delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi”. La prima edizione ha interessato n. 43 progetti su tutto il territorio della Regione Lazio e sono stati coinvolti circa 15000 giovani.

⁴³⁷ Si veda ad esempio l'evento “Donne ed Acqua”, luglio 2021, nel quale è intervenuto anche il coordinatore del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, Massimo Bastiani. L'evento è stato organizzato come tappa della campagna nazionale dedicata al tema e nell'ambito del processo partecipativo dei Cdf delle Valli del Noce e del Sinni.

⁴³⁸ Cialdea D.; Pompei C., “An overview of the River Contract tool: new aims in planning and protected areas issues”, *European Planning Studies*, 2022, pp 684-704.

⁴³⁹ Lastoria B., Bussetini M., Mariani S., Piva F., Braca G., “Rapporto sulle condizioni di pericolosità da alluvione in Italia e indicatori di rischio associati”, *Rapporti 353/21*, ISPRA, Roma, 2021, l'A. ricorda l'importanza delle piane inondabili, in realtà sempre meno, stante lo sfruttamento del territorio per finalità edilizie, industriali e agricole, che hanno comportato nel tempo la trasformazione delle aree confinando i corsi d'acqua in ambiti sempre più ristretti, fino a costringerli in canali tombati, eliminando spazi di naturale espansione delle piene.

⁴⁴⁰ Si vedano sul punto le recenti esperienze, avviate nel 2019, del contratto di area umida sviluppatasi in Veneto, ad esempio, nell'area dei Venezia e di Caorle, documentazione disponibile sul sito internet della Regione Veneto al link <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/wetnet-contratto-area-umida>; o, ancora, nella zona dell'Oristano, <http://www.maristanis.org/index.php/risorse/progetti/contratto-delle-zone-umido-costiere-dell-oristanese.html>

orientata all'invarianza idraulica e al drenaggio urbano sostenibile⁴⁴¹;

- interventi di affinamento depurativo e di gestione delle acque reflue che integrano approcci tradizionalmente "grigi" (impianti di depurazione e reti) con metodologie "verdi" (fitodepurazione e lagunaggio)⁴⁴²;

I contratti di fiume rappresentano uno strumento collaborativo potenzialmente molto efficace per l'attuazione delle strategie territoriali per lo sviluppo sostenibile, essendo strumenti di *policy* integrata che nascono dalla condivisione con le comunità locali⁴⁴³.

In questo senso, i contratti di fiume possano contribuire all'attuazione delle principali strategie di sviluppo socio-economico e ambientale: tali strumenti sono stati introdotti nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (2017), all'articolo 36 ter, comma 9 del Decreto Semplificazioni-bis (D.L. 31 maggio 2021, n. 77), più volte richiamati nel Piano Strategico Nazionale della Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027, quali opportunità di diffusione sul territorio di azioni ambientali collettive e di cooperazione per lo sviluppo dei territori in sinergia con la strategia delle aree interne; e ancora, nell'Accordo di Partenariato, politica di coesione 2021-27.

Tutte tali previsioni normative o programmatiche sono accumulate dal prevedere il sostegno (anche economico) a favore di strumenti, come appunto i contratti di fiume, capaci di prevedere interventi integrati e trasversali, capaci di sostenere allo stesso tempo le comunità più vulnerabili e le aree con problematiche ambientali.

I contratti di fiume si pongono a diritto nell'ambito di schemi gestionali diversi rispetto al passato, che vedono lo "spazio fluviale" come porzione di un bacino definita non tanto dal solo alveo quanto piuttosto da un'intera area, comprendente le zone limitrofe, definendo quindi un ambito territoriale ecologicamente vario.

D'altra parte, come è stato osservato, "*il mantenimento della continuità laterale di un corso d'acqua, intesa come rapporto tra l'alveo attivo e la propria pianura*

⁴⁴¹ Il principio dell'invarianza idraulica è fondamentale nella gestione del ciclo delle acque. Per invarianza idraulica si intende il principio in base al quale le portate di deflusso meteorico scaricate dalle aree urbanizzate nei recettori naturali o artificiali di valle non sono maggiori di quelle preesistenti all'urbanizzazione. Si pensi ad esempio all'azione prevista dal Contratto di fiume Olona nella zona del Comune di Canegrate, quale la realizzazione di una vasca di laminazione sul fiume Olona per un investimento di circa 16 milioni di euro. Si veda la relazione di invarianza idraulica disponibile sul sito del Comune di Canegrate, al sito <https://www.comunecanegrate.it/documenti/3670.pdf>.

⁴⁴² Ad esempio, sistemi di fitodepurazione sono previsti nel contratto di fiume Lambro, ove è prevista una specifica azione volta alla realizzazione di un'area di espansione naturale a valle di un bypass del depuratore di Merone riducendo notevolmente i carichi inquinanti addotti al Fiume Lambro.

⁴⁴³ Pure non essendo moltissimi i dati, sebbene le linee guida in materia di contratti di fiume attribuiscono una grande importanza alla fase di monitoraggio, può desumersi l'efficacia dello strumento anche dalla previsione di nuovi cicli di piani d'azione all'interno del medesimo contratto di fiume. Si pensi ad esempio al contratto di fiume Olona che si trova oggi a dare attuazione al terzo ciclo di azioni (2017), documentazione disponibile sul sito internet dedicato <https://www.contrattidifiume.it/it/contratti-di-fiume/contratti-di-fiume/olona-bozzente-lura-lambro-meridionale/index.html>.

*alluvionale, costituisce presupposto primario per il buono stato ecologico dei corsi d'acqua (scopo precipuo della DQA) e, al contempo, l'attenuazione del rischio di alluvioni (scopo precipuo della DA). Alla continuità laterale si affiancano, seconde non per importanza, la continuità longitudinale (cioè nella direzione di scorrimento del corso d'acqua) e la continuità verticale (cioè nella direzione di infiltrazione sotterranea del corso d'acqua), la cui integrità e funzionalità è fondamentale tanto per la salute degli ecosistemi acquatici superficiali e delle acque sotterranee, quanto per l'ulteriore contributo alla ritenzione naturale delle acque durante i fenomeni di piena*⁴⁴⁴.

A supportare l'adozione di un approccio trasversale e multisetoriale nella gestione dei corsi d'acqua naturali, con la conseguente individuazione, progettazione e attuazione di soluzioni tecniche integrate, sono utili le indicazioni che possono essere tratte da diversi manuali tecnici a livello internazionale⁴⁴⁵, europeo⁴⁴⁶ e nazionale⁴⁴⁷.

I contratti di fiume, nella loro trasversalità di utilizzo, flessibilmente impiegabili nel recupero di servizi ecosistemici che vanno più propriamente dal bacino idrografico, ai versanti perifluviali, ai fino ai contesti urbani, sono altresì inquadrabili nelle cosiddette “*Nature Based Solutions*”, prevedendo misure diverse in diversi contesti⁴⁴⁸.

⁴⁴⁴ AA.VV., “L’approccio win-win nei Contratti di Fiume.”, *cit.* p. 38.

⁴⁴⁵ Federal Interagency Stream Restoration Working Group, “Stream corridor restoration: principles, processes and practices”, 1998. Il manuale contiene un’ampia esposizione di misure a supporto della progettazione di interventi integrati sui corsi d’acqua, attraverso il coordinamento delle dinamiche naturali e antropiche. Disponibile sul sito internet <https://nepis.epa.gov/>

⁴⁴⁶ European Environment Agency, “Floodplains: a natural system to preserve and restore”, n. 24/2019, ove viene esaminato lo stato delle pianure alluvionali evidenziandone l’importanza e una serie di approcci organizzativi e metodologici per la loro gestione e riqualificazione. Disponibile al link <https://www.eea.europa.eu/publications/floodplains-a-natural-system-to-preserve-and-restore>; European Environment Agency, “Flood risks and environmental vulnerability”, 1/2016, disponibile al link <https://www.eea.europa.eu/publications/flood-risks-and-environmental-vulnerability>.

⁴⁴⁷ In particolar riferimento alle linee guida in materia di contratti di fiume dell’Emilia-Romagna, le quali offrono un ampio strumentario di soluzioni tecniche per la gestione integrata dei corsi d’acqua naturali dal punto di vista del miglioramento ambientale e della riduzione del rischio idraulico. Disponibili al link <https://progeu.regione.emilia-romagna.it/it/life-rii/temi/documenti/linee-guida-per-la-riqualificazione-integrata-dei-corsi-d2019acqua-naturali/>

⁴⁴⁸ Commissione europea, 2020, Nature based solutions improving water quality & waterbody conditions: analysis of EU-funded Projects, Un rapporto tecnico, elaborato da esperti indipendenti, che analizza i più interessanti progetti finanziati dall’Unione Europea e volti a migliorare la qualità dell’acqua e le condizioni dei corpi idrici mediante il ricorso a NBS; Linh, N.S., Ahmed, F., Loc, H.H., “Applications of Nature-Based Solutions in Urban Water Management in Singapore, Thailand and Vietnam: A Review”, In Pachova, N., Velasco, P., Torrens, A., Jegatheesan, V. (eds) *Regional Perspectives of Nature-based Solutions for Water: Benefits and Challenges. Applied Environmental Science and Engineering for a Sustainable Future*, Springer, 2023; Seddon, N., Chausson, A., Berry, P., Girardin, C. A., Smith, A., & Turner, B., “Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges”, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, Royal Society, 2020; Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C. and Maginnis, S., “Nature-based Solutions to address global societal challenges”, Gland, Switzerland, 2016; Musco F., Nature-Based Solutions. Tecniche e strumenti per le città resilienti, in *Equilibri*, 2018, pp. 105 ss.; Dessi V.,

Tale approccio trasversale e multisetoriale del contratto di fiume ha rappresentato una funzione certamente innovativa dello strumento che si è dimostrato capace di operare all'interno di un sistema istituzionale, descritto nei capitoli che precedono, fortemente frammentato in una molteplicità di attori aventi competenze diverse sulle politiche ambientali.

I contratti di fiume possono perseguire una forte integrazione tra le politiche urbanistiche, la gestione degli usi delle acque, la manutenzione del territorio, la gestione del servizio idrico integrato e lo sviluppo dei sistemi conoscitivi.

Tale approccio trasversale non è scevro da possibili conflittualità che tuttavia il contratto di fiume è in grado di risolvere rappresentando anche una possibile arena democratica di confronto tra i vari portatori di interesse.

I principali problemi alla tutela della risorsa idrica come si è visto risiedono in approcci tecnici troppo specifici, nella settorializzazione delle istituzioni preposte a gestire dette competenze, nell'eccessiva uni-direzionalità dei canali di finanziamento che hanno generato e generano tuttora una programmazione degli interventi orientata a dare risposte settoriali, perdendosi in tal modo una visione d'insieme della risorsa naturale.

Tali problemi possono essere affrontati, e lo si è fatto, all'interno dei contratti di fiume, i quali spesso contengono misure multiobiettive, prevedono un dialogo tra varie istituzioni con competenze specifiche diverse e il loro finanziamento è volto alla realizzazione di una pluralità di azioni previste nell'apposito piano d'azione le quali sono generalmente destinate al miglioramento delle acque sia sul piano quantitativo che qualitativo.

Farnè E., Ravanello L., Salomoni M.T., "Rigenerare la città con la natura. Strumenti per la progettazione degli spazi pubblici tra mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici", Maggioli, 2016; Conte, A., Brunetti, P., Allevato, E., Stazi, S. R., Antenzio, M. L., Passatore, L., & Cardarelli, M., "Nature Based Solutions on the river environment: an example of cross-disciplinary sustainable management, with local community active participation and visual art as science transfer tool". *Journal of Environmental Planning and Management*, 2020, pp. 1-18; Liqueste, C., Udias, A., Conte, G., Grizzetti, B., & Masi, F. "Integrated valuation of a nature-based solution for water pollution control. Highlighting hidden benefits". *Ecosystem Services*, 2016 (22), pp. 392-401; Albert, C., Hack, J., Schmidt, S., & Schröter, B., "Planning and governing nature-based solutions in river landscapes: Concepts, cases, and insights", *Ambio*, 2021, pp. 1405-1413; Venturini C., "Paesaggi performanti: un approccio integrato nature-based per l'area industriale di Vicenza", *Reticula*, 2021, 28, pp. 130-141.

6.3. La scala temporale. Il contratto di fiume all'interno di un sistema pianificatorio asincrono.

Il contratto di fiume interviene in un contesto espressione di una frammentazione ed un disallineamento non solo in relazione alla scala spaziale e funzionale, ma altresì con riferimento alla scala temporale.

Nel complesso sistema di tutela e gestione delle acque, infatti, sussistono una molteplicità di piani, con scadenze di aggiornamento spesso differenti o non allineate tra loro, scadenze temporali asincrone e aprioristicamente predeterminate ai vari livelli istituzionali tali da poter comportare delle rigidità organizzative in grado di tradursi in inefficienze e possibili inerzie istituzionali:

- il piano di bacino distrettuale non ha una scadenza propria, ma nell'attuale assetto si compone di piani stralcio sottoposti a differenti termini;
- il piano di Gestione Acque deve essere aggiornato ogni 6 anni. Cicli sessennali con scadenze 2015, 2021, 2027;
- il piano per l'Assetto Idrogeologico ha valore a tempo indeterminato;
- il piano di Gestione del Rischio Alluvioni è temporalmente organizzato secondo cicli sessennali con scadenze 2015, 2021, 2027;
- il piano di tutela acque è aggiornato ogni 6 anni. Ma l'aggiornamento non è coordinato tra le varie Regioni.
- il piano di tutela regionale è aggiornato annualmente mediante il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), oppure con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR).
- il piano territoriale provinciale segue l'aggiornamento del piano territoriale regionale cui si deve uniformare.
- i piani d'ambito sono aggiornati annualmente, i canoni sono aggiornati ogni tre anni.

Ne discende un sistema assai frammentato sulla scala temporale con difficoltà che si riflettono sul coordinamento tra i vari piani, il loro monitoraggio e il loro aggiornamento, nonché tra essi e le azioni attuative.

Si pensi ad esempio all'ambito pianificatorio del Distretto idrografico del Po. Talune Regioni afferenti tale distretto non hanno avviato congiuntamente l'applicazione della Direttiva Quadro Acque, ma hanno fatto coincidere l'inizio del sessennio con il 2009 (2009-2014), altre, come l'Emilia Romagna, dal 2010, creando così un disallineamento temporale all'interno dello stesso distretto idrografico⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Si veda sul punto il rilievo effettuato nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle acque della Provincia di Ravenna contenuto nella Relazione tecnica di ARPAE (agenzia prevenzione ambiente energia emilia romagna) del 2018.

Il rischio concreto è che il sistema di gestione e di tutela delle acque così temporalmente scansionato rischia di non riuscire a rispondere - in modo coordinato e tempestivo - ai cambiamenti ecosistemici che fisiologicamente si verificano, rendendosi incapace di fronteggiare adeguatamente eventi imprevisi, ritardando le contromisure occorrenti sino a posticiparle all'ormai avvenuta comparsa di alterazioni irreversibili⁴⁵⁰, o alternativamente, prevedendo interventi emergenziali.

Ad esempio, è stata pubblicata lo scorso 7 gennaio 2023 la Delibera del Consiglio dei Ministri con cui è stato prorogato lo stato di emergenza in relazione alla situazione di *deficit* idrico in atto nei territori delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria e Toscana ed estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza, adottata con delibera del 4 luglio 2022, in relazione alla situazione di *deficit* idrico, al territorio della Regione Marche⁴⁵¹.

Il ricorrente approccio emergenziale con l'ausilio della protezione civile in situazioni di crisi idrica “conferma – se ancora ve ne fosse bisogno – come al ricorrere della necessità di interventi urgenti si riproponga come una costante la ricerca di deroghe in primo luogo procedurali (conferenze dei servizi semplificate, gestioni commissariali, etc.), tese ad evitare le rigidità dei percorsi approvativi dei progetti e realizzativi delle opere, con il risultato che l'apparato della protezione civile (nazionale e regionale) mantiene la funzione di strumento privilegiato di gestione (iper)semplificata anche di interventi realizzativo-infrastrutturali”⁴⁵².

La necessità di prevedere sistemi procedurali semplificati di fronte all'emergenza è sintomatica di come l'attuale rigidità del sistema di tutela e di gestione della risorsa idrica risulti quindi inadeguato rispetto alle tempistiche evolutive della risorsa naturale

Un correttivo del sistema esistente pare possa derivare dall'utilizzo di strumenti adattivi e flessibili, capaci di rispondere tempestivamente all'alternanza di periodi segnati da eccessi idrici ad altri di prolungata scarsità, coniugandoli con l'elevata e costante domanda d'acqua, sul piano socio-economico, proveniente dai settori agricoli

⁴⁵⁰ Nei medesimi termini, seppur parlando di “ambiente e mercato nella prospettiva dell'economia ecologia” si rimanda a Cafagno M., Fonderico F., “Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente”, *cit.*, pp. 519.

⁴⁵¹ Delibera del Consiglio Dei Ministri 28 dicembre 2022, “Proroga dello stato di emergenza in relazione alla situazione di deficit idrico in atto ai territori delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria e Toscana ed estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza, adottata con delibera del 4 luglio 2022, in relazione alla situazione di deficit idrico, al territorio della Regione Marche”, in GU Serie Generale n. 5 del 7 gennaio 2023)

⁴⁵² Boscolo E., “Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione”, *Il Piemonte delle Autonomie*, rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione, 2022 (3), pp. 97 – 114.

e industriali⁴⁵³.

La variabilità e la complessità dei fenomeni idrici ha indotto all'utilizzo di strumenti in grado di contenere azioni multilivello⁴⁵⁴, multiobiettivo⁴⁵⁵ e temporalmente flessibili.

I contratti di fiume, in questo senso, si ritiene possano rappresentare una possibile risposta *“in attesa (sul lato dell’offerta) di soluzioni infrastrutturali non semplici, non immediate e comunque non conclusivamente risolutive, per il governo di un sistema posto di fronte ad una imminente condizione di scarsità e di insufficienza della risorsa a soddisfare con continuità la domanda istantanea (e anche sul lato della domanda – ovviamente – occorrono enormi adeguamenti al nuovo scenario)”*⁴⁵⁶.

In un sistema di *governance* multilivello, dunque, i contratti di fiume si configurano come “processi continui” di negoziazione tra le Pubbliche Amministrazioni e tra queste ultime e i soggetti privati coinvolti ai diversi livelli territoriali.

Come si è visto i contratti di fiume non hanno rigidità procedurali ed anzi uno dei loro punti di forza è certamente l’assenza di un termine temporale prefissato rispetto alla loro durata: un contratto di fiume resta in essere fino a che rimane viva la volontà da parte dei partecipanti di aderire all’accordo.

Una tale flessibilità non significa tuttavia indeterminatezza nell’attuazione delle azioni previste, rispetto alle quali gli attori possono convenzionalmente stabilire dei termini per la loro realizzazione.

Viene dunque a crearsi uno strumento a doppia valenza temporale: lo strumento generale con valenza maggiormente programmatica ha valenza a tempo indeterminato, mentre gli accordi attuativi delle azioni previste hanno una durata determinata e

⁴⁵³ Massarutto A., Musolino D., “Managing Water Scarcity and Droughts: The Po Experience”, *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, pp. 179-189.

⁴⁵⁴ Sul punto si rimanda al capitolo dedicato al contratto di fiume come strumento espressione del modello della *multilevel governance* (cfr. cap. 6.1.3).

⁴⁵⁵ Sul punto, il rinvio interno è al capitolo dedicato ai contratti di fiume come strumenti di intervento trasversale e multiobiettivo, in grado di veicolare azioni c.d. win-win (cfr. cap. 6.2.)

⁴⁵⁶ Boscolo E., “Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall’emergenza alla regolazione”, *cit.*, pp. 97 – 114. L’A. evidenzia, con particolare riferimento agli strumenti giuridici per il prelievo della risorsa idrica, come la concessione di derivazione e prelievo da un corpo idrico ha rappresentato il paradigma di stabilità nelle assegnazioni pubbliche, mentre oggi è sempre più spesso necessario intervenire con misure che hanno l’effetto (anche se non sempre il nome) di revoche e flessibilizzazioni dei diritti di prelievo, tanto da suggerire l’elaborazione di una specifica categoria riferibile ad assegnazioni di beni ambientali in condizione di ‘incertezza certa’ (e, poiché l’incertezza della disponibilità connota ab origine tali assegnazioni, va sottolineato che i concessionari non avranno diritto ad indennizzi di sorta in caso di non imprevedibili riduzioni dei prelievi). La condizione di sicurezza idrica (finalità che non possiamo rinunciare a ricercare) pare perseguibile solo grazie ad un modello che incorpori la possibilità di continui interventi di adattamento da praticare nelle diverse condizioni di disponibilità in risposta alle mutevoli dinamiche idrologiche.

convenzionalmente stabilita.

Ulteriore elemento di forza dei contratti di fiume da considerare è la possibilità per i soggetti interessati di prendervi parte in qualsiasi momento, senza preclusioni temporali.

Inoltre, lo strumento prevede la possibilità in ogni momento di inserire nuove azioni all'interno del piano d'azione, o modificare quelle esistenti o, ancora, di prevederne in modo strutturato l'aggiornamento.

Sul piano temporale, il contratto di fiume risulta essere un utile strumento anche nell'individuazione, attraverso la partecipazione e, quindi, il sapere delle comunità locali, delle misure cui è maggiormente opportuno dare attuazione in via prioritaria.

Inoltre, la previsione nel processo di funzionamento di un'apposita fase dedicata al monitoraggio dell'attuazione dei programmi d'azione rende il contratto di fiume un paradigmatico esempio di strumento di gestione adattiva della risorsa idrica.

La gestione adattiva come si è visto ha un'importanza fondamentale laddove si operi in condizioni incerte e complesse come nell'ambito dei sistemi idrici e dei sistemi socio-economici che con i primi sono strettamente correlati.

Nell'ambito della gestione adattiva ha però un ruolo decisivo la raccolta e l'analisi dei dati che, nell'ambito dei contratti di fiume è ancora oggi da rafforzare soprattutto in un'ottica di condivisione degli stessi con il pubblico al fine di consentire processi di apprendimento sociale e di comprensione dei cambiamenti necessari.

A fronte della rigidità e della asincrona previsione temporale della pianificazione in materia di acque, il contratto di fiume rappresenta un prezioso strumento di coordinamento con una funzione enzimatica rispetto all'attuazione della citata pianificazione.

Preso atto del disallineamento temporale tra la scadenza degli strumenti esistenti e le esigenze socio-ecologiche, in prima battuta sarà comunque importante definire criteri/regole/parametri/terminologie il più possibile analoghi, in un'ottica di semplificazione e coordinamento della pianificazione esistente.

In secondo luogo, a fronte dell'incertezza certa dell'evoluzione di sistemi complessi come quello delle acque e quello socio-economico, laddove la semplificazione non è percorribile, occorre la previsione di strumenti in grado di comprendere tale complessità e di adattarsi come ad esempio hanno dimostrato di poter fare i contratti di fiume.

7. Il contratto di fiume come strumento di finanziamento per la conservazione del capitale naturale

7.1. L'attuale sistema di finanziamento

Il contratto di fiume possiede un'ulteriore fondamentale funzione, ossia quella di risultare destinatario di finanziamenti per l'attuazione di misure multiobiettivo.

È bene sottolineare sin da subito, come nell'attuale sistema di gestione delle acque, i contratti di fiume in Italia, non hanno, fino ad ora, usufruito di finanziamenti a livello statale⁴⁵⁷.

Anche il settore privato non ha contribuito in misura molto maggiore, ricoprendo solo un ruolo marginale nella contribuzione al finanziamento dei contratti di fiume. Il riferimento è in particolare alla minima contribuzione con capitali propri da parte delle associazioni, pur presenti in numeri importanti all'interno della quasi totalità dei contratti di fiume esistenti. Ma altrettanto nulli o del tutto irrilevanti rispetto ai complessivi importi dei progetti sono stati i finanziamenti operati da singoli cittadini o dalle imprese.

Un'eccezione è rappresentata dalla Fondazione Cariplo che, in Lombardia e parte del Piemonte, ha finanziato alcuni contratti di fiume contribuendo allo sviluppo di progetti anche piuttosto onerosi, stanziando somme di tutto rilievo⁴⁵⁸.

Migliore è la situazione guardando alla contribuzione proveniente dai finanziamenti europei⁴⁵⁹. Negli anni corrispondenti al periodo di programmazione europea 2007-2013, alcuni contratti di fiume hanno potuto usufruire del finanziamento del programma "LIFE" per avviare i loro progetti⁴⁶⁰.

O, ancora, nel corso del periodo 2014-2020, sempre a livello europeo i contratti

⁴⁵⁷Bastiani M., Il supporto finanziario ai processi e programmi d'azione dei Contratti di Fiume,

⁴⁵⁸ I progetti finanziati sono consultabili al link <https://ubigreen.fondazionecariplo.it/>; Tra i vari progetti, si ricordano, in Lombardia "Tutela e uso delle risorse idriche nel bacino del Livescia nell'ambito dell'alto Lura" per 200.000 euro; "Sostenibilità ambientale degli interventi di protezione idraulica nel torrente Lura: un progetto pilota di gestione integrata e partecipata" per 230.000 euro; "ReLambro", per 130.000 euro, progetto collegato al progetto La Rete Ecologica del Lambro metropolitano; in Piemonte, "Ecocavour - Studio di Fattibilità per la creazione del corridoio ecologico del Canale Cavour tra Agogna e Ticino" per 49.700 euro.

⁴⁵⁹ Si riconoscono due grandi famiglie di finanziamenti: quelli indiretti, ovvero che vengono pianificati a livello europeo e declinati da ogni stato membro ed erogati a livello regionale a seguito della pubblicazione di bandi, e quelli diretti, che vengono amministrati direttamente dalla Commissione Europea o dalle sue agenzie nei confronti dell'entità che ha richiesto il finanziamento a seguito di inviti a presentare proposte di progetti. In tema di finanziamenti nell'ambito della tutela delle risorse naturali, Picchi S., "Panoramica sugli strumenti di finanziamento alternativi per la conservazione della natura"

⁴⁶⁰ Ad esempio, il progetto Aquor per l'avvio di un contratto di falda nella pianura vicentina in Veneto; il progetto Rii, per l'avvio del "Patto dei Rii" che coinvolge la pianura irrigua del Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale. Il progetto "Lambro Vivo", in Lombardia con il quale è stata finanziata la realizzazione di interventi di riqualificazione fluviali previsti dal Programma d'Azione del contratto di fiume del Lambro.

di fiume hanno usufruito dei finanziamenti messi a disposizione da differenti tipologie di fondi europei (diretti e indiretti) e fondi regionali propri. Si ricordano i finanziamenti “Interreg”, con cui attraverso quattro progetti approvati⁴⁶¹ è stato possibile l’avvio di diversi contratti di fiume, di lago e di costa⁴⁶². Per quanto riguarda i fondi indiretti, attraverso i Piani di Sviluppo Rurale sono stati strutturati Accordi Agroambientali d’Area o Progetti Integrati d’Area come, ad esempio, nelle regioni delle Marche⁴⁶³ e della Toscana⁴⁶⁴ che hanno permesso di finanziare alcune azioni specifiche dei vari programmi d’azione dei contratti di fiume.

In altri casi, i contratti di fiume hanno potuto avvalersi di finanziamenti messi a disposizione da strumenti multi-fondo, come il caso dell’Area Interna Contratto di Foce Delta del Po⁴⁶⁵ o degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) dell’Area dell’Unione dei Comuni del Trasimeno⁴⁶⁶.

Tuttavia, in Italia, i soggetti che maggiormente hanno contribuito al finanziamento dei contratti di fiume sono state le Regioni, sebbene anche altre amministrazioni locali abbiano contribuito allo sviluppo di azioni specifiche laddove, in particolare, queste portavano risvolti positivi primariamente al proprio territorio.

Le Regioni hanno finanziato i contratti di fiume sia con finanziamenti diretti che con il supporto indiretto, tramite il proprio personale e le proprie strutture, offerte per lo sviluppo e la gestione dei contratti di fiume.

Come emerge da una recente analisi dell’Osservatorio Nazionale dei Contratti di fiume riguardante risultano processi avviati e finanziati per un ammontare di almeno 3 milioni di euro nel periodo 2006-2021, di cui circa 1,7 milioni finanziati dalle Regioni attraverso assegnamenti diretti o attraverso bandi⁴⁶⁷.

Dalle analisi condotte dall’Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume

⁴⁶¹ I progetti approvati con riferimento al finanziamento Interreg sono i progetti Crew, Retralacs, Proterina-3Évolution e Wetnet,

⁴⁶² Si ricordano ad esempio il Contratto di Fiume del Torrente Serra, il “protocollo di Intesa Transfrontaliera per il bacino idrografico del Fiume Roia e dei suoi affluenti”; il “contratto di costa riviera di Ulisse foce del fiume Garigliano” o ancora il “contratto di costa dell’agro pontino”.

⁴⁶³ Si ricorda ad esempio il contratto di fiume Esino il quale prevede espressamente misure di coordinamento per armonizzare le misure di sviluppo rurale nell’ambito delle misure rivolte alla tutela del paesaggio. La documentazione è disponibile al link: <https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Paesaggio-Territorio-Urbanistica-Genio-Civile/Contratti-di-fiume>

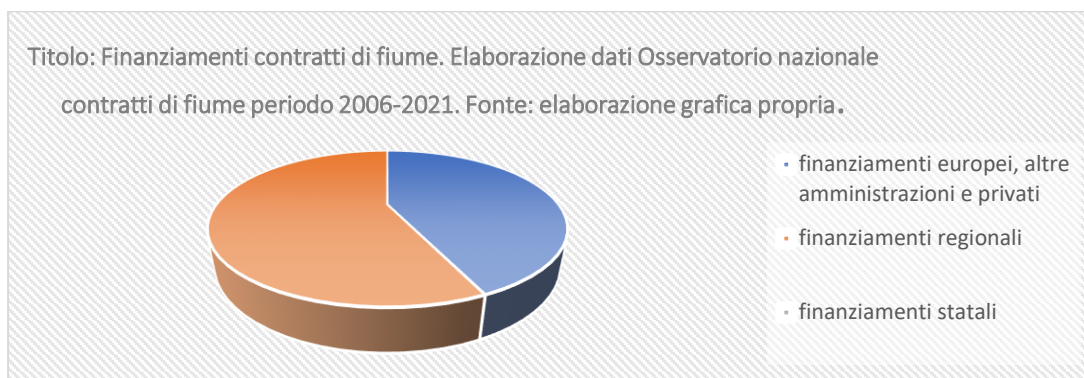
⁴⁶⁴ Esemplicativa l’esperienza del contratto di fiume Cecina. Documentazione disponibile al link: <https://partecipa.toscana.it/web/contratto-di-fiume-del-cecina>.

⁴⁶⁵ Si veda il contratto di fiume della foce del Po, documentazione disponibile al link: <https://www.regione.veneto.it/web/snai/unione-contratto-di-foce-delta-del-po>.

⁴⁶⁶ Nell’ambito del quale è stato sottoscritto il manifesto di intenti per il contratto di paesaggio del Trasimeno, disponibile al link: <http://umbriapaesaggio.regione.umbria.it/notizie/trasimeno-riunito-il-tavolo-per-il-contratto-di-pa>.

⁴⁶⁷ Bastiani M., De Carli S., “Il supporto finanziario ai processi e Programmi d’Azione dei Contratti di Fiume. Stato dell’arte e prospettive”, relazione prodotta nell’ambito del progetto ministeriale Creiamo PA per un cambiamento flessibile, 2021.

(ONCdf) presso il Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), emerge che tutte le Regioni e Province Autonome, ad esclusione della Valle d'Aosta, abbiano supportato finanziariamente l'avvio di processi di contratti di fiume⁴⁶⁸.



Senza pretesa di esaustività nell'individuare la totalità dei finanziamenti regionali a favore dei contratti di fiume esistenti, si riportano di seguito le prime esperienze di contratti di fiume finanziate, sino a giungere alle più recenti, passando dai più importanti aiuti economici destinati ai contratti di fiume promossi dalla quasi totalità delle regioni italiane come risultante dai dati riportati dal citato *report*.

Il ruolo delle amministrazioni regionali nell'avvio, nel supporto e nella gestione contratti di fiume è fondamentale non solo sul piano organizzativo, ma anche sul piano finanziario.

È ad esempio Regione Lombardia ad aver promosso e sottoscritto i primi contratti di fiume in Italia. Il primo contratto di fiume come si è più volte ricordato è stato sottoscritto con riferimento al sottobacino del fiume Olona e dei suoi affluenti Lura e Bozzente, nel 2004. Sono seguite, sempre in Regione Lombardia le sottoscrizioni nel 2006 del contratto di fiume Seveso e nel 2012 del contratto di fiume Lambro Settentrionale. Tali contratti sono stati avviati non solo grazie al lavoro della Regione, ma anche grazie al supporto finanziario derivante dal progetto europeo Interreg NETWET 2 nel periodo di programmazione 2000-2006. Successivamente al finanziamento europeo, Regione Lombardia ha perseguito il supporto finanziario delle attività dei contratti di fiume attraverso lo stanziamento di risorse proprie annualmente pari a 150.000 euro, destinandoli in gran parte all'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) che svolge attività di supporto ai diversi contratti esistenti sul suo territorio.

Il Piemonte ha avviato i primi finanziamenti dello strumento nel 2006, a seguito della previsione dei contratti di fiume nel proprio Piano di Tutela delle Acque. I primi quattro contratti di fiume finanziati in Piemonte sono stati l'Agogna, il Belbo, il Sangone e l'Orba, con somme pari a circa 100.000 euro ciascuno. Successivamente nel 2009, la Regione in questione ha finanziato il primo contratto di Lago in Italia,

⁴⁶⁸ Bastiani M., "Il contributo del TNCDF alla lunga marcia dei contratti di fiume italiani", *cit.*, p. 7.

ossia il contratto di lago Avigliana, con un importo pari a 100.000 euro.

Sempre tra le prime esperienze finanziate, si ricorda come la Regione Emilia-Romagna abbia finanziato tramite un bando del 2013 l'avvio dei contratti di fiume Lamone e Santerno e l'anno successivo il contratto di fiume Trebbia con 45.000 euro; sempre nel 2013, anche la Regione Veneto abbia bandito una selezione per l'avvio di contratti di fiume sul proprio territorio, andando così a finanziare, con 30.000 euro ciascuno, tre progetti promossi rispettivamente dal Comune di Roncade, dal consorzio di bonifica delle Acque Risorgive di Chirignago e dal consorzio di bonifica del Delta del Po di Taglio di Po.

Nel 2016 la Regione Friuli-Venezia Giulia ha garantito la copertura economica per l'avvio del contratto di fiume Natisone con un finanziamento di 20.000 euro e successivamente nel 2018 l'avvio del contratto di fiume Judrio con 20.000 euro e il contratto di fiume Roiello con 10.000 euro; sempre nel 2016, il Veneto ha stanziato 70.000 euro per selezionare i migliori progetti di contratti di fiume da avviare sul proprio territorio, individuandone 7, rispettivamente sui seguenti corsi d'acqua: l'Adige Euganeo, Adige Po, Basso Piave, Costa veneta, Falda dell'alta pianura vicentina, Melma Nerbon, Meolo-Vallio-Musestre; a seguire, dal 2017 la Toscana, in collaborazione con ANCI ha pubblicato dei bandi riuscendo a finanziare ben 11 contratti di fiume e 2 contratti di Lago; più di recente, nel 2018, la Regione Calabria ha finanziato l'avvio di 16 tra contratti di fiume e di costa, ancora oggi però in una fase iniziale del percorso; anche la Regione Marche ha contribuito nel 2018 al finanziamento delle attività volte alla *“Definizione di contratti di costa in collegamento con i contratti di fiume”*.

Tra i maggiori stanziamenti regionali a favore dello sviluppo dei contratti di fiume deve menzionarsi quello effettuato dalla Regione Sardegna nel 2018, attraverso un affidamento diretto di 500.000 euro per il Contratto del Lago Omodeo al fine specifico di *“sviluppare i necessari studi finalizzati alle bonifiche sul lago Omodeo ed avviare le prime attività di valorizzazione e per procedere alla costituzione del relativo Contratto di lago”*, sempre la Sardegna, nel 2020 ha stanziato un ulteriore importante finanziamento pari ad euro 142.500 euro per una convenzione con l'Università di Sassari per un supporto ai territori e formazione di amministratori nell'ambito dei fondi Sviluppo e coesione 2021-2027.

Sempre nell'ambito di collaborazioni tra Regioni ed Università del territorio, nel 2019 la Regione Puglia ha assegnato 90.000 euro al Politecnico di Bari per il supporto con riferimento al contratto di fiume del Canale Reale; sempre la Puglia nel 2020 ha assegnato 70.000 euro al Comune di Nardò quale soggetto capofila per la promozione del contratto di fiume del Canale Asso.

La Regione Liguria ha destinato, nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 un finanziamento di 15.000 euro per la *“Costituzione di un gruppo di cooperazione per la pianificazione territoriale modello Contratto di fiume”* attraverso il GAL Valli Savonesi.

Nel 2020, la Regione Lazio ha destinato 440.000 euro a supporto dei contratti di fiume, finanziando l'avvio di diciannove contratti di fiume, all'interno dei quali con

bandi successivi sono stati finanziati ulteriormente ulteriori progetti riguardanti i “Contratti di Fiume delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi”.

Nel 2021, la Regione Abruzzo ha stanziato un finanziamento di 300.000 euro a supporto dei contratti di fiume per il completamento o la realizzazione del programma di azione con un massimale di 50.000 euro per ciascun contratto di fiume.

Ne risulta un sistema basato fondamentalmente sull’apporto finanziario specifico in gran parte proveniente dalle Regioni: il modello teorico della partecipazione dei privati alla co-amministrazione, dunque, vede una battuta d’arresto d’innanzi al dato fattuale del finanziamento principalmente pubblico dello strumento.

Ciò costituisce un ulteriore elemento nel ritenere il contratto di fiume principalmente quale accordo organizzativo tra le pubbliche amministrazioni. L’approccio partenariale al contratto di fiume, anche sul piano finanziario, dovrà certamente essere sviluppato nel prossimo futuro.

La partecipazione dei privati, sebbene - come si è visto - non includa il finanziamento del contratto di fiume, costituisce comunque un valore aggiunto dello strumento in quanto si arricchisce dell’apporto culturale e di conoscenze fondamentali di comunità di luogo essenziali nella definizione dei piani d’azione e nel loro sviluppo.

Tale funzione sebbene di fondamentale rilievo però non pare sufficiente a trasformare sul piano formale il contratto di fiume in un contratto di partenariato pubblico privato. Anzi, la posizione passiva dei soggetti privati con riferimento alle linee di finanziamento nell’ambito dei contratti di fiume ha portato a domandarsi, seppur escludendola, ⁴⁶⁹ anche sulla configurabilità di tali erogazioni come aiuti di Stato (artt. 107 ss., TFUE).

In definitiva, deve essere messo in evidenza come il contratto di fiume rappresenti un utile strumento di finanziamento per la tutela e la gestione della risorsa idrica, ma più in generale delle risorse ambientali, in quanto le linee di finanziamento ad esso destinate sono impiegate per l’attuazione di piani d’azione multiobiettivo capaci quindi di creare sinergie tra istituzioni e piani alle diverse scale.

Tale funzione di strumento per il finanziamento di modelli multiscalari, multiobiettivo e multistakeholder viene evidenziata in modo ancor più evidente se si considera l’attenzione che è stata data allo strumento nei programmi delle politiche economiche, agricole e climatiche a livello europeo e nazionale.

⁴⁶⁹ Rizzuto P., Sandalli G., “Esiti, tendenze e prospettive del partenariato pubblico privato. Gli aiuti di Stato”, in *Il supporto finanziario ai processi e Programmi d’Azione dei Contratti di Fiume* a cura di Bastiani M., De Carli A., Rizzuto P., p. 43 – 45, 2021.

7.2. I contratti di fiume nelle politiche ambientali sovranazionali (PNRR, SNAC, PAC, PSRN, SNACC, SNSvS)

I contratti di fiume hanno notevoli potenzialità anche nell'ambito della programmazione, europea e nazionale, per il periodo 2021-2027, essendo funzionali nel perseguire gli obiettivi e i criteri di ammissibilità già definiti a livello comunitario e dalle linee guida del Governo italiano per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

I contratti di fiume sono stati riconosciuti come oggetto di possibili finanziamenti nell'ambito del PNRR. Essi sono stati espressamente ritenuti nel Decreto Semplificazioni-bis - DL 31 maggio 2021, n. 77, all'articolo 36 ter, comma 9⁴⁷⁰, come possibili destinatari/beneficiari per realizzare interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica di bacini e sottobacini idrografici⁴⁷¹.

In un recente incontro del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume, quest'ultimi sono stati ritenuti possibili misure destinarie di finanziamenti derivanti dai fondi delle politiche di coesione europee 2021-2027. Essi in particolare rientrerebbero nell'Obiettivo 5 (OP5) della Politica di Coesione "Un'Europa più vicina ai cittadini" il cui raggiungimento comporta un metodo specifico di sviluppo territoriale integrato attraverso strategie di sviluppo locale/territoriale integrate e il coinvolgimento degli organismi urbani/territoriali pertinenti empowerment locale.

Tali approcci sinergici hanno trovato spazione nell'accordo di partenariato, di programmazione della politica di coesione 2021-2027 ove è stato previsto che *"considerando che gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione. Saranno valorizzate, inoltre, le iniziative progettuali di tutela ambientale fondate su strumenti partecipativi (ad es. i **Contratti di Fiume** o altri strumenti volontari) in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali"*.

Precedentemente, nel periodo di programmazione 2014-2020, i contratti di fiume hanno già ottenuto finanziamenti per come sopra delineato, sia a scala nazionale che regionale, esprimendo misure applicative del Programma Di Sviluppo Rurale

⁴⁷⁰ Art. 36 ter, comma 9, DL 77/2021, *"il commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico, anche attraverso i contratti di fiume, in collaborazione con le autorità di distretto e le amministrazioni comunali territorialmente competenti, può attuare, nel limite delle risorse allo scopo destinate, interventi di manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici che mirino al mantenimento delle caratteristiche naturali dell'alveo, alla corretta manutenzione delle foci e della sezione fluviale anche al fine di ripristinare, in tratti di particolare pericolosità per abitati e infrastrutture, adeguate sezioni idrauliche per il deflusso delle acque"*.

⁴⁷¹ È del novembre 2022 l'annuncio da parte dell'Agenzia interregionale per il Fiume PO (AIPo) del progetto di rinaturazione del fiume Po, finanziato con fondi del PNRR con 357 milioni di euro, che vede partecipare, oltre al Ministero anche l'Autorità di bacino distrettuale del Po per la funzione di coordinamento e AIPo come ente attuatore. Gli interventi saranno finalizzati a migliorare la morfologia del fiume, a tutelarne la biodiversità e a incrementarne il patrimonio vegetale, a tutto vantaggio del clima e dell'ambiente.

Nazionale 2014-2020 ⁴⁷².

I contratti di fiume hanno trovato spazio anche nel Piano strategico Nazionale della politica agricola comune (PAC). I contratti di fiume sono più volte richiamati nel Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027, quali opportunità di diffusione sul territorio di azioni ambientali collettive, e di cooperazione per lo sviluppo dei territori in sinergia con la strategia delle aree interne. Il tavolo nazionale dei contratti di fiume ha ritenuto che gli obiettivi specifici di tale piano possano essere raggiunti in sinergia con i contratti di fiume potendo quest'ultimi contribuire a migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore (OS3); contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi, come pure all'energia sostenibile (OS4); promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria (OS5); contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi (OS6).

Inoltre, i contratti di fiume possono altresì contribuire all'attuazione della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici⁴⁷³ e delle Strategie Regionali per lo Sviluppo Sostenibile⁴⁷⁴, oltre che ad un'adeguata valorizzazione del Capitale Naturale e dei Servizi Ecosistemici nelle politiche economiche e territoriali di ogni livello.

⁴⁷² La Misura 4 – Sottomisura 4.3 Tipologia di operazione 4.3.1 investimenti in infrastrutture irrigue, Investimenti in immobilizzazioni materiali, prevedeva 5 punti di premialità per i territori inseriti in un Contratto di fiume.

⁴⁷³ Il Ministero dell'Ambiente e della transizione energetica ha affermato in una nota dell'8 luglio 2021, come l'applicazione dei contratti di fiume ai fini della gestione dell'acqua e dei territori circostanti con il coinvolgimento degli attori interessati *“fornisce un'opportunità di grande ausilio per l'attuazione delle strategie e dei piani di adattamento ai cambiamenti climatici a livello regionale e locale, che alcune regioni ed enti territoriali stanno sviluppando in questo periodo e che già erano state discusse in occasione della scorsa COP21 a Parigi. I contratti di fiume costituiscono uno strumento ancora parzialmente inesplorato per quanto riguarda un utilizzo strumentale all'attuazione dei piani di adattamento ai cambiamenti climatici”*.

⁴⁷⁴ Tale strategia costituisce applicazione a livello nazionale dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il Ministero dell'Ambiente e della transizione energetica ha dichiarato la possibilità di dare evidenza in ambito internazionale alle esperienze legate ai contratti di fiume come contributo “integrato” al raggiungimento degli obiettivi della SNSvS e dell'Agenda 2030, in particolare rispetto ai 5 SDGs: acqua pulita e igiene; città e comunità sostenibili; la vita sulla terra; energia pulita e accessibile; consumo e produzione responsabili.

7.3. Gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)

I contratti di fiume sono stati accostati anche alla possibilità di recepire i c.d. investimenti territoriali integrati (ITI). Gli ITI sono uno strumento operativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più programmi per la realizzazione di interventi multidimensionali e intersettoriali da gestire e realizzare in maniera integrata⁴⁷⁵; sono strumenti che servono a facilitare la realizzazione integrata per investimenti che possono rientrare in priorità di tipo diverso, facilitando anche l'integrazione tra programmi distinti⁴⁷⁶.

È evidente come i due strumenti abbiano in comune l'approccio integrato, flessibile e multi-obiettivo.

Gli ITI sono stati utilizzati per la prima volta nella programmazione 2014-2020, prevalentemente in associazione a piani di sviluppo urbano.

Tra le esperienze molto simili ai contratti di fiume in cui sono stati utilizzati ITI per la gestione partecipata della risorsa idrica può ricordarsi l'esempio italiano dell'ITI Isonzo-Soča, che riguarda tutta l'asta fluviale del fiume Isonzo, con interventi che vanno dalla promozione turistica, alla messa in sicurezza delle rive, allo sviluppo di nuove attività imprenditoriali⁴⁷⁷.

In un quadro complesso di possibili finanziamenti, gli ITI rappresentano un modo per mettere a sistema le risorse finanziarie che possono essere destinate ai contratti di fiume e costruire una base per la creazione delle complementarità tra fondi pubblici nazionali, europei e fondi privati.

⁴⁷⁵ Art. 36 del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE; Fact sheet della Commissione "Sviluppo Urbano sostenibile integrato – Politica di Coesione 2014-2020".

⁴⁷⁶ Lucatelli S., Salez P., "La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione", *Agriregionieuropa*, 2012 (8), p. 5; Francini M., Palermo A., Viapiana M. F., "Aree interne: un'importante 'inclinazione' territoriale per integrate politiche di coesione", *Territorio*, 2017 (80), p. 132 -139.

⁴⁷⁷ Il Programma di Cooperazione INTERREG V A Italia – Slovenia 2014 – 2020 è stato adottato dalla Commissione Europea con propria decisione C(2015)9285 del 15/12/15. Nel Programma viene individuato specificatamente l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) per lo sviluppo del territorio transfrontaliero dei comuni di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba con un finanziamento totale di 10.000.000 Euro (coperte all'85% dal FESR e 15% da cofinanziamento nazionale). Documentazione disponibile al link: <https://www.ita-slo.eu/it/programma/investimento-territoriale-integrato-iti>.

7.4. Finanza sostenibile

È stato acutamente osservato come il riscaldamento climatico, le estinzioni di specie viventi, l'acidificazione degli oceani, l'abbandono di rifiuto negli oceani, l'erosione delle terre emerse, le piogge acide, lo scioglimento dei ghiacciai e il prosciugamento dei fiumi con l'annesso sconvolgimento del ciclo dell'acqua dipenda in gran parte dall'attività umana. L'inerzia a fronte di tale tragedia è stata ricondotta a problemi non di natura tecnica, quanto piuttosto di natura finanziaria e, di conseguenza, politica⁴⁷⁸.

In tale contesto il settore finanziario è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano potendo costituire esso stesso parte della soluzione al problema sostenendo un'economia più verde e più sostenibile. A tal proposito si rende necessario il riorientamento del capitale privato verso investimenti più sostenibili.

Questa visione si trova anche al centro del progetto dell'Unione Europea che, alla fine del 2016 ha istituito un gruppo di esperti ad alto livello sulla finanza sostenibile, il cui lavoro di ricerca è confluito in una relazione finale pubblicata il 31 gennaio 2018 che presenta una visione globale sui modi per elaborare una strategia finanziaria sostenibile per l'UE.

Dalla relazione emerge che la finanza sostenibile è fondata su due obiettivi: 1) migliorare il contributo della finanza alla crescita sostenibile e inclusiva finanziando le esigenze a lungo termine della società; 2) consolidare la stabilità finanziaria integrando i fattori ambientali, sociali e di governance (ESG) nel processo decisionale relativo agli investimenti⁴⁷⁹.

Nell'ambito di tali politiche il Ministero dell'Ambiente con il DM n. 338 del 27 novembre 2019 ha istituito il Comitato per la bioeconomia e la fiscalità sostenibile. Il Comitato ha il compito di elaborare proposte, anche normative, su bioeconomia,

⁴⁷⁸ Giraud G., "La rivoluzione dolce della transizione ecologica", Libreria Editrice Vaticana, 2022, pp. 133 ss. L'A. è critico nei confronti del sistema bancario il quale, secondo i dati riportati, finanzia massimamente il mercato dei combustibili fossili, anziché quello delle energie rinnovabili. In tale circostanza viene pertanto individuata una fonte di rallentamento alla transizione ecologica. Per contrastare l'immobilismo della finanza, l'A. propone non tanto l'emissione di green bond che pure viene criticata quale operazione di "greenwashing" dell'immagine del settore, quanto piuttosto l'aumento del costo del capitale di un credito c.d. "brown", cioè legato a fonti energetiche legate al carbon fossile.

⁴⁷⁹ La Commissione Europea ha pubblicato il "Piano d'Azione per la finanza sostenibile", in cui viene delineata la strategia per la realizzazione di un sistema finanziario in grado di promuovere uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale e ambientale, contribuendo ad attuare l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. Tale strategia è stata successivamente innovata con la pubblicazione nel luglio del 2021 della Strategia per finanziare la transizione verso un'economia sostenibile, che ha fatto seguito all'adozione da parte della Commissione europea del Green Deal Europeo nel giugno 2019. Tutta la documentazione è disponibile sul sito istituzionale della Commissione Europea, al link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_1404. In dottrina, Quaranta A., "Come finanziare strutturalmente lo sviluppo sostenibile, gli ESG e i nuovi strumenti di governance", *Ambiente e sviluppo*, 1/2022.

fiscalità sostenibile e verde e sussidi ambientali dannosi.

Essa rappresenta un'importante innovazione al fine di porre il sistema finanziario al servizio del bene collettivo divenendo uno strumento essenziale nel fronteggiare i danni all'ambiente e i cambiamenti climatici.

Si parla a tal proposito di "finanza sostenibile" intendendosi la finanza che tiene in considerazione fattori di tipo ambientale (*Environmental*), sociale (*Social*) e di governo societario (*Governance*)⁴⁸⁰.

La finanza sostenibile può intervenire nei cambiamenti climatici che producono impatti sull'ambiente e generano instabilità sociale come povertà, conflitti, scarsità delle risorse naturali e che la finanza per lo sviluppo sostenibile può concorrere a ridurre.

Fondamentale è il contributo dei capitali privati all'investimento sostenibile e responsabile in una logica di medio-lungo periodo che impegni le imprese e le istituzioni nell'integrazione delle istanze ambientali con quelle sociali e nella generazione di una buona governance.

L'attenzione al tema è di stringente attualità. Il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 individua i criteri armonizzati di ecosostenibilità degli investimenti. Criteri in grado di incoraggiare il finanziamento di progetti ecosostenibili e contribuire a coinvolgere gli investitori. Il Regolamento descrive inoltre le informazioni che devono essere fornite nel caso in cui un prodotto finanziario sia orientato ad un'attività ecosostenibile. Il Regolamento nel complesso promuove gli investimenti e una progettualità sostenibile e, più in generale, è volto a favorire la raccolta di capitali da investire in progetti ecosostenibili.

Gli obiettivi ambientali del regolamento riguardano più specificamente la mitigazione dei cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Nell'ambito dei contratti di fiume, può essere fatta rientrare tra i primi interventi a favore di una finanza sostenibile il supporto offerto a diversi progetti di tutela e gestione delle acque e del paesaggio circostante dalla Fondazione Cariplo di cui già si è anticipato l'intervento filantropico nella descrizione dell'attuale sistema di finanziamenti dei contratti di fiume.

⁴⁸⁰ Manelli, A., "Sostenibilità finanziaria e finanza sostenibile.", *Rivista di studi sulla sostenibilità*, 2012, pp. 11-13; Bellavite Pellegrini, C., Cannas, C., "Quali prospettive per una finanza sostenibile?", *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 21(1), pp. 239-261; Simonetti, L., "Finanza sostenibile e banche centrali. Nuovi attori per una geografia finanziaria in evoluzione", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2022, pp. 3-14. Coppotelli, P., "La strategia europea sullo sviluppo sostenibile. In particolare, la finanza sostenibile e le modifiche al quadro regolamentare europeo", *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 21(1), pp. 293-314.

Si può altresì annoverare in questo spazio tematico il ruolo rivestito dal Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la quale per mezzo dei suoi rappresentanti, è intervenuta nell'attività convegnoistica dedicata ai contratti di fiume⁴⁸¹, nel corso della quale è stato dichiarato l'impegno dell'istituto finanziario verso progetti a favore della transizione ecologica e delle politiche verdi che possono essere rinvenute chiaramente nei Programmi d'Azione dei contratti di fiume.

Si è parlato di finanziamento dei contratti di fiume anche con ricorso ad altri strumenti⁴⁸², riconducibili sempre alla finanza sostenibile come i c.d. *green bond*⁴⁸³ per il finanziamento di infrastrutture volte alla tutela dell'ambiente e del clima attraverso la raccolta di fondi dai privati, o ancora, alle opportunità del *crowdfunding* per la raccolta di fondi per l'attuazione di iniziative che perseguono contemporaneamente obiettivi collettivi ambientali e sociali e obiettivi di sviluppo economico locale⁴⁸⁴.

I contratti di fiume possono rappresentare - per finalità e struttura – un utile strumento per il recepimento di finanziamenti integrati, nonché espressione di possibili modelli di finanza sostenibile.

Ciononostante, attesa la necessità di ingenti risorse per promuovere la c.d. transizione ecologica, la molteplicità delle fonti di finanziamento deve poter essere utilizzata nel migliore dei modi e, pertanto, quelle che oggi sono solo esperienze sperimentali di finanziamento alternativo a quello diretto pubblico regionale, devono essere sempre più implementate e strutturate nei processi dei contratti di fiume.

Agli sforzi eseguiti sui modelli organizzativi del sistema di gestione e tutela delle acque che hanno portato alla positivizzazione dei contratti di fiume nel TU dell'Ambiente, dovrebbe far seguito altresì l'impegno degli operatori nel prevedere, in modo strutturale all'interno di tale strumento, i nuovi modelli di finanziamento di cui

⁴⁸¹ Il riferimento è all'incontro tecnico sulle fonti di finanziamento nell'ambito di CREIAMO PA (L6 Wp2): "Progetto enorme che ha visto lungo sulle necessità delle amministrazioni", incontro del 16 giugno 2021.

⁴⁸² Bastiani M., De Carli A., "Finanza per lo sviluppo sostenibile e la giusta transizione" in Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume. Stato dell'arte e prospettive", Creiamo PA per un cambiamento flessibile, 2021, pp. 94 ss.

⁴⁸³ I green bond sono delle obbligazioni (o titoli di debito), che vengono associati al finanziamento di progetti inerenti all'ambiente, diffusisi significativamente nell'ultimo decennio. In particolare, nel 2007, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) propose la prima obbligazione, seguita nel 2008 dalla Banca Mondiale. Il mercato dei green bond è poi decollato con la firma dell'Accordo di Parigi (documentazione disponibile al link: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>). Sul tema Marucci, M., "Finanza sostenibile e tassonomia europea: una spinta verso l'economia verde", Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche - Inapp Paper n.35, 2022; Bhutta, U. S., Tariq, A., Farrukh, M., Raza, A., Iqbal, M. K. "Green bonds for sustainable development: Review of literature on development and impact of green bonds". *Technological Forecasting and Social Change*, 175, 2022, pp. 1 - 16.

⁴⁸⁴ Nigam N., Mbarek S., Benetti C., "Crowdfunding to finance eco-innovation: case studies from leading renewable energy platforms", *Journal of Innovation Economics Management*, 2018, 26(2), pp. 195-219.

si è detto, andando oltre così l'attuale schema di finanziamento diretto regionale dei contratti di fiume.

7.5. Pagamenti per servizi ecosistemici

I contratti di fiume sono molto più che meri strumenti per l'accesso a finanziamenti regionali, nazionali od europei. Oltre le ricordate funzioni di raccordo tra scale e alla capacità potenziale di convogliare una molteplicità di strumenti di finanziamento, rappresenta altresì un possibile luogo di analisi di Servizi Ecosistemici (SE) e di sviluppo di sistemi di Payment for Ecosystem Services (PES)⁴⁸⁵.

Molteplici sono gli studi che hanno messo in evidenza i servizi ecosistemici dell'acqua⁴⁸⁶. Gli ecosistemi, con il loro funzionamento, offrono benefici indiretti (come, ad esempio, talune funzioni di regolazione, quali la fissazione del carbonio atmosferico, la regolazione dei gas in atmosfera, la stabilizzazione della temperatura, la ricarica delle falde) e benefici diretti che chiamiamo beni, come ad esempio cibo, acqua potabile, acqua per il sistema industriale, per i trasporti, per l'agricoltura, legname e altre materie prime.

Il complesso delle funzioni svolte dagli ecosistemi viene definito Capitale Naturale (CN) e il bacino idrografico e i suoi fiumi sono una parte di quest'ultimo, in grado di offrire beni e servizi utili all'uomo, definiti Servizi Ecosistemici (SE).

I bacini idrografici producono una serie di funzioni ecologiche, che diventano servizi nel momento in cui si individua una necessità derivante dalla domanda antropica.

⁴⁸⁵ Sui servizi ecosistemici in generale, si vedano senza pretesa di esaustività E. Gómez-Baggethun, R. de Groot, P.L. Lomas, C. Montes, "The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes", *Ecological Economics*, 2010, 69, pp. 1209-1218; R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, G.R. Raskin, P. Sutton, M. van der Belt, "The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, 1997, 387, pp. 253-260; Poli D., I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale, Firenze University Press, 2022; nella nota che segue i contributi specifici in tema di servizi ecosistemici in materia di acque.

⁴⁸⁶ I servizi ecosistemici legati all'acqua, più specificamente indentificati come Water Ecosystem Services (WES) rappresentano i molteplici benefici prodotti dalle interazioni tra gli ecosistemi terrestri e l'acqua dolce mentre si muove attraverso il paesaggio. In tal senso Duku C., Rathjens H., Zwart S.J., Hein L., "Towards ecosystem accounting", *Hydrol Earth Syst Sci*, 2015, pp. 4377- 4396; I WES sono stati classificati in quattro categorie secondo la classificazione definita dal Millennium Ecosystem Assessment: i WES di supporto; i WES di fornitura che includono l'approvvigionamento idrico per i diversi settori; i WES di regolazione ad esempio dei flussi e dei sedimenti; i WES culturali che sono legati alla fornitura di valori religiosi, educativi e turistici. Tale suddivisione è condivisa da Brauman KA, Daily GC, Duarte TKE, Mooney HA, "The nature and value of ecosystem services: an overview highlighting hydrologic services". *Annu Rev Environ Resour*, 2007, pp. 67 – 98; ma i WES possono anche essere identificati in base alla tipologia dell'ecosistema (es. fiumi, laghi , zone umide) come descritto da Maes J., Liqueste C., Teller A., Erhard M., Paracchini M.L., Barredo J.I., "An indicator framework for assessing ecosystem services in support of the EU biodiversity strategy to 2020", *Ecosystem Serv*, 2016, pp. 14 - 23. Più di recente è stata proposta una classificazione semplificata di WES basata sulla classificazione internazionale comune dei servizi ecosistemici, così Grizzetti B., Lanzanova D., Liqueste C., Reynaud A., Cardoso A.C., "Assessing water ecosystem services for water resource management", *Environ Sci Pol*, 2017, pp. 194 - 203.

La biodiversità e le componenti naturali degli ecosistemi acquatici sono in genere sottovalutate e non vengono considerate, se non marginalmente, nella pianificazione di bacino e nella gestione dei rischi e della sicurezza idraulici⁴⁸⁷. A fronte di queste carenze, dalla letteratura internazionale⁴⁸⁸ emerge chiaramente che biodiversità e processi ecologici sono alla base di numerosi servizi ecosistemici che garantiscono, ad esempio, qualità e quantità delle risorse.

Nel contesto italiano, come quello europeo, i SE sono stati tutelati tradizionalmente con strumenti di regolamentazione, ma oggi maggiore attenzione è destinata anche ad altri strumenti e sistemi.

I PES si inseriscono nel novero degli strumenti *market-based*⁴⁸⁹, alternativi a quelli di regolazione⁴⁹⁰ tradizionale, rappresentando un tentativo di raggiungere un risultato ambientale in via negoziata tra un fornitore e un fruitore di servizi ambientali. La struttura di base dello strumento consiste nell'individuazione di benefici per l'utente finale abbastanza ampi da consentire le condizioni minime per compensare i fornitori di tali servizi (es. proprietari terrieri) per un uso più saggio, più ecologico e più rispettoso delle risorse⁴⁹¹.

Più propriamente i PES sono uno schema di pagamento per i servizi ecosistemici intesi come *“un accordo volontario e condizionato fra almeno un fornitore (venditore del servizio) e almeno un acquirente (beneficiario del servizio),*

⁴⁸⁷ Castellari S., Venturini S., Giordano F., Ballarin Denti A., Bigano A., Bindi M., Bosello F., Carrera L., Chiriaco M.V., Danovaro R., Desiato F., Filpa A., Fusani S., Gatto M., Gaudio D., Giovanardi O., Giupponi C., Gualdi S., Guzzetti F., Lapi M., Luise A., Marino G., Mysiak J., Montanari A., Pasella D., Pierantonelli L., Ricchiuti A., Rudari R., Sabbioni C., Sciortino M., Sinisi L., Valentini R., Viaroli P., Vurro M., Zavatarelli M., “Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici”. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014.

⁴⁸⁸ Millennium Ecosystem Assessment (<http://www.maweb.org>), The Economics of Ecosystem and Biodiversity (<http://www.teebweb.org>), Partnership for European Environmental Research (<http://www.peer.eu>).

⁴⁸⁹ Cafagno M., “Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo”, *cit.*, p. 196.

⁴⁹⁰ Altri strumenti alternativi alla regolazione tradizionale possono annoverarsi le iniziative di nudging, sperimentate con successo in molti contesti, dalla salute, al marketing o ancora all’ambiente, per tentare, ad esempio, una riduzione dei consumi non essenziali nel tentativo di perseguire un risparmio idrico: d’altra parte, le politiche idriche costituiscono uno dei settori in cui le dinamiche comportamentali degli utenti rilevano maggiormente e appaiono pertanto di fondamentale importanza anche gli approcci proposti dalle *behavioral sciences*. Sul tema Cavalieri G., “Scienze comportamentali e impiego di risorse esauribili: le politiche idriche sul consumo domestico di acqua”, in Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione, a cura di M. Cafagno – E. Boscolo – C. Leone – M. Barbera – M. Fazio – G. Cavalieri, Milano, 2022, pp. 179 ss.; o, più in generale, Viale R., Macchi L., “Analisi comportamentale delle politiche pubbliche: nudge e interventi basati sulle scienze cognitive”, il Mulino, 2021.

⁴⁹¹ Ezzine-de-Blas D., Wunder, S. Ruiz-Pérez, M., Moreno-Sanchez R. D. P., “Global patterns in the implementation of payments for environmental services”. *Journal PloS one*, 2016, pp- 1 -16.

riguardo ad un ben definito servizio ambientale”⁴⁹². Andando più nel dettaglio i requisiti individuati perché possa configurarsi un PES è la presenza di una transazione: (a) volontaria; (b) riguardante uno specifico servizio ambientale; (c) ove vi è minimo un consumatore acquirente; (d) ove vi è minimo un produttore; (e) se e solamente se il produttore garantisce continuità nella fornitura.

La struttura base di un progetto di implementazione di PES prevede di attivare un meccanismo finanziario, a volte indotto tramite un intervento pubblico di assegnazione dei diritti di proprietà o un intervento regolativo, attraverso il quale da un lato si trasforma il servizio ambientale in un vero e proprio prodotto creandone il mercato e, dall’altro, si riconosce il diritto al produttore di chiedere il rispettivo prezzo al consumatore del bene ⁴⁹³.

Da tali premesse, si può desumere come sia utile approcciare alla risorsa idrica non più in modo spazialmente limitato al solo letto del fiume, ma piuttosto considerando anche il territorio perfluviale il quale garantisce certamente una più ricca fornitura di servizi ecosistemici.

È bene specificare come le cinque condizioni di cui sopra non sempre possono essere rispettate, in tal caso parlandosi di “quali-PES” o “PES-like”⁴⁹⁴.

Un esempio tradizionale è quello della gestione dei servizi idrici della città di New York, ove i proprietari forestali del bacino di captazione della città si sono impegnati a gestire i propri boschi secondo un programma che prevedeva pratiche di gestione con riflessi positivi sulla quantità e qualità del deflusso idrico a valle. L’implementazione di questo meccanismo è stata resa possibile attraverso un’addizionale sulla tariffa idrica pagata dagli utenti finali⁴⁹⁵.

Consente di comprendere i meccanismi PES anche il caso dell’acqua minerale Vittel, ove l’omonima azienda produttrice di acqua in bottiglia rischiava di vedere contaminate da nitrati le sorgenti montane da cui captava l’acqua a causa delle attività agricole e dello spandimento di liquami nel bacino di captazione. Dopo uno studio approfondito delle pratiche di gestione agronomica per migliorare la qualità dell’acqua e una fruttuosa negoziazione con i proprietari agricoli e forestali della zona, Vittel ha identificato le pratiche agricole sostenibili che gli agricoltori potevano adottare in cambio di incentivi e finanziamenti per l’acquisizione di tutte le modifiche

⁴⁹² Wunder S. – 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. CIFOR Occasional, n. 42. Disponibile al link: http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

⁴⁹³ Giupponi C., Galassi S., Pettenella D., “Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei Servizi Ecosistemici in Italia”. Progetto ministeriale “Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: I contributi della Conservazione Ecoregionale”, 2009.

⁴⁹⁴ Masiero M., “Come misurare il valore dei beni naturali”, *Ecoscienza*, 2015 (1), p. 12.

⁴⁹⁵ Landell-Mills N., Porras I.T., “Silver bullet or fools’ gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor”. *International Institute for Environment and Development*, London, 2002; Perini K, Sabbion P., Infrastrutture verdi blu in ambito urbano, i casi del Bronx River a NYC e del Paillon a Nizza, *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, (11), 97–103.

tecnologiche necessarie, ottenendo una riduzione dei nitrati in falda e la conversione al biologico da parte di numerosi agricoltori⁴⁹⁶.

La realizzazione di uno schema PES richiede accordi su base volontaria legati alla creazione di nuovi mercati che puntano a produrre esternalità positive correggendo i cosiddetti fallimenti di mercato nella produzione dei servizi ecosistemici⁴⁹⁷.

I PES però scontano anche delle difficoltà che si ritiene essere riconducibili principalmente alle seguenti condizioni: a) l'approccio molto teorico e descrittivo al tema dei SE e dei PES e poco pratico; b) la maggior facilità nella realizzazione di iniziative a scala locale con il problema che ne discende di non riuscire a creare un'economia di scala; c) l'esistenza di "quasi-PES" i cui meccanismi non sono sempre chiari; d) la mancanza di una visione sistemica e comune che incentivi iniziative orientate ai PES. Dall'individuazione di tali difficoltà discende la necessità di una capacità istituzionale di *governance* multi-livello e inter-settoriale⁴⁹⁸.

In definitiva, gli schemi PES sono stati definitivi come dei meccanismi finanziari e di incentivo che hanno il potenziale di proteggere l'ambiente – non necessariamente per scopi utilitaristici – orientandone la pratica di gestione e sviluppo in un periodo di tempo di medio-lungo termine, offrendo agli ecosistemi un valore aggiunto attraverso transazioni volontarie. Hanno quindi un grande potenziale nel proteggere e preservare la biodiversità ed il mantenimento dell'ecosistema⁴⁹⁹.

La struttura del contratto di fiume è in grado di ospitare perfettamente gli schemi PES, essendo strumenti in grado di perseguire una duplice finalità:

- a) da una parte far coesistere l'analisi tecnica della risorsa idrica con la domanda delle comunità locali, trasformando le individuate funzioni ecologiche in servizi ecosistemici;
- b) dall'altra, reperire i finanziamenti necessari per sostenere tali servizi ecosistemici.

Il Programma d'Azione di un contratto di fiume rappresenta sia il piano della domanda di servizi ecosistemici, volto a sviluppare azioni utili alla riqualificazione del sistema idrografico, sia un possibile strumento per l'attribuzione di un valore alle funzioni ecologiche e la conseguente possibile individuazione del loro pagamento.

Sebbene ancora pochi i PES sperimentati nell'ambito dei contratti di fiume,

⁴⁹⁶ Perrot-Maitre D., "The Vittel payments for ecosystem services: a "perfect" PES case?", *International Institute for Environment and Development*, London, 2006; Bingham L. R., "Vittel as a model case in PES discourse: Review and critical perspective", *Ecosystem Services*, 2021 (48).

⁴⁹⁷ De Carli A., "Il valore economico dei servizi ecosistemici connessi alle risorse idriche", *Biologia Ambientale*, 2017, 31(1), pp. 1-8.

⁴⁹⁸ Pettenella D., Secco L., Masiero M., "Payments for Water Services: potentials and constraints, in "Vulnerability of the Mediterranean soils to water erosion: State of knowledge and adaptation strategies in the face of global change", *Congress Rabat*, 2018.

⁴⁹⁹ Galli F., Piano e Servizi Ecosistemici. Una prima definizione degli strumenti di valorizzazione e pagamento a disposizione per la Città di Mantova, *Tesi del Master in Sviluppo Locale*, Università del Piemonte Orientale, 2019.

negli ultimi anni stanno nascendo delle esperienze sperimentali che hanno trovato un ambito ideale di applicazione sulle aste fluviali e nei territori limitrofi.

Ad esempio nel bacino Garda - Mincio - Oglio, sono state realizzate delle esperienze pilota, quali l'“Ecopay Connect 2020”, progetto finanziato nell'ambito del bando “Capitale Naturale 2017” della Fondazione Cariplo, per proteggere, valorizzare e potenziare la connessione ecologica e i servizi ecosistemici di uno dei maggiori sistemi di acque interne italiani.

Il Parco Oglio Sud, in collaborazione con ETIFOR e Università di Padova, ha sviluppato una serie di forme di scambio tra privati e Ente Parco, vantaggiosi per entrambe le parti, per la valorizzazione dei servizi ecosistemici nelle aree fluviali. In particolare, sono stati raggiunti accordi di co-gestione tra le attività del Parco dell'Oglio Sud e le aziende di pioppicoltori che commercializzano prodotti in legno e carta certificati FSC. Più in particolare, ad esempio lungo il fiume Oglio un'Azienda Agricola si è impegnata a contenere la proliferazione del “*Sicyos angulatus*” (o zucca matta) in cambio della possibilità di avere in gestione l'area per soddisfare il requisito ambientale dello Standard FSC di gestione forestale nazionale il quale richiede di riservare il 10% della superficie certificata alla conservazione o al ripristino di aree “rappresentative”, ovvero esempi vitali di un ecosistema che sarebbe presente naturalmente nella specifica regione geografica dove si trova l'azienda. Si tratta di una situazione equa e vantaggiosa sia per l'Ente Parco che per l'Azienda Agricola e che rientra nella definizione di PES⁵⁰⁰.

Altro progetto di successo secondo la dottrina che se ne è occupata⁵⁰¹ è stato promosso dall'Unione dei Comuni della Valle del Medio Serchio in Provincia di Lucca (progetto “Custodia del Territorio”), mediante il coinvolgimento degli agricoltori nel monitoraggio e nella manutenzione del fiume Serchio con la remunerazione economica della fornitura di servizi ecosistemici. L'Unione dei Comuni della Media Valle del Serchio è l'Ente che ha il compito di garantire la sorveglianza e la manutenzione idraulica dei corsi d'acqua (circa 2.500 opere idrauliche). La difficoltà nella gestione dei 115.000 ettari della media valle del Serchio ha portato a coinvolgere i gestori della risorsa, gli agricoltori locali, nella fornitura sei servizi ambientali per la popolazione con benefici sul piano idrogeologico e di miglioramento della qualità delle acque.

Ancora, in Regione Veneto⁵⁰², con l'accordo di programma per il fiume Brenta siglato dalla Regione, dalle Province di Padova e Vicenza, dai 12 comuni interessati dall'abbassamento del livello di falda, dall'Alto Consorzio di Bonifica, da Veneto acque Spa, da Etra Spa e da Arpav sono state previste misure compensative interessanti

⁵⁰⁰ Il caso studio è consultabile sul sito dedicato al progetto <http://www.ecopayconnect2020.it/pagina.php?id=19>

⁵⁰¹ Poli D., “La nuova categoria di spazio pubblico territoriale nella bioregione urbana fra parco agricolo multifunzionale e contratto di fiume”, *cit.*, pp. 381-388

⁵⁰² Leonardi A., “Impronta idrica e servizi ecosistemici”, *Intersezioni - Organo di informazione e cultura professionale dell'Ordine dei dottori agronomi e forestali della Provincia di Milano*, 2012.

e innovative.

L'accordo citato prevedeva la realizzazione di aree forestali di infiltrazione (c.d. AFI) ⁵⁰³ tra le misure di compensazione a maggiore carattere strutturale e idraulico, per un importo di 15,5 milioni di euro. Le AFI sono superfici boscate messe a dimora e coltivate allo scopo di favorire l'immissione di acqua superficiale nel sottosuolo per la ricarica delle falde.

La previsione di implementare le AFI, attraverso il pagamento del servizio ai gestori dell'area, ossia in questo caso gli agricoltori, era volto, secondo il progetto della Regione alla riduzione progressiva dei piccoli impianti di depurazione, sostituendoli con prelievi direttamente in falda.

Per compensare l'aumento del prelievo e rivitalizzare le risorgive sono stati utilizzati i finanziamenti del Piano di sviluppo rurale. Il progetto si è configurato come un quasi-Pes: un accordo tra un agricoltore, fornitore del servizio ecosistemico di ricarica della falda, e la Regione Veneto, acquirente del servizio di compensazione dell'impronta idrica dei beneficiari dell'acquedotto regionale.

Tenuto conto dei risultati positivi degli utilizzi dei PES nell'ambito della compensazione dei servizi ecosistemici e dell'attuale assenza di finanziamenti diretti da parte dello Stato nei confronti dei contratti di fiume, le strategie alternative di finanziamento costituiscono una grande promessa nel restringere il gap tra risorse finanziarie disponibili e le necessità economiche per la conservazione della risorsa idrica.

A conclusione del capitolo in questione si deve però osservare come si stia prendendo coscienza che nessuno strumento finanziario, da solo, possa soddisfare l'ingente onerosità della tutela e gestione delle acque, ma che invece sia necessario combinare diverse forme di finanziamento per raggiungere gli obiettivi imposti dal legislatore europeo e dalle comunità internazionali⁵⁰⁴.

I contratti di fiume, così come peraltro ogni strategia di sviluppo locale, persegue la funzione fondamentale di intercettare i finanziamenti necessari da destinare all'attuazione dei propri piani d'azione. Ma allo stesso tempo le risorse finanziarie, nell'ambito del contratto di fiume costituiscono una componente essenziale e necessaria alla riuscita del processo pattizio.

Al di là di romantiche affermazioni di principio sulla partecipazione attiva delle comunità locali e dell'inquadramento dell'istituto tra gli strumenti partenariali, allo stato i contratti di fiume che funzionano sono quelli che sono riusciti ad essere destinatari di importanti finanziamenti, prevalentemente regionali.

Al fine di evitare che il contratto di fiume finisca per costituire un mero elenco di *desiderata* da attuare in funzione delle future eventuali disponibilità finanziarie,

⁵⁰³ Mezzalana G., Nicosia U., Gusmano G., "Aree forestali di infiltrazione (AFI): principi, esperienze, prospettive", *Acque Sotterranee - Italian Journal of Groundwater*, 2014, pp. 55 - 60

⁵⁰⁴ Picchi S., "Panoramica sugli strumenti di finanziamento alternativi per la conservazione della natura", *Reticula* 17/2018, pp. 9 ss.

risulta pertanto ad oggi ancora del tutto fondamentale il ruolo delle amministrazioni locali.

In futuro si ritiene potrà essere migliorata la partecipazione dei privati anche alla parte finanziaria dello strumento, ma ciò che pare imprescindibile e di necessaria e rapida attuazione è il coinvolgimento dello Stato, assente ingiustificato tra gli enti finanziatori, nel prendere parte attiva nella contribuzione allo sviluppo di questo istituto rivelatosi efficiente nella gestione della risorsa idrica.

Migliorabile allo stato, pare essere anche la trasparenza relativa al monitoraggio delle azioni realizzate non aggiornate ugualmente per tutti i contratti di fiume diffusi nelle varie Regioni, probabilmente per problemi di organizzazione nella gestione costante dell'aggiornamento dei dati.

A fronte di una buona conoscibilità della programmazione degli investimenti, occorrerebbe meglio rendicontare la spendita del denaro nell'attuazione delle varie azioni prestabilite, con ulteriori analisi circa l'efficacia economica dell'utilizzo dello strumento. L'attività di monitoraggio, d'altra parte, è ritenuta fondamentale anche dalla stessa Carta Nazionale dei contratti di fiume.

Conclusioni

Il presente lavoro ha preso le mosse dall'analisi dell'attuale sistema di gestione e tutela delle acque nazionale così come andato delineandosi a partire dal mutato sentimento, a livello internazionale ed europeo, nei confronti delle problematiche ambientali legate al tema dell'acqua, diffusosi a partire dagli anni Settanta.

L'acqua intesa come bene comune è divenuta argomento centrale in *forum* e conferenze internazionali nell'ambito dei quali è si è affermato il convincimento di una necessaria gestione adattiva e integrata della risorsa per il raggiungimento dei migliori risultati di qualità ambientale. Più tardi, a partire dagli anni Novanta è andata diffondendosi la consapevolezza che gli obiettivi di miglioramento ambientale, stante la complessità dei sistemi socioeconomici ed ecologici che ne stanno alla base, non fosse perseguibile esclusivamente con il tradizionale sistema di *command and control*. Più in generale è in tale periodo storico che la dottrina ha iniziato a interrogarsi su strumenti giuridici alternativi per la tutela delle risorse naturali, guardando in particolare al modello consensuale.

Tali principi oggi trovano applicazione concreta grazie a strumenti come, ad esempio, il contratto di fiume. Ma l'introduzione di tale istituto nel nostro ordinamento è il risultato di un percorso evolutivo della disciplina assai articolato, culminato, dopo le esperienze degli anni Ottanta e Novanta, con il recepimento della Direttiva Quadro Acque nel TU dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006).

L'esame dell'evoluzione giuridica della materia sino alla comprensione dell'attuale assetto della disciplina di gestione e tutela delle acque consente di disegnare un quadro normativo e pianificatorio piuttosto complesso, con una molteplicità di istituzioni competenti a diversi livelli e con funzioni parzialmente sovrapposte.

I contratti di fiume si è dimostrato come costituiscano strumenti attuativi e definitori della pianificazione e programmazione territoriale ad un livello di bacino o sottobacino, laddove invece la pianificazione in materia di acque ha ad oggetto areali di scala vasta, di distretto o regione. Essi rappresentano, a tutti gli effetti, un ulteriore strumento a disposizione dell'Amministrazione per il perseguimento degli obiettivi della normativa sulle acque, per la difesa del suolo e per la gestione dei bacini idrografici.

Si è dimostrato come la complessità del quadro normativo ed istituzionale delineato assuma caratteri problematici laddove un elevato numero di piani, differenti per livello e per materia, e i numerosi soggetti chiamati per competenza, non siano coadiuvati da chiare indicazioni sui relativi rapporti gerarchici e funzionali.

Infatti, l'analisi della disciplina del funzionamento dei singoli piani ha consentito di osservare come gli stessi talvolta operino secondo i confini di una bioregione (ad es. la pianificazione rimessa alle autorità di bacino idrografico), in altri casi sono pensati secondo limiti amministrativi (Piani di tutela acque regionali o i piani territoriali provinciali e comunali); in altri ancora, i piani della bioregione e quelli amministrativi coincidono spazialmente avendo ad oggetto la medesima area (come

ad esempio nel caso dei Piani redatti dalle Amministrazioni regionali delle isole). Tali aspetti, insieme alla pluralità di soggetti mal coordinati chiamati a “regolare” la gestione e la tutela della risorsa idrica ai diversi livelli sono state ricondotti tra le criticità derivanti dal mancato raccordo tra la scala spaziale e quella istituzionale.

Problematicità ulteriori discendono dal coordinamento tra le esigenze di tutela delle tematiche ambientali dell’acqua e quelle della sicurezza dei territori limitrofi che spesso sono in conflitto tra loro. Conflittualità che, nella maggior parte dei casi, può essere ricondotta ad una serie di fattori, quali l’esistenza di approcci tecnici troppo specifici e la settorializzazione delle strutture amministrative delle istituzioni preposte a gestire dette competenze.

Infine, sul piano della scala temporale si è visto come la presenza di una molteplicità di piani, con scadenze di aggiornamento differenti e non allineate, e preordinatamente imposta dal legislatore, non riesce a consentire un coordinamento tra gli stessi, né a rispondere in modo adattivo e tempestivo alla naturale evoluzione del sistema socio-ecologico.

Ulteriore fattore generatore di criticità è la uni-direzionalità dei canali di finanziamento che hanno generato, e generano tuttora, una programmazione degli interventi orientata a dare risposte settoriali.

Alla luce di tali premesse, obiettivo dell’indagine è stato quello di verificare l’adeguatezza del contratto di fiume nel rispondere in modo possibilmente risolutivo alle criticità del sistema di gestione e tutela delle acque.

A tal fine è stato anzitutto necessario riflettere sulla natura giuridica del contratto di fiume al fine di dimostrare come lo stesso non rappresenti un ulteriore *layer* nel complesso sistema di gestione e tutela delle acque, ma uno strumento consensuale, volontario, di programmazione negoziata e strategica in grado di coadiuvare il raccordo tra gli altri piani esistenti.

Una prima parte di indagine si è concentrata, quindi, sulla dimostrazione della natura giuridica del contratto di fiume al fine di comprenderne anche la disciplina applicabile. A tale scopo è risultato utile un raffronto tra lo strumento dei contratti di fiume e l’archetipo degli strumenti di programmazione negoziata cui i primi sono espressamente ricondotti dal legislatore secondo quanto disposto dall’art. 68 bis del TU dell’Ambiente; strumenti di programmazione negoziata rispetto ai quali risulta matura una più ampia produzione dottrinale e giurisprudenziale cui attingere per la ricostruzione degli istituti riconducibili a tale famiglia giuridica.

L’esito di tale parte di indagine ha portato a concludere che i contratti di fiume, così come gli strumenti di programmazione negoziata, appartengono alla famiglia degli strumenti consensuali a disposizione dell’Amministrazione e come essi siano riconducibili, per una serie di indizi ricorrenti nell’istituto in esame, agli accordi organizzativi tra pubbliche amministrazioni con la possibilità, quale valore aggiunto auspicabile, della partecipazione dei privati.

Tale natura giuridica, tuttavia non è univoca ed anzi sono stati evidenziati caratteri propri anche di altri istituti entro cui i contratti di fiume possono essere

ricondotti come ad esempio i partenariati pubblico-privati, gli accordi ex. art. 11 L. 241/1990 e gli accordi collaborativi. Ciò che tuttavia non può essere messo in discussione è come i contratti di fiume siano certamente riconducibili tra gli strumenti consensuali a disposizione della pubblica amministrazione e non rappresentino, dunque, un altro livello nel già popolato sistema pianificatorio esistente in materia di acque.

Ulteriore sviluppo del percorso argomentativo ha visto l'individuazione delle possibili funzioni del contratto di fiume che potrebbe rispondere proprio alle criticità individuate nell'ambito del sistema di gestione e tutela delle acque.

L'indagine si è quindi concentrata sulla capacità del contratto di fiume di rappresentare un utile strumento di raccordo tra la scala istituzione e quella ecologica giungendosi alla conclusione che l'istituto in esame, è in grado di definire i ruoli e le responsabilità in materia di decisione delle politiche idriche, promuovendo il coordinamento tra tutte le autorità responsabili che intendono prendervi parte (*multi-level governance*).

Il contratto di fiume, quindi, consente ad una pluralità di soggetti, prevalentemente pubbliche amministrazioni, anche di livello locale, di prendere parte alla gestione e tutela dell'acqua, contribuendo a costruire quadri conoscitivi legati al territorio, individuare le priorità da affrontare sul piano operativo, nonché definire beni patrimoniali, ambientali, territoriali e paesaggistici non solo da un punto di vista tecnico, ma anche comunitario.

Il contratto di fiume in tal senso favorisce l'individuazione della corretta scala di gestione della risorsa idrica, in quanto recependo le istanze dal territorio, può trovare attuazione al livello che meglio esprime i profili unitari della determinata risorsa idrica, appianando eventuali disallineamenti di scala che possano ingenerarsi con l'utilizzo degli strumenti ordinari tra la scala istituzionale e la scala ecologica.

Il contratto di fiume rappresenta una formula organizzativa che non modifica le competenze dei soggetti che vi prendono parte, ma rende sinergici i diversi strumenti di azione, pianificazione e programmazione.

Valore aggiunto nel perseguimento di tali funzioni è rappresentato dalla possibilità di partecipazione attiva dei privati al processo del contratto di fiume. Tale flessibilità sul piano soggettivo consente al contratto di fiume di perseguire realmente una pluralità di obiettivi su diversa scala, individuando quelli prioritari, attraverso la partecipazione di soggetti portatori di interesse e di riavvicinare le comunità ai territori attraverso la promozione di valori identitari, facendo interagire saperi esperti con saperi diffusi.

Sul punto, con potere di sintesi, è stato affermato come il superamento della crisi ambientale *“sia possibile solo ricostruendo nella sua complessità il rapporto fra abitanti e territorio abitato, rimettendo in discussione tutti gli elementi di produzione dello spazio [...] ciò richiede, nella nostra ipotesi territorialista, di costruire prioritariamente “dal basso”, da parte di “comunità territoriali” innovative, regole, comportamenti, cultura e tecniche ecologiche dell’abitare e del produrre che,*

*attraverso una crescita della 'coscienza di luogo', restituiscano agli abitanti la capacità di riproduzione dei propri ambienti di vita e di autogoverno socio-economico (principio territoriale)"*⁵⁰⁵.

La seconda matrice funzionale del contratto di fiume che è stata indagata è quella volta al coordinamento tra le esigenze di tutela “delle acque” e di tutela “dalle acque”, giungendosi ad affermare come l’istituto in esame, secondo una logica win-win, persegue, come dimostrato anche dalle esperienze riportate e, secondo quanto ricostruito rispetto al modello teorico risultante dalle linee guida del Tavolo Nazionale dei contratti di fiume e dell’Osservatorio nazionale dei contratti di fiume, misure multiobiettivo, prevedendo un dialogo tra varie istituzioni con competenze specifiche diverse e piani d’azione che perseguono finalità sia di tutela qualitativa che quantitativa della risorsa idrica.

Sul piano della scala temporale si è potuto osservare come il contratto di fiume non sia caratterizzato da rigidità procedurali ed anzi uno dei suoi punti di forza è certamente l’assenza di un termine temporale prefissato rispetto alla sua durata.

Ma le funzioni del contratto di fiume rispetto alla scala temporale sono assai maggiori. Esso, infatti, consente di prendervi parte, temporalmente, fintanto che rimane in essere il contratto di fiume la cui durata è rimessa al perdurare della viva volontà da parte dei partecipanti di aderire all’accordo; e ancora, ulteriore elemento di forza considerarsi la possibilità per i soggetti interessati di prendervi parte in qualsiasi momento, senza preclusioni temporali. Inoltre, proprio in applicazione del principio di gestione adattiva di cui sono stati tratteggiati i caratteri nella parte introduttiva del presente lavoro, il contratto di fiume prevede la possibilità in ogni momento di inserire nuove azioni all’interno del piano d’azione, o modificare quelle esistenti o, ancora, di prevederne l’aggiornamento una volta traguardata la singola azione.

L’ultimo passaggio dell’indagine ha visto l’approfondimento di un’altra possibile utile funzione del contratto di fiume, ossia quella di essere destinatario di finanziamenti volti al perseguimento di azioni multiobiettivo. In ciò il contratto di fiume supera ancora una volta la logica settoriale degli strumenti attuativi della pianificazione tradizionali, distinguendosi per la capacità orientare politiche integrate di gestione della risorsa idrica. Le risultanze di tale ulteriore approfondimento hanno portato a dimostrare come il contratto di fiume, allo stato, sia massimamente finanziato da fondi regionali o europei e, solo in misura residuale, dai privati. Tale elemento potrebbe costituire ulteriore riprova della natura prevalentemente pubblicistica dell’accordo in questione.

Ulteriore elemento interessante, esito dell’indagine sui finanziamenti dei contratti di fiume, è costituito dalla possibilità dello strumento in esame da una parte di intercettare gli ingenti finanziamenti a sostegno della programmazione europea e, dall’altra, di veicolare forme alternative di reperimento di fondi per la realizzazione delle progettualità di diritto ambientale che ne stanno alla base, quali ad esempio gli strumenti di finanza sostenibile (es. i c.d. *green bond*) o i pagamenti per servizi

⁵⁰⁵ Magnaghi A., “Il principio territoriale”, *cit.*, p. 15.

ecosistemici.

Alla luce delle risultanze emerse dal lavoro di indagine condotto sullo strumento del contratto di fiume siano consentite alcune brevi conclusive considerazioni e un'ipotesi di sviluppo prospettico dello strumento.

All'interno del complesso quadro normativo e pianificatorio in materia di gestione e tutela delle acque, pare possa essere accolto con favore il recepimento normativo dell'istituto dei contratti di fiume all'art. 68 bis del TU dell'Ambiente.

L'istituzionalizzazione dello strumento ha favorito una maggiore diffusione dello strumento che, sebbene conosciuto in Italia dai primi anni Duemila, è solo nell'ultimo quinquennio che si è potuto apprezzare un aumento considerevole del numero di esperienze attive sul territorio nazionale.

I contratti di fiume, previsti dal legislatore come strumenti utili alla sola definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, hanno guadagnato sul campo una funzione assai più ampia. Essi, infatti, primariamente concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico essendo presenti nella quasi totalità dei Piani di Gestione Acque o Rischio Alluvioni delle Autorità di bacino Distrettuale, nonché nella pianificazione regionale in materia di acque. Inoltre, dalle esperienze analizzate emerge che il contratto di fiume è uno strumento che permette di coniugare la pianificazione a lungo termine con azioni specifiche sul territorio. Esso è anche uno strumento operativo che consente l'integrazione delle politiche programmatiche con le azioni necessarie per darvi attuazione, altresì grazie alla spinta delle comunità del territorio che sono in grado di ottenere il finanziamento per la realizzazione di progetti in risposta ad istanze locali che a livello di Pianificazione sovraordinata, ad esempio di distretto, è più difficile avvertire.

Alla luce di quanto emerso, i contratti di fiume paiono uno strumento utile sia per le comunità rivierasche che per le istituzioni al fine ultimo di vedere concretamente realizzati gli obiettivi di ognuna delle parti.

Da ultimo, si osservi che la complessità delle problematiche che riguardano i fiumi e più in generale l'acqua, ma il discorso potrebbe benissimo essere esteso a qualunque risorsa naturale, richiede un approccio sempre più sistemico ed integrato tra le questioni relative alla risorsa idrica, alla difesa del suolo, degli ecosistemi, alla tutela del paesaggio e delle attività sociali ed economiche presenti sul territorio.

Occorrerebbe pertanto riflettere sulla possibilità di estendere l'applicabilità del modello dei contratti di fiume, sperimentato ormai diffusamente sulle risorse fluviali, anche alla gestione di altre risorse naturali, latamente intese, non soltanto quindi limitandosi sul piano oggettivo alla risorsa idrica.

In tal senso, sono incoraggianti le prime esperienze di contratti di lago⁵⁰⁶, di

⁵⁰⁶ Contratto del Lago di Varese, documentazione disponibile al seguente link: [https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-](https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e)

costa⁵⁰⁷, di paesaggio⁵⁰⁸ e di rete ecologica⁵⁰⁹, tuttavia oggi ancora in numero assai ridotto.

Affinché tali nuove esperienze possano essere implementate, è necessario un approccio collaborativo e costruttivo tra una pluralità di professionisti con formazione diversa. Occorre una maggiore consapevolezza delle comunità locali sull'importanza del ruolo partecipativo ad esse spettante, nonché il costante impegno delle amministrazioni, soprattutto locali, ad attivare processi di gestione democratica del territorio.

informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/governo-delle-acque/ser-lp-aqst-lago-varese-scheda-amb/ser-lp-aqst-lago-varese-scheda-amb; o, ancora, Contratto di lago Viverone, documentazione disponibile al seguente link: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/governo-delle-acque/ser-lp-aqst-lago-varese-scheda-amb/ser-lp-aqst-lago-varese-scheda-amb>.

⁵⁰⁷ Contratto di Costa dei Trabocchi, documentazione disponibile al link: <https://galcostadeitrabocchi.it/mappa-del-territorio/>; Contratto di Costa Riviera di Ulisse foce del fiume Garigliano, documentazione disponibile al link: <https://www.contrattodicostaulisse.it/>; Contratto delle Zone Umide marino-costiere dell'oristanese, documentazione disponibile al link: <http://www.maristanis.org/index.php/risorse/progetti/contratto-delle-zone-umido-costiere-dell-oristanese.html>; in dottrina, Scaduto M.L., Il contratto di costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?, *Reticula*, 2015, pp. 10-16; Carraro M., Puiatti M., De Gobbi R., De Lucchi L., Mantovani G., Mosca L., 2014. "La regione del Veneto verso un "contratto di costa" per l'arco costiero veneto a partire dal contratto di foce del delta del Po". Contributo presentato al IX Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume "Un patto per i nostri fiumi: dalla politica dell'emergenza alla prevenzione", Venezia 2014.

⁵⁰⁸ Contratto di Paesaggio per i territori montani di Foligno, Trevi e Sellano, documentazione disponibile al link: <http://www.umbriapaesaggio.regione.umbria.it/cdp-TreviFolignoSellano/>; Contratto di Paesaggio della Provincia di Terni, documentazione disponibile al link: <http://www.illaboratoriodelpaesaggio.it/contr/contratti/contratti.html>

⁵⁰⁹ Contratto di rete ecologica del Campo dei Fiori – Ticino, per il collegamento dei siti Natura 2000 e delle aree naturali comprese tra il Parco Campo dei Fiori e il Parco Lombardo della Valle del Ticino, documentazione disponibile al link: http://www.lifetib.it/sx_CdR.html

Bibliografia

- AA.VV., “L’approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione”, a cura di Bastiani M., Bianco A., Conte G., Gusmaroli G., pubblicato nell’ambito del progetto CReIAMO PA, 2022.
- AA.VV., “La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d’acqua e il territorio”, a cura di Trentini G., Monaci M., Goltara A., Comiti F., Gallmetzer W., Mazzarona B., Bu-Press, 2012.
- AA.VV., “Pianeta acqua”, *Ecoscienza*, numero monografico, 1/2022.
- AA.VV., “Tutela ed implementazione della connettività ecologica nei contratti di fiume”, *Reticula*, numero monografico, 22/2019, pp. 1-102.
- AA.VV., “Water Law, Policy and Economics in Italy: Between National Autonomy and EU Law Constraints”, Springer Nature, 2021.
- AA.VV., “Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici, approcci – esperienze – casi studio”, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011.
- AA.VV., “Stream corridor restoration: principles, processes and practices”, Federal Interagency Stream Restoration Working Group, 1998.
- AA.VV., “La sostenibilità ambientale. Un manuale per prendere buone decisioni, Aggiornamento 2017, a cura di L.M. Padovani e P. Carrabba, ENEA Agenzia per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile, 2017.
- Agapito Ludovici A., Toniutti N., “La partecipazione pubblica nel governo delle acque, traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica, in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, Traduzione delle linee guida “La partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro” di Elisabetta Lucchetti, Editoria Multimediale e Pubblicità - WWF Italia, 2006.
- Agustoni A., *Comunità, ambiente e identità locali*, FrancoAngeli, 2005.
- Aicardi N., “La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamenti e caratteri”, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, Vol. 1, 1997, p. 33.
- Albert, C., Hack, J., Schmidt, S., & Schröter, B., “Planning and governing nature-based solutions in river landscapes: Concepts, cases, and insights”, *Ambio*, Springer, 2021, pp. 1405-1413.
- Alberton M., “Il recepimento della direttiva 2000/60/CE in materia di acqua negli Stati Membri, tendenze e sfide aperte, *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2012, pp. 669-683.

- Alberton M., Cittadino F., “La gestione delle acque in Italia prima e dopo l’adozione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva alluvioni”, in *La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la direttiva alluvioni (2007/60/ce) dell’Unione Europea attuazione e interazioni con particolare riferimento all’Italia* a cura di M. Alberton, M. Pertile, P. Turrini, Editoriale Scientifica, 2018, p. 147.
- Alberton, M. “L’attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque”. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 2010, pp. 363-383.
- Aley J., Burch W.R., Conover B., Field D., “Ecosystem Management: Adaptive Strategies for Natural Resources Organizations in the 21st Century”, Taylor and Francis, 1999.
- Ali A., “La protezione e la gestione delle acque nell’Unione Europea”, *L’acqua e il diritto*, a cura di Santucci G., Simonati A., Cortese F., Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento (2 febbraio 2011), Litotipografia Alcione S.r.l., 2011.
- Allegretti U., voce “Democrazia partecipativa”, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 2011.
- Alpa G., “Divagazioni sull’attività negoziale della P.A. nella nuova disciplina del procedimento amministrativo”, *Contratti*, 2006, 2, pp. 175 ss.
- Amorosino S., “Ambiente e privatizzazione delle funzioni amministrative”, *Ambiente e diritto*, a cura di S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, 1999, p. 357.
- Andrade R. M., “Political Process - 8th World Water Forum Conference on the Role of Parliaments and the Right to Water”, World Water Council, <https://policycommons.net/artifacts/1654519/political-process/>
- Andreis M., “Acqua, servizio pubblico e partecipazione”, Giappichelli, 2016.
- Armitage D., “Governance and the commons in a multi-level world”. *International Journal of the Commons*, 2008, pp.7–32.
- Armitage D., Plummer R., “Adaptive capacity and Environmental governance”, Springer, 2010.
- Arru B., “La responsabilità sociale: Evoluzioni, attori, comunicazione, rendicontazione e misurazione”, Franco Angeli, 2017.
- Astuti G., voce “Acque”, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1958.

- Aubin D., Varone F. “La gestion de l'eau en Belgique. Analyse historique des régimes institutionnels (1804-2001)”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 26-27 n. 1731-1732, 2001, pp. 5-75.
- Aubin D., Varone F., “European Water Policy” *Kissling-Näf I., Kuks S., Water Regimes in Europe*, Kluwer Academ. Pub, 2002.
- Avallone G., “Comunità e studi di comunità in Italia: dalla centralità delle comunità umane alla prospettiva delle comunità socio-ecologiche”, *Sociologia urbana e rurale*, 2016, pp. 12-28.
- Averardi A., “La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico»”, *Munus*, 1, 2018, pp. 129-144.
- Baraggioli, S., “Il ruolo dei Comuni nello sviluppo locale. Problemi di scala in una politica di valorizzazione fluviale”, *Tracce di Governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*, a cura di Borelli G, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 155-173.
- Barraqué B., “La direttiva quadro dell’Unione Europea: quali difficoltà di applicazione al Nord e al Sud dell’Europa?” in Ferragina E. (a cura di), *Una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo*, 2003.
- Barreteau, O. O., Cernesson, F., Ferrand, N., “Pluralité des références spatiales et sociales pour les acteurs d'un contrat de rivière”, *Montagnes méditerranéennes et développement territorial*, 2001, (14), pp. 47-56.
- Bartolini A., “La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo”, Torino, 2002.
- Bassi N., voce “Accordi amministrativi”, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, I, spec. 88 ss..
- Bassi N., “Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli”, in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, AA.VV., a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007.
- Bastiani M., “Il contributo del TNCDF alla lunga marcia dei contratti di fiume italiani”, in *Premio Nazionale Contratti di fiume 2020*, a cura di M. Bastiani, E. Martini e F. D. Moccia, disponibile on-line altascuola.org, 2020.
- Bastiani M., “Il ruolo della partecipazione e della concertazione nei processi di valorizzazione fluviale e nei contratti di fiume”, “Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici, approcci – esperienze – casi studio”, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011, pp. 116 ss.
- Bastiani M., “Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di Fiume”, in “Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici,

- approcci – esperienze – casi studio”, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011, pp. 12 e ss.
- Bastiani M., De Carli S., “Il supporto finanziario ai processi e Programmi d'Azione dei Contratti di Fiume. Stato dell'arte e prospettive”, relazione prodotta nell’ambito del progetto ministeriale Creiamo PA per un cambiamento flessibile, 2021.
- Bastiani M., Mazzucca S., Gabriela S., “Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d’interesse. Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume”, Dossier redatto nell’ambito progetto ministeriale CREIAMO PA, 2019.
- Bellavite Pellegrini, C., Cannas, C., “Quali prospettive per una finanza sostenibile?”, *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 21(1), pp. 239-261.
- Benvenuti F., “Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive”, Cedam, 1996.
- Benvenuti F., “Il demanio fluviale”, *Dir. Maritt.*, 1961, pp. 477 e ss.
- Benvenuti F., “Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva”, Marsilio, 1994.
- Berardi, D., Galimberti, F., Pergolizzi, A., Tettamanzi, M., “La transizione ecologica: dalle persone alle politiche e viceversa”, *Economia Pubblica*, 2021/3, pp. 159 ss.
- Berti G., “Dalla unilateralità alla consensualità dell’azione amministrativa”, *L'accordo nell'azione amministrativa* (a cura di A. Masucci), Formez, Quaderni regionali, Roma, 1988 (25).
- Bertoncin M., Pase A., Quartida D., “Geografie di prossimità. Prove sul terreno”, Franco Angeli, 2014.
- Bhutta, U. S., Tariq, A., Farrukh, M., Raza, A., Iqbal, M. K. “Green bonds for sustainable development: Review of literature on development and impact of green bonds”, *Technological Forecasting and Social Change*, 2022, pp. 1 - 16.
- Bianco A., Pineschi G., “I contratti di fiume nel contesto normativo europeo e nazionale”, *Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio, 2011, pp.142. ss.
- Billet P., “Le droit comme mode de regulation des conflits dans la gestion des eaux souterraines”, *CNRS-MSH Alpes, Les conflits d’usage en environnement. Le Cas de l’eau*, 2000.
- Bingham L. R., “Vittel as a model case in PES discourse: Review and critical perspective”, *Ecosystem Services*, 2021, vol. 48.

- Biswas, A. K., "Integrated water resources management: a reassessment: a water forum contribution". *Water international*, 29 (2), pp. 248-256.
- Biswas, Asit K. "From Mar del Plata to Kyoto: an analysis of global water policy dialogue", *Global Environmental Change*, 14, 2004, pp. 81-88.
- Bobbio L., "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Rubettino, 2007.
- Bobbio L., "Le politiche contrattualizzate", in Donolo C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, 2006, pp. 73 ss.
- Bobbio L., Saroglia P., "Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese", *Laboratorio di politiche-corep*, Torino, 2008.
- Bobbio, L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana". *Stato e mercato*, 2000, 20(1), pp. 111-142.
- Bonomi A., "Per un intelletto collettivo sociale. Piccole note per una teoria e una pratica dell'esodo", *Scienze del Territorio*, n. 6 "Le economie del territorio bene comune", 2018, pp. 26-31.
- Borja A., "The European water framework directive: A challenge for nearshore, coastal and continental shelf research", *Continental Shelf Research*, n. 25, 2005, pp. 1768 - 1783.
- Boscolo E., "Il superamento del modello pianificatorio tradizionale", *Amministrare*, 2008. pp. 325 ss.
- Boscolo E., "I beni ambientali (demanziali e privati) come beni comuni", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2017, p- 379.
- Boscolo E., "La disciplina pubblicistica delle acque tra pubblicità, tutela ecologica e distribuzione universale garantita", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 683.
- Boscolo E., "La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2011, pp. 40-78.
- Boscolo E., "Le politiche idriche nella stagione della scarsità: la risorsa comune tra demanzialità custodiale, pianificazioni e concessioni", Giuffrè, 2012.
- Boscolo E., "Orientamenti per la diffusione delle misure win-win". *L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, a cura di Bastiani M., Bianco A., Conte G., Gusmaroli G., 2022.

- Boscolo E., “Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall’emergenza alla regolazione”, *Il Piemonte delle Autonomie*, rivista quadrimestrale di scienze dell’Amministrazione, 2022 (3), pp. 97 – 114.
- Boscolo E., “Water resources management in Italy: Institutions, laws and approaches”, *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, pp. 105-133.
- Bots, P.W.G., Schlüter M., Sendzimir J., “A framework for analyzing, comparing, and diagnosing social-ecological systems”, *Ecology and Society*, 2015, 20(4), pp. 18 ss..
- Bou C., Salomon, J. N. “L’impact des aménagements anthropiques sur le cours moyen du Tarn”, *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen* 1998, pp. 29-38.
- Brauman KA, Daily GC, Duarte TKE, Mooney HA, “The nature and value of ecosystem services: an overview highlighting hydrologic services”. *Annu Rev Environ Resour*, 2007, pp. 67 – 98.
- Bravard J. P., Malavoi J. R., Amoros C., “L’Ain, ou la difficulté de gérer une rivière en cours de métamorphose”, *Journée d’étude Rivières en crise: Saône, Ain, Durance*, 1989, pp. 57-74.
- Brenner N., “New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood”, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Brocca M., “Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario”, *Riv. Giur. Edil.*, 2016, p. 17.
- Brun, A., & Marette, S., “Le bilan d'un contrat de rivière: le cas de la Reyssouze. Economie rurale”, 275(1), 2003, pp. 30-50.
- Bruti Liberati E., voce “Accordi pubblici”, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2001.
- Bruti Liberati E., “Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati”, Milano, 1996.
- Buizer M., Arts B., Kok K., “Governance, scale and the environment: the importance of recognizing knowledge claims in transdisciplinary arenas”, *Ecology and society*, 2011, 16(1) <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art21/>.
- Burch, W., “Ecosystem management: adaptive strategies for natural resource organizations in the twenty-first century”. Taylor & Francis US, 1998.
- Cabiddu M. A., “Diritto del governo del territorio”, G. Giappichelli, 2014

- Cafagno M., “Dilemmi sociali e cooperazione: tra norme e regolarità”, in *Dalle regole ai comportamenti, conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di M. Cafagno, E. Boscolo, M. Barbera, M. Fazio, G. Cavalieri, 2022.
- Cafagno M., “Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune”, G. Giappichelli, 2007.
- Cafagno M., “Strumenti di mercato a tutela dell’ambiente”, *Diritto dell’Ambiente* a cura di G. Rossi, 2008.
- Cafagno M., Botto A., Fidone G., Bottino G., “Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati”, Giuffrè, 2013
- Cafagno M., Botto A., Fidone G., Bottino G., “Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati”, Giuffrè, 2013.
- Cafagno M., Fonderico F., “Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente”, in Dell’Anno P., Picozza E., *Trattato di diritto dell’ambiente - Principi generali*. vol. 1, Cedam, 2012, p. 487-558.
- Cafagno M. “Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo”, *Diritto dell’economia*, 2019, 2: 155-178.
- Cai, Y., & Zhang, L., “Multi-scale ecological indicators for supporting sustainable watershed management”, *Ecological Indicators*, 2018, 92, pp. 1-10.
- Caimi, G.M. “Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell’Unione europea”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2001, pp. 11-48.
- Calzolari V., “Rinaturalizzazione dei fiumi e cultura dell’acqua nella pianificazione urbanistica e paesistica”, *Atti del Seminario Internazionale Rinaturalizzazione fluviale-Pianificazione, Progetto, Esecuzioni*, (Roma, 1 Marzo 1996), Quaderno 6, 1996.
- Cammeo F., “La volontà individuale e i rapporti di diritto pubblico”, *Giur. It.*, 1900, IV, pp. 1 ss.
- Cangelli F., “Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento”, *La pubblica amministrazione e la sua azione* a cura di N. Paolantonio, A. Police, A. Zito, Torino, 2005, pp. 265 ss.
- Cangelli F., “Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati”, *Dir. Amm.*, 2000.

- Caporale F., “I servizi idrici: dimensione economica e rilevanza sociale”, Franco Angeli, 2017.
- Carapezza Figlia G., “Oggettivazione e godimento delle risorse idriche: contributo a una teoria dei beni comuni”, Edizioni scientifiche italiane, 2008.
- Carapezza Figlia G., “Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta”, *Rassegna di diritto civile*, 2011 (4), pp. 1061-1088.
- Caringella F., Corso di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 2209 ss.
- Carraro M., Puiatti M., De Gobbi R., De Lucchi L., Mantovani G., Mosca L., 2014. “La regione del Veneto verso un “contratto di costa” per l’arco costiero veneto a partire dal contratto di foce del delta del Po”. Contributo presentato al IX Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume “Un patto per i nostri fiumi: dalla politica dell’emergenza alla prevenzione”, Venezia, 2014.
- Caruso E, Lingua V., Pisano C., “Il contratto di fiume come patto per la rinascita della comunità. Un approccio sistemico di mediazione istituzionale”. VI Convegno nazionale Società dei Territorialisti. La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario, 2020.
- Caruso E., “La democrazia dei luoghi. azioni e forme di autogoverno comunitario, Reti integrate di comunità per la sperimentazione di nuove forme di democrazia di comunità”, *Scienze del Territorio*, n. 8/2020. pp. 121-127.
- Casabona S., “L’accordo in materia di ambiente”, Cedam, 2008.
- Casalini D., “Fondamenti per un diritto delle acque dolci”, Giappichelli, 2014.
- Cash D.W., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L., Young O., “Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world, *Ecology and Society*, 2006, 11(2), p. 8.
- Cassano F., “Homo civicus: la ragionevole follia dei beni comuni”, Edizioni Dedalo, 2004.
- Cassese S., “Le teorie della demanialità e la trasformazione dei beni pubblici, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, bologna, 2007
- Cavaliere G., “Scienze comportamentali e impiego di risorse esauribili: le politiche idriche sul consumo domestico di acqua”, in *Dalle regole ai comportamenti. Conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, a cura di M. Cafagno – E. Boscolo – C. Leone – M. Barbera – M. Fazio – G. Cavaliere, Milano, 2022.

- Cavallo B., “Accordi e procedimento amministrativo”, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso* (L. 7 agosto 1990, n. 241), AA.VV., Napoli, 1991.
- Centorrino M., Lo Presti G.F., “Strumenti di sviluppo locale: la programmazione negoziata: dalla nascita alle recenti evoluzioni”, Palomar, 2005.
- Cerulli Irelli V. - De lucia L., “Beni comuni e diritti collettivi”, *Politica del Diritto*, 2014.
- Cerulli Irelli V., “Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali”, in *Dir. amm.*, 2, 2003, 217.
- Ciaffi D., Mela A., “Urbanistica partecipata. Esperienze”, Carocci, 2011.
- Cialdea D., Pompei C., “Realizzare/ripensare il paesaggio: il fiume come rete di sperimentazioni”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 2021.
- Cialdea D., Pompei C., “An overview of the River Contract tool: new aims in planning and protected areas issues”, *European Planning Studies*, 2022, pp 684-704.
- Cicarelli S., “Differenti concezioni di sviluppo sostenibile”, *Filosofia e questioni pubbliche*, 2005, 1, pp. 35-56.
- Cicoria M., “Brevi riflessioni sui profili privatistici del “contratto di fiume”, *Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”*, 2022 (2).
- Ciervo A., “Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni. Ragionando attorno al libro di Ugo Mattei e Alessandra Quarta, L'acqua e il suo diritto”, *Diritto pubblico*, Ediesse, 2014 (20.2), pp. 683-704.
- Cimini S., “La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma”, *Diritto della regione*, 1999, pp. 647 – 682.
- Civitarese Matteucci S., “Accordo di programma”, voce *Enc. del Diritto*, Giuffrè, 1999.
- Civitarese Matteucci S., “Contratti e accordi di diritto pubblico”, in *La disciplina generale dell’azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, AA.VV., a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, spec. 116 ss.
- Civitarese Matteucci S., “Contributo allo studio del principio contrattuale nell’attività amministrativa”, Torino, 1997, pp. 147 ss.
- Civitarese Matteucci S., “Regime giuridico dell’attività amministrativa e diritto privato”, in *Diritto pubblico*, 2003, pp. 405 ss.

- Civitarese Matteucci S., “Contributo allo studio del principio contrattuale nell’attività amministrativa”, Giappichelli, 1997.
- Civitarese Matteucci S., “Funzione amministrativa, uso del diritto privato e privatizzazione”, *Riv. giur. quadr. pubbl. serv.*, 2001, pp. 44-45.
- Clement G., “Manifesto del terzo paesaggio”, Quodlibet, 2005.
- Clemente F., Giannetta A., Porro E., “Le esperienze del Piemonte”, *Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici, approcci – esperienze – casi studio*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011, pp. 287 ss.
- Clerici M., Borasio M., Canti F., “Le esperienze della Lombardia”, *Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici, approcci – esperienze – casi studio*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio Editore, 2011, pp. 219 ss.
- Codecasa G., “Governare il partenariato pubblico e privato nei progetti urbani”, Maggioli Editore, 2010.
- Cohen-Shacham, E., Walters, G., Janzen, C. and Maginnis, S., “Nature-based Solutions to address global societal challenges”, Gland, Switzerland, 2016.
- Colangelo G., “I servizi idrici in Europa tra istituzioni e mercato. Annotazioni comparative a margine della riforma dei servizi pubblici locali in Italia”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, pp. 1151-1182.
- Conte G., Baldo B., Nardini A., Boz B., Sansoni G., *La riqualificazione fluviale in Italia: linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio*, AA.VV., *Le condizioni dei fiumi italiani*, Convegni Lincei, n. 232, Bardi Editore, 2008.
- Conte, A., Brunetti, P., Allevato, E., Stazi, S. R., Antenzio, M. L., Passatore, L., & Cardarelli, M., “Nature Based Solutions on the river environment: an example of cross-disciplinary sustainable management, with local community active participation and visual art as science transfer tool”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 2020, pp. 1-18.
- Contieri A., “La programmazione negoziata: la consensualità per lo sviluppo. I principi”, ESI, 2005.
- Coppotelli, P., “La strategia europea sullo sviluppo sostenibile. In particolare, la finanza sostenibile e le modifiche al quadro regolamentare europeo”, *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 21(1), pp. 293-314.
- Cordini G., “La tutela dell’ambiente idrico in Italia e nell’Unione Europea”, *Riv. Giuridica dell’Ambiente*, 2005, pp. 699-754.

- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., Teasdale, P. J., “Cities, climate change and multilevel governance”, *OECD Environment Working Papers*, 2009.
- Corso G., “Accordi di programma”, *L'accordo nell'azione amministrativa*. Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno a cura di A. Masucci, 1988, pp. 39 ss.
- Corso G., “Poteri pubblici e regole privatistiche: una traccia per la discussione”, in *Studium iuris*, 3/2008.
- Corso G., Teresi F., “Procedimento amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241”, Rimini, 1991, 71 ss..
- Corso G., “L'attività amministrativa”, Torino, 1999.
- Cosgrove W.J., Rijsberman F.R., “World water vision: making water everybody's business”, *Earthscan Publications*, London, 2000.
- Costantino F., “La guerra dell'acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio”, *Ass. Italiana Costituzionalisti*, 3, 2011.
- Costantino M., “Sfruttamento delle acque e tutela giuridica”, Jovene Editore, 1975.
- Costanza R., D'Arge R., De Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin G.R., Sutton P., Van der Belt M., “The value of the world's ecosystem services and natural capital”, *Nature*, 1997, 387, pp. 253-260,
- Cotella G., Brovarone E., Voghera A., “I Contratti di Fiume e la Strategia Nazionale per le Aree Interne: un banco di prova per l'approccio place-based in Italia”, *LaborEst*, 2021, pp. 21-27.
- Craig R. Allen, Ahjond S. Garmestani, “Adaptive Management of Social-Ecological Systems”, Springer, 2015.
- Cumming, G. S., Cumming, D. H., & Redman, C. L. “Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions”. *Ecology and society*, 2006, 11(1).
- Cuomo C., “Il processo di programmazione negoziata per i progetti di sviluppo locale” in *Ce.S.E.T: atti degli incontri. XXVII - Valutazione dei beni culturali nei centri storici minori per la gestione degli interventi sul territorio*, 1997, pp. 1000-1011.
- Cuonzo R., “La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico”, CEDAM, 2007.

- D. Armitage, R. Plummer *Adaptive capacity and Environmental governance*, Springer, 2010.
- D. Borgonovo Re, “Informazione ambientale e diritto di accesso”, in S. Nespor – A. L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 1478.
- D’Angiolillo P., *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, ESI, 2009.
- D’Arcangelo L., “La programmazione negoziata tra crisi ideologica e virtuosismi locali”, relazione al 1° Seminario (20 febbraio 2002) organizzato nell’ambito del progetto Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi, promosso dal Dipartimento di Diritto dell’Economia e dalla Facoltà di Economia dell’Università Federico II di Napoli. Savoia V., “Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica”, ambientediritto.it.
- D’Orsogna D., “I contratti di fiume come strumenti di governance territoriale”, in *Linee guida regionali per l’attivazione dei contratti di fiume della Regione Sardegna*, 2019, p. 24 ss..
- D’Orsogna D., Cafagno M, Fracchia F., “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”. AA.VV. (a cura di) Urbani Ulivi L., *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, vol. III., p. 229-279, Il Mulino, 2015.
- D’Orsogna D., “Buona amministrazione e sussidiarietà”, in *DIRITTO@STORIA*, vol. 9/2010.
- Dalle B., “Instruments of a Universal Toolbox or Gadgest of Domestic Administration? The Aarhus Convention and Global Governance”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 41 ss.
- De Angelis L., “Pianificazione ed elementi di gestione delle risorse idriche”, *Ambiente e sviluppo*, 1999, 8, pp. 766 ss.
- De Bellis C., “Acque ed interessi territoriali: il paradigma della difesa del suolo”, Cacucci, 1984.
- De Carli A., “Il valore economico dei servizi ecosistemici connessi alle risorse idriche”, *Biologia Ambientale*, 2017, 31(1), pp. 1-8.
- De Donno M., “Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio”, Bononia University Press, 2015.
- De Gregorio M., “Poteri autorizzatori e poteri di controllo della pubblica amministrazione”, *Ispra Manuali e linee guida*, 2017, pp. 22 e 23.

- De Leo D., Altamore S., “Territori intermedi del Lazio e Contratti di Fiume: interpretazioni e strumenti per territori né metropolitani né interni”, *Archivio di studi urbani e regionali*, pp. 27-44.
- De Lucia L., “Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare”, Giappichelli, 2005.
- De Maio G., “Gli accordi fra privati e amministrazione: un istituto “virtuale” dagli accenti virtuosi”, *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2016.
- De Paolis M., “Contratto di fiume: un nuovo strumento per la gestione del territorio in ambito locale”, *Azienditalia*, n. 10, 1° ottobre 2019, p. 1471.
- De Vito L., “La normativa comunitaria in materia di acque”, *Amministrazione in cammino*, 2010.
- Del Signore M., “La tutela o le tutele pubbliche dell’ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth”, *Dir. Amm.*, 2/2021, pp. 313 ss.
- Dell’Anno P., “Diritto dell’Ambiente”, Cedam, 2022.
- Dessi V., Farnè E., Ravanello L., Salomoni M.T., “Rigenerare la città con la natura. Strumenti per la progettazione degli spazi pubblici tra mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici”, Maggioli, 2016.
- Di Dio F., “La Direttiva Quadro sulle Acque: un approccio ecosistemico alla pianificazione e gestione della risorsa idrica”, *Dir. Giur. Agraria e ambiente*, 2006, pp. 496 ss.
- Di Gaspare G., “Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale”, *Amministrazione in Cammino*, 2004.
- Di Giovanni A., “Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà”, G Giappichelli Editore, 2015.
- Dionisotti C., “Delle servitù delle acque secondo il Codice civile italiano”, Utet, 1872.
- Dipace R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, 2006.
- Dorati C., Guerra S., “I contratti di fiume in Francia e Belgio”, *Contratti di Fiume* a cura di M. Bastiani, 2011, p. 167.
- Doretto, A., Piano, E., & Larson, C. E. “The River Continuum Concept: lessons from the past and perspectives for the future”. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 2020, 77(11), pp. 1853-1864.

- Dugato M., “Atipicità e funzionalizzazione nell’attività amministrativa per contratti”, Giuffrè, 1996.
- Duku C., Rathjens H., Zwart SJ., Hein L., “Towards ecosystem accounting”, *Hydro Earth Syst Sci*, 2015, pp. 4377- 4396.
- Duport L., “De l’amenagement integrè à la gestion globale des Rivieres: les Contrats de Rivière ont 10 ans”, *La Houille Blanche*, 1991.
- Duret P., “Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell’acqua (ovvero della rondine e della primavera)”, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, a cura di M. Andreis, p. 38.
- Embid Irujo A., “Agua y ciudades”, Editorial Civitas, 2012.
- Ercolini M., “Dalle esigenze alle opportunità, la difesa idraulica fluviale occasione per un progetto di “paesaggio terzo”, Firenze University Press, 2006.
- Ercolini M., “Fiume, paesaggio difesa del suolo. Superare le emergenze, cogliere le opportunità”, Firenze University Press, 2007.
- Esposito G. M., “La nuova organizzazione amministrativa dell’intervento pubblico. Procedura della programmazione negoziata”, Giappichelli, 2001.
- Esposito G.M., “Amministrazione per accordi e programmazione negoziata”, Esi, 1999.
- Ezzine-de-Blas D., Wunder, S. Ruiz-Pérez, M., Moreno-Sanchez R. D. P., “Global patterns in the implementation of payments for environmental services”. *Journal PLoS one*, 2016, pp- 1 -16.
- Fasoli E., Bastiani M., Puma F., “Public participation in the implementation in Italy of the water-related directives” *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, pp. 461-483.
- Ferragina E. “Acqua e sviluppo: una politica delle risorse idriche per il futuro del Mediterraneo”, Il Mulino, 2003.
- Ferrara R., “Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell’amministrazione concertata”, Cedam, 1993, p. 137.
- Ferrara R., “Il procedimento amministrativo visto dal “terzo””, *Dir. proc. amm.*, 4, 2003, p. 1024 ss..
- Ferrara R., “La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato”, *Diritto Amministrativo*, 1999, pp. 432 ss.

- Ferrigno M., “L’importanza della natura evolutiva dei contratti di fiume: il contesto Siciliano e il caso del Patto di Fiume Simeto”, *Urbanistica informazioni*, 2020, pp. 36-37.
- Fidone G., “Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti”, *Aperta contrada*. 2018.
- Fidone G., “Proprietà pubblica e beni comuni”, Pisa, 2017.
- Fonderico F., “Ambiente (diritto amministrativo)”, *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. Cassese, V, 2006, pp. 210 ss.
- Fonderico F., “Sesto Programma di azione UE per l’ambiente e ‘strategie tematiche’”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2007, p. 695.
- Fonderico F., “Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale”, *Ambiente e sviluppo*, 2009, pp. 921 - 927.
- Fracchia F., “L’accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere”, Cedam, 1998.
- Francini M., Palermo A., Viapiana M. F., “Aree interne: un’importante ‘inclinazione’ territoriale per integrate politiche di coesione”, *Territorio*, 2017 (80), p. 132 -139.
- Fraquelli G., Moiso V., “La formazione degli Ambiti territoriali nel servizio idrico e il problema della dimensione ‘ottimale’”, *Hermes Working Paper*, 2004, 4.
- Frediani E., “Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico”, *Istituzioni Del Federalismo*, 2020 (3), pp. 657 ss.
- Freeman, R. E. “Strategic management: a stakeholder approach”, 2010, Cambridge University Press. L’A. definisce *stakeholder* “un individuo o gruppi di individui che possono influenzare o essere influenzati dal raggiungimento di obiettivi organizzativi”.
- Frego Luppi A., “Il principio di consensualità nell’agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza”, *Dir. amm.*,3/2008, pp. 691 ss.
- Gabaglio, E., Silvestri, F. “I contratti di fiume in Lombardia: un modello di governance per le politiche territoriali”, *Agriregionieuropa*, 37, 2014.
- Galli F., “Piano e Servizi Ecosistemici. Una prima definizione degli strumenti di valorizzazione e pagamento a disposizione per la Città di Mantova”, *Tesi del Master in Sviluppo Locale*, Università del Piemonte Orientale, 2019.

- Gallia A., “Le convenzioni internazionali in materia di risorse idriche”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, pp. 321-346.
- Gallia R., “Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, pp. 497 – 519.
- Gallia R., “Il Partenariato Pubblico Privato”, *Quaderni di legislazione tecnica*, 2008, pp. 21-30.
- Gallia R., “Moduli convenzionali e strumenti negoziali”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1999.
- Gallia R., “Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2005, pp. 655-684.
- Gambino R., “Territorio e fiume: dal Progetto Po al Piano d'area”, *Atlante del Parco fluviale del Po Torinese. Immagina il Po*, Alinea, 2005. p. 16-19.
- Garavaglia L., “Governare l’innovazione: la water governance nel Bacino del Po”, *Equilibri*, 2014 (1), pp. 91 ss.
- Gargano M., “Attività amministrativa e moduli consensuali: gli accordi tra P.A. e privati”, *Giur. Merito*, 2006, vol. 12, pp. 2581 ss
- Garzia G., “La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali”, *Foro Amministrativo: Consiglio di Stato*, 2006, pp. 298-308.
- Gazzoni F., “Manuale di diritto privato”, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 813 ss.
- Genovese E., “Le alluvioni in Italia: verso un mosaico di interventi integrati per la mitigazione del rischio”. *Memorie geografiche*, a cura di Cerruti, S., Tadini, M., Società di Studi Geografici, 2019, pp. 521-527.
- Gerelli E., Muraro G., Pototchnig U., “La tutela delle acque: criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della risorse idriche in Italia”, Franco Angeli, 1970.
- Ghiotti S., “Les Territoires de l’eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d’une évidence. Développement durable et territoires”. *Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2006, Dossier 6.
- Giacomozzi S., “La rinascita dei fiumi: dai piani ai contratti”, *Contesti: città, territori, progetti: rivista del Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio*, Università di Firenze, 2010, pp. 94-97.

- Giacomozzi S., “Abitanti e paesaggi fluviali: metodi ed esperienze per n nuovo approccio al rischio idraulico”, *SIAEP-IALE, Ecologia e governance del Paesaggio: esperienze e prospettive, Atti del congresso nazionale Siape-Iale*, 22-23 maggio 2008.
- Giannelli N., Citroni G., Lippi A., “Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale”, Rubbettino Editore, 2008.
- Giannini M.S., “I beni pubblici”, Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell’anno accademico 1962-1963, Roma, 1963.
- Giannini M.S., “Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche”, Il mulino, 1986.
- Gianzana S., *Acque private (diritto romano)*, Nuov. Dig. It., I, Torino, 1937.
- Gigante M., “L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare: L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare”, 2012.
- Gigliani F., Nervi A., “Gli accordi delle pubbliche amministrazioni”, *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingeri, Edizioni scientifiche italiane, 2019.
- Gilnei M., “Contratti di fiume: O exemplo italiano na gestão territorial dos recursos hídricos”, *Simpósio Nacional de Geografia e Gestão Territorial e Semana Acadêmica de Geografia da Universidade Estadual de Londrina*, 2018, pp. 469-491.
- Giordano M. A., Wolf, A. T., “Sharing waters: Post-Rio international water management”, *Natural Resources Forum*, 27, 2003, pp. 163-171.
- Giraud G., “La rivoluzione dolce della transizione ecologica”, Libreria Editrice Vaticana, 2022.
- Giunta A., Floria M., “L’esperienza dei contratti di programma una valutazione a metà percorso”, *L’Industria*, 2002, pp. 359-396.
- Giupponi C., Galassi S., Pettenella D., “Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei Servizi Ecosistemici in Italia”. Progetto ministeriale “Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: I contributi della Conservazione Ecoregionale”, 2009.
- Gleick, P. H., “Global freshwater resources: Soft-path solutions for the 21st Century”, *Science*, 302, n. 5650, 2003, pp. 524–528.
- Gómez-Baggethun E., De Groot R., Lomas P.L., Montes C., “The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes”, *Ecological Economics*, 2010, 69, pp. 1209-1218.

- Goodwin M., "The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas". *Journal of Rural Studies*, 1998, n. 14(1), pp. 5-12.
- Gosseries A., "Les contrats de rivière", *Aménagement-Environnement*, nr. 21, spécial issue, 1997, pp. 64-73.
- Gosseries, A., & Orban de Xivry, E., "Les contrats de rivière", *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier: revue d'études juridiques*, 1997, pp. 21 - 64.
- Gould A. G., Grant D. L., Weber G. S., "Cases and materials on water law", West Publishing Co, 1979, 73.
- Governa F., Janin Rivolin U., Santangelo M., "La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance", Carocci, 2009, pp. 11-13.
- Granata F., "Strumenti di programmazione negoziata", Liguori, 1999.
- Grauso P., "Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati", Giuffrè, 2007.
- Greco G., "Art. 15", *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (Legge 7 agosto 1990, n. 241)* a cura di M. Bassani e V. Italia, Milano, 1991, pp. 282 ss,
- Greco G., "Il regime degli accordi pubblicistici. Autorità e consenso nell'attività amministrativa", *Atti del XLVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2002, pp .161 ss.
- Greco G., "Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto", *Dir. amm.*, 1999, pp. 381 ss..
- Greco G., *Accordi amministrativi: tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, 2003.
- Greco N., "Le acque", Il mulino, 1983.
- Grimeaud D., "Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?", *European Environmental Law Review*, Volume 10, Issue 2, 2001, pp. 41-51.
- Grizzetti B., Lanzanova D., Liqueste C., Reynaud A., Cardoso A.C., "Assessing water ecosystem services for water resource management", *Environ Sci Pol*, 2017, pp. 194 - 203.
- Grossi P., "Un altro modo di possedere rivisitato", *Agricoltura, istituzioni, mercati : rivista di diritto agroalimentare e dell'ambiente*, 2007 (1), pp- 1-10.

- Grosso E., “Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra «democrazia rappresentativa» e «democrazia partecipativa»”, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2003, pp. 105-122.
- Guarna Assanti E., “La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti”, *Federalismi.it*, 29, 2022.
- Guerin-Schneider L., “Réguler la performance des services d'eau en France”, 2010.
- Guerrero, A. M., McAllister, R. R., Corcoran, J., & Wilson, K. A., “Scale mismatches, conservation planning, and the value of social-network analyses”. *Conservation Biology*, 2013, 27(1), pp. 35-44.
- Guidicini P., “Gestione della città e partecipazione popolare”, FrancoAngeli, 1973.
- Gunderson, L., “Resilience, flexibility and adaptive management – Antidotes for spurious certitude?” *Conservation Ecology*, vol 3, no 1, p. 7,
- Gusmaroli G., “Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio”, in Atti del VII Tavolo Nazionale dei contratti di fiume, 16 novembre 2012, disponibile on line <http://www.a21fiumi.eu/>.
- Gusmaroli G., “Per una gestione partecipata e sostenibile delle acque”, *Ecoscienza*, 6, 2016, pp. 70-71.
- Gusmaroli G., Bendoricchio C., “Il contratto di fiume Marzenego: premesse e obiettivi”, *Marzenego fiume metropolitano, Scenari di riciclo per i territori della dispersione insediativa*, (a cura di) C. Renzoni, M.C. Tosi, Aracne Editrice, 2016.
- Gusmaroli G., Brunelli G., Conte G., “Modelli e strumenti di gestione e conservazione delle risorse idriche: sistemi naturali di ritenzione idrica, ricarica artificiale delle falde e processi partecipativi”, *PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013*, 2015.
- Gusmaroli G., Mezzalana G., Niceforo U., “Aree forestali di infiltrazione (AFI): principi, esperienze, prospettive”, *Acque Sotterranee - Italian Journal of Groundwater*, 2014, pp. 55 - 60
- Gusmaroli G., Pineschi G., “Gestione partecipata con i contratti di fiume”, *Ecoscienza*, 3, 2015, pp. 91-92.
- Hardin G., “The tragedy of commons”, *Science*, 1968, pp. 1243 ss.
- Harrison J., “Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus”, *Riv. giur. ambiente*, 2000, pp. 27 ss.
- Holling, C. S., & Meffe, G. K., “Command and control and the pathology of natural resource management”, *Conservation biology*, 10(2), 1996, pp. 328 ss.

- Hooper B., “Integrated river basin governance”, IWA publishing, 2005.
- Iannotta L., “L’adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato”, *Dir. amm. riv. trim.*, 2006, pp. 353 ss.
- Immordino M., “Legge sul procedimento amministrativo, accordi e contratti di diritto pubblico”, *Dir. amm.*, 1997, pp. 136 ss.
- Immordino M., “Revoca degli atti amministrativi e tutela dell’affidamento”, Torino, 1999.
- Ingaramo R., Voghera A., “Topics and Methods for Urban and Landscape Design”, Springer, 2016, p. 62.
- Irujo A. E., “Diccionario de Derecho de aguas”, Editorial Iustel, 2007.
- Iudica, G., “L’unificazione attraverso l’organizzazione”. *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di D. Sorace, L. Ferrara. Pisa, University Press, 2016, pp. 107-126.
- Jaquenod S., “Derecho Ambiental. La Gobernanza De Las Aguas”, Dykinson, 2005.
- Jeffrey, P., Gearey M., “Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?” *Water science and technology*, 2006, 53.1, pp. 1-8.
- Jewitt, G., “Can integrated water resources management sustain the provision of ecosystem goods and services?”, *Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C*, 27(11-22), 2002, 887-895.
- Jønch-Clausen T., “Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005. Why, What and How?”, 2004, GWP.
- Jønch-Clausen T., Fugl J. “Firming up the conceptual basis of integrated water resources management”, *International journal of water resources development*, 17(4), 2001, pp. 501-510.
- Kaika M., “The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework”, *European Planning Studies*, Vol. 11, n. 3, 2003, pp. 299-316.
- Kaika M., Page B., “The EU water framework Directive: part 2. European policy-making and policy shifting choreography of governance”, *European Environment*, n. 13, 2003, pp. 328 - 343.
- Kallis G., Nijkamp P., “Evolution of EU Water Policy: a critical assessment and a hopeful perspective”, *Journal of Environmental Law and Policy*, Volume 3, 2000, pp. 301-335.

- Kauppi L., “Fourth World Water Forum. Compte rendu de colloque (Mexico, 16-22 mars 2006)”, *Natures Sciences Sociétés*, n. 15, 2007, pp. 430-431.
- Kurrer C., “Protezione e gestione delle risorse idriche”, note tematiche sull’Unione Europea, 2021 consultabili al link: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/74/protezione-e-gestione-delle-risorse-idriche>.
- La Jeunesse I., Rounsevell M., Vanclooster M., “Delivering a decision support system tool to a river contract: a way to implement the participatory approach principle at the catchment scale?”, *Physics and Chemistry of the Earth*, 2003, pp. 547–554
- Laganier R., Scarwell H J, “Inondation et recomposition territoriale. Quand la nature interroge le fonctionnement des territoires”, *Hommes et terres du nord*, 2000.
- Landell-Mills N., Porras I.T., “Silver bullet or fools’ gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor”. *International Institute for Environment and Development*, London, 2002.
- Lassere F. e Brun A., “La gestion par bassin versant un outils de résolution des conflicts”
- Lastoria B., Bussetini M., Mariani S., Piva F., Braca G., “Rapporto sulle condizioni di pericolosità da alluvione in Italia e indicatori di rischio associati”, *Rapporti 353/21*, ISPRA, Roma, 2021.
- Lazzari F., “Best practices nei contratti di fiume laguna lago zona umida in Italia, Francia e Belgio, Progetto Retralags – Rete trasfrontaliera delle Lagune e degli Stagni, 2017
- Ledda, “Il problema del contratto di diritto amministrativo. Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico”, Torino, Giappichelli, 1964, ed ora in *Scritti giuridici*, Padova, Cedam, 2002.
- Lee, K. N., “Greed, scale mismatch, and learning”, *Ecological Applications*, 1993, pp. 560-564.
- Leonardi A., “Impronta idrica e servizi ecosistemici”, *Intersezioni - Organo di informazione e cultura professionale dell’Ordine dei dottori agronomi e forestali della Provincia di Milano*, 2012.
- Leonetti E., “La disciplina del servizio idrico integrato: un quadro di sintesi”, *Analisi Giuridica dell’Economia*, 9 (1), 2010, pp. 89-98.
- Liborio C., Gorga A., “Gli accordi ex art. 15 della legge 241/90 quali strumenti di regolazione dei rapporti tra una pubblica amministrazione e un ente pubblico di

- ricerca”, *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, pp. 1-19.
- Liesbet H., Gary, M. “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance”, *American political science review*, 2003, p. 233-243.
- Linh, N.S., Ahmed, F., Loc, H.H., “Applications of Nature-Based Solutions in Urban Water Management in Singapore, Thailand and Vietnam: A Review”, In Pachova, N., Velasco, P., Torrens, A., Jegatheesan, V. (eds) *Regional Perspectives of Nature-based Solutions for Water: Benefits and Challenges. Applied Environmental Science and Engineering for a Sustainable Future*, Springer, 2023.
- Liquete, C., Udias, A., Conte, G., Grizzetti, B., & Masi, F. “Integrated valuation of a nature-based solution for water pollution control. Highlighting hidden benefits”. *Ecosystem Services*, 2016 (22), pp. 392-401.
- Lucarelli A., “La democrazia dei beni comuni: Nuove frontiere del diritto pubblico”, Laterza, 2013.
- Lucatelli S., Salez P., “La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione”, *Agriregionieuropa*, 2012 (8), pp. 5 ss.
- Luciani M., “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, 2004.
- Ludovici A.A., Toniutti N., “La partecipazione pubblica nel governo delle acque”, Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE, pubblicate da WWF Italia, 2006.
- Lugaresi N., “Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione”, Giuffrè, 1995.
- Macchia M., “La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, p. 637.
- Maes J., Liquete C., Teller A., Erhard M., Paracchini M.L., Barredo J.I., “An indicator framework for assessing ecosystem services in support of the EU biodiversity strategy to 2020”, *Ecosystem Serv*, 2016, pp. 14 - 23.
- Magnaghi A., “Il principio territoriale”, Bollati Boringhieri, 2020, p. 20.
- Magnaghi A., “I contratti di fiume: una lunga marcia verso nuove forme integrate di pianificazione territoriale”, *Notiziario dell’Archivio Osvaldo Piacentini*, 2008 (1).
- Magnaghi A., “Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali”. *Etica ed economia*, 2007, pp. 51 - 70.

- Magnaghi A., “La democrazia dei luoghi. azioni e forme di autogoverno comunitario”, *Scienze del territorio*, n. 8/2020, pp. 29-37.
- Magnaghi A., “La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale”, Firenze University Press, Firenze, 2014, p. 9 ss.
- Magnaghi A., “Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all’autogoverno”, *Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali*, 2015, n. 9-10, pp. 139-158.
- Magnaghi A., “Scenari strategici”, *Contratti di fiume, pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, a cura di M. Bastiani, Dario Flaccovio, 2011, p. 31 e ss.
- Magnaghi A., Giacomozzi S., “Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il Parco fluviale del Valdarno empoese”, Firenze University Press, Firenze, 2009.
- Magnaghi A., “Il progetto locale”, Bollati Boringhieri, 2000
- Magnaghi A., “Un fiume per il territorio. Indirizzi progettuali per il parco fluviale del Valdarno Empoese”, Firenze University Press, 2009.
- Mahè L.P. Ortalo Magnè F., “Politique agricole, un modele europeen”. *Preese de science politiques*, Parigi, 2001.
- Mancazzo G., “Il principio di partecipazione: dalla concezione Weberiana-unilaterale ad un nuovo modo di intendere il rapporto autorità/libertà”, *il Diritto Amministrativo*, 2022.
- Manelli, A., “Sostenibilità finanziaria e finanza sostenibile.”, *Rivista di studi sulla sostenibilità*, 2012, pp. 11-13.
- Manfredi G., “Gli scritti sul procedimento amministrativo dopo la legge 241 del 1990”, *Amministrare*, 2018, 48(2), pp. 271-284.
- Manfredi G., “La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell’azione amministrativa”, in *Foro amm. CDS*, 2007, 334 ss..
- Manfredi G., Nespore S., “Ambiente e democrazia: un dibattito”, *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 307.
- Manganaro F., “Il difficile equilibrio tra accordi e consenso negli accordi procedurali”, *Urbanistica e appalti*, 2002, pp. 1445 ss.
- Mantelli F., Temporelli G. “L’acqua nella storia”, FrancoAngeli, 2007.

- Mantino F., “Typologies of Governance Models. Assessing the impact of rural development policies”, National Institute of Agricultural Economics (INEA), 2008.
- Manzella G. P., “Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata”. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1997, 11.3, pp. 789-844.
- Marella M.R., “Oltre il pubblico e il privato: Per un diritto dei beni comuni”, *Ombre corte*, 2012.
- Marena G., “L’urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori”, *Rivista del notariato*, 4/2013.
- Marinelli F., voce “Beni comuni” in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2014.
- Marongiu G., “La pubblica amministrazione di fronte all’accordo. considerazioni preliminari”, *L’accordo nell’azione amministrativa* (a cura di Masucci. A), *Quaderni del Formez*, 1988.
- Marucci, M., “Finanza sostenibile e tassonomia europea: una spinta verso l’economia verde”, Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche - Inapp Paper n.35, 2022.
- Marzuoli C., “Un diritto ‘non amministrativo’?”, *Diritto pubblico*, 2006, 12(1), pp. 133-148.
- Mascaro P., “L’Amministrazione per accordi tra regime pubblicistico e moduli privatistici”, *L’amministrazione in cammino*, 2022, pp. 6 e ss.
- Masiero M., “Come misurare il valore dei beni naturali”, *Ecoscienza*, 2015 (1), pp. 12 ss.
- Masini, S., “Dalle opere idrauliche al piano di bacino: limiti e incertezze nell’evoluzione della disciplina sulla difesa dalle acque”, *Aestimum*, 2013, p. 147.
- Massarutto A., “Le politiche dell’acqua in Italia: la difficile trasformazione dalla politica delle infrastrutture alla politica ambientale”, *Il governo dell’acqua tra percorsi locali e grandi spazi*, *Quaderni del Dipartimento di Geografia*, Università di Padova, 1999, pp. 75-102.
- Massarutto A., “Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico”. Documento presentato nell’ambito del Convegno “La partecipazione pubblica nell’attuazione della Direttiva quadro europea sulle acque”, tenutosi presso l’Università Bocconi, Aula Maggiore, Milano, 30 maggio 2005.
- Massarutto A., Musolino D., “Managing Water Scarcity and Droughts: The Po Experience”, *Water law, policy and economics in Italy: Between national autonomy and EU law constraints*, Springer International Publishing, 2021, pp. 179-189.

- Massera A., “I contratti”, Capitolo IX del volume collettaneo Istituzioni di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, Milano, 2009, pp. 350 ss.
- Massera A., “Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA., tra concorrenza per il mercato e la collaborazione con il potere”, Pisa University Press, 2011.
- Mastragostino F., “La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme”, G Giappichelli Editore, 2011.
- Mastrodonato G., “Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente”, *Riv. Giur. Ambiente*, 2010, pp. 711 ss.
- Mastropasqua F.P., “Il concetto di “terzo” in diritto amministrativo”, *Riv. dir. pubbl.*, 1940, I, p. 372 ss
- Masucci A., “L’ accordo nell’azione amministrativa”, *Volume n. 51 della serie Quaderni Regionali, Formez, Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno*, 1988.
- Mattei U., Beni comuni: un manifesto, Gius. Laterza & Figli Spa, 2012.
- Maviglia C., “Accordi con l’amministrazione pubblica e disciplina del rapporto”, Milano, 2002.
- Mazzamuto S., “Piano economico e pianificazione (diritto civile), *Dig. Disc. Priv.*, XIII, Torino, 1995, pp. 542-556.
- Mazzotta A. B., “Quale rapporto tra i Contratti di Fiume e i patti di collaborazione? Nuove politiche in tema di acque. La Calabria incentiva l’uso dei Contratti di fiume come strumento per la cura di beni comuni”, *Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà*, 2018.
- McNeill A., Zamparutti T., “Integrated water management and policy coherence in regions and cities”, European Union, 2020.
- Meffe G., Nielsen L., Knight L. R., Schenborn D., “Ecosystem management: adaptive, community-based conservation”, Island Press, 2002.
- Mengoli V., “Gli accordi amministrativi fra privati e pubbliche amministrazioni”, Giuffrè, Milano, 2003.
- Mengozzi A., “Forme di democrazia partecipativa e governance territoriale: un modello per la legge regionale sulla partecipazione dell’Emilia-Romagna”, *Istituzioni del federalismo*, 2011.

- Merusi F., “Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme”, *Dir. amm*, 1993 (1), pp. 21 ss.
- Merusi F., “Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, pp. 77-90.
- Miccichè C., “Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile”, Napoli, 2018.
- Milovanović M., Miletić-Radić M., “Implementing IWRM Especially for Transition Countries, 7th World Water Forum, April 12-17 2015, Daegu & Gyeongbuk, Republic of Korea”. *Water Research and Management*, 2015.
- Minshall, G. W., Cummins, K. W., Petersen, R. C., Cushing, C. E., Bruns, D. A., Sedell, J. R., & Vannote, R. L., “Developments in stream ecosystem theory”. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 1985, 42(5), pp. 1045-1055.
- Molaschi V., “La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque: riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE”. Collana del dipartimento di giurisprudenza/università degli studi di Bergamo, 2015, 5: pp. 143-162.
- Moliterni A., “Amministrazione consensuale e diritto privato”, Jovene, 2016,
- Monteferrante L., “La disciplina privatistica nell'adozione degli atti di natura non autoritativa della pubblica amministrazione”, *GiustAmm.it*, 2008.
- Moramarco L., “I contratti di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico (art. 68 bis cod. ambiente introdotto dall'art. 59, l. 28 dicembre 2015, n. 221)”, *Le Nuove leggi civili commentate*, 2017, 5: 910-930.
- Morbidelli G., “L'espropriazione, i beni pubblici e l'ambiente”, *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 3/2001, pp. 405-414.
- Mosey D., “Collaborative Construction Procurement”, Wiley, 2019, pp. 227 ss.
- Moss T., “The governance of land use in river basins: prospects for overcoming problems of institutional interplay with the EU Water Framework Directive”, *Land Use Policy*, Volume: 21, Issue: 1, 2004, pp. 85-94.
- Moss, T., Newig, J., “Multilevel water governance and problems of scale: Setting the stage for a broader debate”, *Environmental management*, 2010, 46, pp. 1-6.
- Muraro, G., “La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali”, *Mercato concorrenza regole*, 2003 (2), pp. 407-426.

- Muratori A., “Se il legislatore (ambientale) è di memoria corta: le discipline “mutilate” per omessa emanazione delle norme esecutive”, *Ambiente & Sviluppo*, 4, 2009, p. 305 ss.
- Musco F., Nature-Based Solutions. Tecniche e strumenti per le città resilienti, in *Equilibri*, 2018, pp. 105 ss.
- Mysiak J., “The adaptive water resource management handbook”, Earthscan, 2010.
- Mysiak, J., Sullivan, C., Henrikson, H. J., Pahl-Wostl, C., Bromley J., “The adaptive water resource management handbook”, Earthscan, 2010.
- Napolitano G., “L’attività amministrativa e il diritto privato”, *Giorn Dir. amm.*, n. 5/2005.
- Natcher D. C., Davis S., Hickey C. G., “Co-management: managing relationships, not resources”. *Human organization*, 64(3), 2005, pp. 240-250.
- Nespor S., “I contratti ambientali: una rassegna critica”, *Diritto pubblico comparato e europeo*, n.2, 2003, pp. 962-973.
- Newson M., “Land, water and development: sustainable and adaptive management of rivers”, Routledge, 2008.
- Nigam N., Mbarek S., Benetti C., “Crowdfunding to finance eco-innovation: case studies from leading renewable energy platforms”, *Journal of Innovation Economics Management*, 2018, 26(2), pp. 195-219.
- Nigro M., “Il nodo della partecipazione”, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 231
- Ostrom E., “Né mercato né stato nella gestione delle risorse collettive”, *La Questione Agraria*, 1996, pp. 7 ss.
- Ostrom E., “Governing the commons: The evolution of institutions for collective action”, Cambridge University Press, 1990.
- Pagliari G., “Gli accordi amministrativi tra PA e Privati”, *Riv. giur. Urb.*, 2008, pp. 449 ss.
- Pagliari G., Anello G., Farri G., “Appunti in tema di rapporti tra etica pubblica e diritto nella tutela dell’ambiente”, *Dir. econ.*, 2014, pp. 34 ss.
- Pahl-Wostl, C., “The implications of complexity for integrated resources management”, *Environmental modelling & software*, 2007, 22(5), pp. 561-569.
- Pahl-Wostl, C., “Transition towards adaptive management of water facing climate and global change”, *Water Resources Management*, 2007, 21 (1), pp. 49 – 62.

- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D. and Taillieu, T., “Social learning and water resources management”, *Ecology and Society*, 2007, vol 12, no 2,
- Pahl-Wostl, C., Kabat, P., & Möltgen, J., “Adaptive and integrated water management. Coping with Complexity and Uncertainty”, Berlin und Heidelberg, 2008.
- Palazzolo S., voce “Acque pubbliche” in *Enciclopedia del Dritto Giuffrè*, 2000.
- Paolantonio N., “Autoregolazione consensuale e garanzie giurisdizionali”, in *Cons. Stato*, 2000, II, pp. 793 ss.
- Pappalardo G., “Qualità della network governance nelle aree rurali: il caso dei Gruppi di Azione Locale”, *Rivista di Economia Agraria*, n. 1, 2014, pp. 77-102.
- Pappalardo G., Sisto R., Pecorino B, “Qualità della network governance nelle aree rurali: il caso dei Gruppi di Azione Locale”, in *Rivista di Economia Agraria*, 2014, pp.77-102.
- Paradiso, G. R., Alecci, S. “Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?”, *L'Acqua*, 2013.
- Parisio V., “Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci”, Giuffrè, 2011.
- Passalacqua M., “La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete”, *Federalismi.it*, 1/2016.
- Passino R., “La difesa del suolo in Italia dalla Commissione De Marchi ad oggi”, Relazione presentata al Convegno nazionale “Acqua e suolo: dalla legge 183/1989 alla direttiva europea 60/2000, Taormina, 1-2 dicembre 2005”, consultabile on line sul sito internet del Gruppo 183 (www.gruppo183.org).
- Pastori G., “Accordo e organizzazione amministrativa”, *L'accordo nell'azione amministrativa* (a cura di Masucci. A), *Quaderni del Formez*, 1988.
- Patroni Griffi F, “Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione”, *Diritto e società*, 2/2017, p. 157-175.
- Pecchii F.M., “Tractatus de aquaeductu”, II ed., Pavia, 1700.
- Pedrazzini L., Satiko Akiyama R., “From Territorial Cohesion to the New Regionalized Europe”, Maggioli, 2011.
- Pellecchia E., “Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune”, *Foro it*, 2012, pp. 572 ss.

- Pellizzoni L., “Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione”, *Partecipazione e Conflitto*, 2008, pp. 93-116.
- Pelosi C., Goulard, M., & Balent, G., “The spatial scale mismatch between ecological processes and agricultural management: Do difficulties come from underlying theoretical frameworks?”. *Agriculture, ecosystems & environment*, 2010, 139 (4), pp. 455-462.
- Pericu G., “Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti”, *Rass. giur. en. elettr.*, 1987.
- Pericu G., “L’attività consensuale dell’Amministrazione pubblica”, *Diritto amministrativo* a cura di L. Mazarolli e altri, II, Bologna, 1998, pp. 1650 ss.
- Pericu G., “Procedimenti e accordi nell’amministrazione locale”, *Dir. amm.*, 1997, pp. 523 ss.
- Perini K, Sabbion P., “Infrastrutture verdi blu in ambito urbano, i casi del Bronx River a NYC e del Paillon a Nizza”, *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, (11), 97–103.
- Perrot-Maître D., “The Vittel payments for ecosystem services: a “perfect” PES case?”, *International Institute for Environment and Development*, London, 2006.
- Pesaro G., “Environmental Voluntary Agreements, A New Model of Co-operation between Public and Economic Actors”, Economics and Production Department Politecnico of Milan, 2001.
- Peterson, D. L., Parker, V. T., “Ecological scale: theory and applications”, *Columbia University Press*, 1998,
- Petrella R., “Il Manifesto dell’acqua. Il diritto alla vita per tutti”, EGA-Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1998
- Pettenella D., Secco L., Masiero M., “Payments for Water Services: potentials and constraints, in “Vulnerability of the Mediterranean soils to water erosion: State of knowledge and adaptation strategies in the face of global change”, *Congress Rabat*, 2018.
- Picchi S., “Panoramica sugli strumenti di finanziamento alternativi per la conservazione della natura”, *Reticula* 17/2018, pp. 9 ss.
- Piccioni, L. “A cinquant'anni dalla Conferenza di Stoccolma. I limiti dello sviluppo”, *Passato e presente: rivista di storia contemporanea*, 2022, pp. 123-138.

- Picozza E., “Gli accordi tra privati e pubbliche amministrazioni: art. 11 legge 7 agosto 1990, n. 241”, in *La legge sul procedimento amministrativo. Legge 7 agosto 1990 n. 241*, AA.VV., a cura di F.P. Pugliese, Milano, 1999, pp. 14 ss..
- Piselli F., “Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale. Stato e mercato”, 2005, pp. 455-486.
- Pizzorusso A., “Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale”, 1975.
- Poli D., “La nuova categoria di spazio pubblico territoriale nella bioregione urbana fra parco agricolo multifunzionale e contratto di fiume”, *Radici, condizioni, prospettive. Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, 2015, pp. 381-388.
- Poli D., “I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale”, Firenze University Press, 2022.
- Portaluri P.L., “Potere amministrativo e procedimenti consensuali. Studi sui rapporti a collaborazione necessaria”, Milano, 1998.
- Portera A., “I contratti di fiume”, *Federalismi.it*, 18/2017.
- Pototschnig U., “Commento all’art. 1, Commentario alle disposizioni in materia di risorse idriche (leggi 5 gennaio 1994, nn 36 e 37)”, a cura di U. Pototschnig, E. Ferrari, Padova, 2000.
- Pototschnig U., “Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque”, Giuffrè, 1970.
- Quaranta A., “Come finanziare strutturalmente lo sviluppo sostenibile, gli ESG e i nuovi strumenti di governance”, *Ambiente e sviluppo*, 1/2022.
- Quaranta A., “Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque nel t.u. ambientale”, *Commento al Testo Unico Ambientale* a cura di F. Giampietro, Milano, Ipsoa, 2006.
- Rahaman M. M, Varis O., “Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges”, *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, 2005, pp. 15-21.
- Rahaman M. M, Varis O., Kajander T. “EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches”, *Water Resources Development*, Vol. 20, N. 4, 2004 pp. 565-575.
- Rainaldi F., “Governance multilivello e gestione integrata del bacino padano. Un incerto policy mix”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2010 (2), pp. 59-85.

- Ramajoli M. “Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata”, *Dir. Amm.*, 2019,27 (4), pp. 675-695.
- Renna M., “Il regime delle obbligazioni nascenti dall’accordo amministrativo”, *Dir. Amm.*, 2010, pp. 27 - 84.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J. M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.
- Ricchi M., “L’Architettura dei Contratti di Concessione e di Partenariato Pubblico Privato nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. 50/2016)”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2016, pp. 811-828.
- Ridder, D., Mostert, E. and Wolters, H.A., “Learning Together to Manage Together, Improving Participation in Water Management”, *Handbook of the HarmoniCOP project*, Osnabrück, 2005.
- Rispoli F., Pecoriello A. L., “Pratiche di democrazia partecipativa in Italia”, *Democrazia e diritto*, 2006 (3), pp. 115-133.
- Rizzuto P., “I contratti di fiume per una tutela partecipata”, *Ecoscienza*, 1/2022, p. 24.
- Rizzuto P., Sandalli G., “Esiti, tendenze e prospettive del partenariato pubblico privato. Gli aiuti di Stato”, *Il supporto finanziario ai processi e Programmi d’Azione dei Contratti di Fiume* a cura di Bastiani M., De Carli A., Rizzuto P., 2021, pp. 43 – 45.
- Rodotà S., “Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria”, *Questione giustizia: bimestrale promosso da Magistratura Democratica*, 2011, pp. 237-247.
- Romagnosi G.D., “Della ragion civile delle acque nella rurale economia”, Prato, 1838;
- Romano A., “Riflessioni dal Convegno: autoritarità, consenso e ordinamento generale”, *Annuario 2011, L’atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Associazione italiana dei Professori di Diritto amministrativo, Atti del Convegno di studi di Bari, 2012.
- Rosillon F., Borghet P. V., Sama, H.B., “River contract in Wallonia (Belgium) and its application for water management in the Sourou valley (Burkina Faso)”, *Water science and technology*, 2005 (52.9), pp. 85-93.
- Rosillon F., Lebeau J., “La GIRE décryptée. Eléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les Pays en développement”, *Université de Liège, Département des Sciences et Gestion de l’Environnement*, Arlon, 2010.

- Rossi Paradiso G., Alecci, S. “Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?”, *L’Acqua*, 2013, pp. 63 ss.
- Russo E., “Potenzialità e criticità del Partenariato pubblico privato in Italia”, *Rivista di politica economica*, 2008, pp. 125 ss.
- Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz, A., “Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management”, MIT press, 2005.
- Saija L., “Pratiche Simetne. Spontaneità dei processi vs. intenzionalità del ricercatore in azione”, in Cellamare C., Cognetti F. (a cura di), *Practices of reappropriation*, *Planum Publisher*, Milano, 2014, pp. 215-220.
- Salvemini L., “La tutela dell’acqua”, *Ambiente diritto*, 2010.
- Sapelli, G., Coccoli, L., “Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance. Scritti di Elinor Ostrom”, goWare. Firenze, 2019.
- Savenije, H. H., & Van der Zaag, P., “Integrated water resources management: Concepts and issues”. *Physics and Chemistry of the Earth*, 33(5), 2008, pp. 290-297.
- Savoia V., “Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica”, *cit.*.
- Sayles, J. S., & Baggio, J. A., “Social–ecological network analysis of scale mismatches in estuary watershed restoration”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017, p. 114.
- Scaduto M. L. “Il contratto di fiume. Strumento per la gestione integrata dei territori fluviali. Riflessioni teoriche e metodologiche”, *Infoliolibre*, 2011 (26), pp. 27-30.
- Scaduto M. L., “Governance e partecipazione, parole chiave per la riqualificazione dei bacini fluviali”, *Dibattiti e riflessioni sul V tavolo nazionale dei Contratti di fiume*, In Folio, 2011, pp. 17-18.
- Scaduto M. L., “River contracts and integrated water management in Europe”, Springer, 2016.
- Scalia F., “1996–2006. Dieci anni di programmazione negoziata”, *La finanza locale*, 4/2007.
- Scanu G., “I Contratti di fiume nella normativa ambientale italiana: il ‘collegato ambientale’”, *I Contratti di fiume in Italia (e oltreconfine)*, *il X tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell’Ambiente alla diffusione e all’internazionalizzazione dei Contratti di Fiume*, novembre 2017.

- Scardaci C., “Il Testo Unico in materia ambientale e la nuova disciplina sulla gestione delle risorse idriche: prime considerazioni”, Relazione presentata al Corso Universitario di perfezionamento e aggiornamento professionale su: “Ruolo e funzioni degli enti locali nella tutela dell’ambiente”. Università di Viterbo- 6 marzo 2007, consultabile sul sito internet www.giuristiambientali.it.
- Scheuer S., “La direttiva quadro dell’Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, 6, 2000, p. 1102.
- Schultz, C. A., T. J. Timberlake, Z. Wurtzebach, K. B. McIntyre, C. Moseley, and H. R. Huber-Stearns, “Policy tools to address scale mismatches: insights from U.S. forest governance”, *Ecology and Society*, 2019, 24(1), pp. 21 ss..
- Scoca F. G., “Accordi e semplificazione”, *Nuove autonomie*, n. 3- 4/2008, pp. 557-567.
- Scoca F.G., “Autorità e consenso”, *Autorità e consenso nell’attività amministrativa*, AA.VV., Atti del XLVII Convegno di Studi, Varenna-Villa Monastero, 20-22 Settembre 2001, Milano, 2002, 32-33 e 36- 37.
- Scoca F.G., “Gli accordi”, Capitolo 1 della Parte 6 del volume collettaneo *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2008, pp. 412 ss..
- Scoca F.G., “L’attività amministrativa”, Capitolo 1 della Parte 3 del volume collettaneo *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2008, 181- 182.
- Scoca F.G., “La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento”, *Dir. amm.*, 1995, 41 ss..
- Secco L., Da Re R., Birolo L., Cesaro L. “La qualità della governance in ambito rurale: prime riflessioni sull’autovalutazione dei GAL nel LEADER”. *Agriregionieuropa*, n. 7(26), pp. 33 ss.
- Seddon, N., Chausson, A., Berry, P., Girardin, C. A., Smith, A., & Turner, B., “Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges”, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, Royal Society, 2020.
- Shen, D., Varis, O., “World water vision: balancing thoughts after The Hague”, *Ambio*, 2000, pp. 523-525.
- Shortall S., “Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: Exploring the differences”. *Journal of Rural Studies*, 2008, n. 24(4), pp. 450-457.
- Silvestri M., “Sviluppo sostenibile: un problema di definizione”, *Gentes*, 2015, pp. 1-5.

- Simonetti, L., “Finanza sostenibile e banche centrali. Nuovi attori per una geografia finanziaria in evoluzione”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2022, pp. 3-14.
- Sintomer, Y, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Edizioni Dedalo, 2009.
- Smith, B., Clifford, N. J., & Mant, J., “The changing nature of river restoration”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 2014, pp. 249-261.
- Solanes M., Gonzales F., “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management”, *TEC Background Paper No. 3*, Global Water Partnership, Stockholm, 1999,
- Sorace D., “Accordi amministrativi e accertamenti con adesione”, *Dir. pubbl.*, 2009, pp. 140 ss.
- Sorace D., “Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione”, Bologna, 2000, pp. 307 ss.
- Sordi B., “Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica”, *Dir. amm.*, n. 1/2008, 1.
- Sordi B., “Pubblica amministrazione, negozio, contratto: universi e categorie ottocentesche a confronto”, in *Dir. amm.*, n. 4/2005, 483.
- Sprovieri F., “Il nuovo quadro normativo di riferimento e le risorse per gli strumenti di programmazione negoziata”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, pp. 583-596.
- Staiano S., “Beni comuni categoria ideologicamente estenuata”, *Diritto e società*, 3, 2016.
- Stella Richter P., “I piani di bacino”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000, 14.1, pp. 55-60.
- Sticchi Damiani E., “Annullamento dell’aggiudicazione e inefficacia funzionale del contratto”, *Dir. proc. amm.*, n. 1/2011, pp. 240 ss.
- Sticchi Damiani E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992.
- Strazzulla S., “La contrattazione programmata”, *I Comitati interministeriali economici*, a cura di D. Sorace, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 153-172.
- Taccone A., “I Contratti di Fiume nella Città Metropolitana. Una esperienza in corso”, *ArcHistoR*, 2019, pp. 530-541.

- Teclaff L.A., “Evolution of the river basin concept in national and international water law”, *Natural Resources Journal*, Volume 36, Issue 2, 1996, pp. 359– 391.
- Teodosiu C., Barjoveanu G., Teleman D. “Sustainable water resources management. River Basin Management and the EC Water Framework Directive”, *Environmental Engineering and Management Journal*, Vol. 2, N. 4, 2003, pp. 377-394
- Tesauro G., “Il contratto del diritto pubblico e del diritto amministrativo in particolare”, *Rassegna di diritto pubblico*, 1961, pp. 9 ss.
- Teti V., “Storia dell'acqua: mondi materiali e universi simbolici”, Donzelli, 2003.
- Tigano A., “Considerazioni critiche in tema di intervento del terzo nel processo amministrativo”, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 1988 ss.
- Travi A., “Accordi fra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti”, in *Foro it.*, 2002, V, pp. 278 ss.
- Travi A., “Il partenariato pubblico-privato: i confini incerti di una categoria”, *Negoziazioni pubbliche*, Giuffrè, 2013, p. 10-17.
- Travi A., “Le forme di cooperazione interlocale”, *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss..
- Trimarchi Banfi F., “Il “terzo” nel diritto amministrativo: a proposito di semplificazioni”, *Dir. proc. amm.*, 1/2014, pp. 25 ss.
- Trimarchi Banfi F., “L’accordo come forma dell’azione amministrativa”, *Pol. dir.*, 1993, pp. 238 - 243.
- Urbani P., “Acque, fiumi e difesa del suolo: problemi giuridico-legislativi degli assetti della pianificazione e della tutela ambientale”, in Ercolini, M. “Fiume, paesaggio, difesa del suolo: superare le emergenze, cogliere le opportunità”. Atti del convegno internazionale, Firenze, 10-11 maggio 2006. Fiume, paesaggio, difesa del suolo, Firenze University Press, 2007, pp. 77 ss.
- Urbani P., “Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque”, *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2004, pp. 209-218.
- Vacik H., Kurttila M., Hujala T., Khadka C., Haara A., Pykäläinen J., Tikkanen J., “Evaluating collaborative planning methods supporting programme-based planning in natural resource management”, *Journal of Environmental Management*, 2014, 144, pp. 304-315.
- Vaira V., “La gestione del Servizio Idrico Integrato”, *Federalismi.it.*, 26/2020.

- Valaguzza S., “Collaborare nell’interesse pubblico”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- Valaguzza S., “Gli accordi collaborativi nel settore pubblico: dagli schemi antagonisti ai modelli dialogici”, *Il diritto dell’economia*, 2019, pp. 255 - 278.
- Valaguzza S., “Modelli contrattuali flessibili e adattivi agli accordi collaborativi”, *Il supporto finanziario ai processi e Programmi d’Azione dei Contratti di Fiume*, Relazione prodotta all’esito dell’incontro tecnico dell’Osservatorio nazionale dei contratti di fiume, 2021.
- Valaguzza S., “Public Private Partnerships. Governing Common Interest”, Edizioni Elgar, 2020.
- Valaguzza S., “Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato”, *Munus rivista giuridica dei servizi pubblici*, 1, 2020, pp. 1-27.
- Van Calster G., Deketelaere K., “The Use of Voluntary Agreements in the European Community’s Environmental Policy” in Orts E. W., Deketelaere K., *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, pp. 199-246.
- Vannote, R. L., Minshall, G. W., Cummins, K. W., Sedell, J. R., & Cushing, C. E., “The river continuum concept”, *Canadian journal of fisheries and aquatic sciences*, 1980, 37(1), pp. 130-137.
- Veltri M., “La difesa del suolo in Italia 1970-2010: un bilancio”, *L’Acqua*, 1, 2011, pp. 57-60.
- Venturini C., “Paesaggi performanti: un approccio integrato nature-based per l'area industriale di Vicenza”, *Reticula*, 2021, 28, pp. 130-141.
- Vernola M., “I contratti di fiume nella pianificazione ambientale”, *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*, 2/2021, pp. 1-48.
- Viale R., Macchi L., “Analisi comportamentale delle politiche pubbliche: nudge e interventi basati sulle scienze cognitive”, Il Mulino, 2021.
- Vieillard-Coffre S., “Gestion de l’eau et bassin versant. De L’evidente simplicité d’un decoupage naturel a sa complexe mise en pratique”, *Herodote*, 2001, pp. 102 ss.
- Violini L., “Bene comune e beni comuni: il diritto all'acqua nella prospettiva costituzionale”, pubblicazioni del dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, 2017 (89), pp. 3-14.
- Vipiana, P. M., “Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive”, Giuffrè, 2005.

- Vitale E., “Contro i beni comuni: Una critica illuminista”, Gius. Laterza & Figli Spa, 2013.
- Voghera A., “Il contratto come strumento di governo”, *Urbanistica Informazioni*, n.226, 2009, pp. 54-56.
- Voghera A., Avidano V., “Contratti di fiume. Una proposta metodologica per il torrente Tinella, nel quadro delle esperienze italiane”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 2012.
- Voghera A., Avidano V., “I contratti di fiume per lo sviluppo dei territori marginali,” *Politiche Piemonte*, 2012 (11), pp. 12-13.
- Voghera A., Cotella G., Vitale B., “Italy testing the place-based approach: River agreements and national strategy for inner areas”, *New Metropolitan Perspectives: Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, Volume 2, Springer International Publishing, 2021, pp. 113-124.
- Voghera A., Ingaramo R., “Topics and Methods for Urban and Landscape Design”, Springer International Publishing, 2016.
- Voghera A., Moccia F. D., “Contratti di Fiume per il progetto di territorio”, *Rapporto dal Territorio INU*, 2019.
- Ward C., “Acqua e comunità: crisi idrica e responsabilità sociale”, Elèuthera, 2003.
- White G.F., “Reflections on the 50-year international search for integrated water management”, *Water Policy*, 1998, 1, pp. 21–27.
- Wilson, R. S., Hardisty, D. J., Epanchin-Niell, R. S., Runge, M. C., Cottingham, K. L., Urban, D. L., Peters, D. P.. “A typology of time-scale mismatches and behavioral interventions to diagnose and solve conservation problems”. *Conservation Biology*, 2016, 30(1), pp. 42-49.
- Wunder S., “Payments for environmental services: some nuts and bolts”. CIFOR Occasional, 2005 (42), pp. 1-32.
- Zampetti P.L., “Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, *Crisi e trasformazione delle istituzioni* (Atti del II Congresso nazionale di dottrina dello Stato, Perugia, 9-11 febbraio 1968), a cura di Zampetti, Giuffrè, 1969.
- Zatti A., “Dimensione territoriale e valori culturali”, *Economia della cultura*, 2004 (1), pp. 57-75.
- Zito, A., “Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo”, Giuffrè, 1996.

Giurisprudenza

Cons. Stato, Ad. Gen., 19 febbraio 1987, n. 7, p. 34 in Foro.it, 1988, III, p. 22

Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2000, n. 264 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2000, n. 1327 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 10 maggio 2001, n. 1533 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cass. Civ., 21 novembre 2003, n. 17709 in <https://www.italgiure.giustizia.it/>

Corte Cost., 6 luglio 2004, n. 204 in <https://www.cortecostituzionale.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 5 novembre 2004, n. 7245 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 13 giugno 2006, n.542 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378 in <https://www.cortecostituzionale.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, Ad. Plen., 20 luglio 2012, n. 27, in Foro amm. CdS, 2012, p. 1806 ss.

Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2012, n. 5450 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 4 giugno 2013, n. 899 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3458 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, Sez. V, 20 agosto 2013, n. 4179 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 20 dicembre 2014, n. 3141 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3806 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4599 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2257 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. II, 5 giugno 2017, n.1293 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 18 giugno 2018, n.1525 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R., Napoli , sez. II , 21 novembre 2018 , n. 6727 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. VI, 24 dicembre 2018, n.7212 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 8 gennaio 2019, n.36 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7459 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4990 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 443 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Cons. Stato, sez. V, 19 agosto 2022, n. 7313 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Documenti istituzionali

Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (2010), disponibile al link:
http://www.a21italy.it/wp-content/uploads/2014/06/CARTA_CONTRATTI_DI_FIUME_2010.pdf

Definizioni e requisiti di base dei contratti di fiume” (2015), disponibile al link:
http://www.a21italy.it/wp-content/uploads/2014/06/CDF_Definizione-e-Requisiti-di-Base.pdf

Linee guida in materia di contratti di fiume dell’Emilia-Romagna, adottate con DGR 1587/2015, pubblicate su BURERT n.301 del 20.11.2015.. Disponibili al link
<https://progeu.regione.emilia-romagna.it/it/life-rii/temi/documenti/linee-guida-per-la-rifqualificazione-integrata-dei-corsi-d2019acqua-naturali/>

Le linee guida della Regione Piemonte, adottate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 16 -2610 del 19 settembre 2011, disponibili sul sito della Regione Piemonte:
<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>

Le Linee guida della Regione Sardegna, adottate con Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 2 dell’11 dicembre 2018, disponibili sul sito istituzionale della Regione Sardegna: https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_617_20190109155009.pdf

Le linee guida della Regione Campania, adottate con delibera di Giunta Regionale n. 314 del 9.7.2019, pubblicata sul BURC n. 56 del 30.9.2019, disponibili sul sito istituzionale regionale, nella parte dedicata al BURC, al seguente link:
<http://www.burc.regione.campania.it/eBurcWeb/publicContent/archivio/archivio.iface>

Delibera del Consiglio Dei Ministri 28 dicembre 2022, “Proroga dello stato di emergenza in relazione alla situazione di deficit idrico in atto ai territori delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria e Toscana ed estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza, adottata con delibera del 4 luglio 2022, in relazione alla situazione di deficit idrico, al territorio della Regione Marche”, in GU Serie Generale n. 5 del 7 gennaio 2023. disponibile al link
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/01/07/23A00042/SG>

AA.VV., “Elementi per una Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici”, Relazione per il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Roma, 2014, disponibile al link: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/snacc_2014_eleme
nti.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/snacc_2014_eleme
nti.pdf)

Arera, “Quindicesima relazione ai sensi dell’articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”, luglio 2022, disponibile al link <https://www.arera.it/it/docs/22/347-22.htm>

Delibere CIPE del 18 gennaio e dell’8 febbraio 1968 disponibili al link: https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/?q=&selected_facets=seduta_data:%5B1960-01-01T00:00:00Z%20TO%201969-12-31T23:59:59Z%5D&selected_facets=anno:1968&page=1

Lavori preparatori al disegno di legge che ha portato all’adozione dell’art. 68 *bis* TU dell’Ambiente, sono disponibili al link: <https://www.camera.it/leg17/126?tab=%202&leg=17&idDocumento=2093&sede=&tipo=>

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – “Gli accordi ambientali a livello di Comunità nel quadro del piano d’azione. Semplificare e migliorare la regolamentazione”, COM/2002/0412, del 17.07.2002, disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0412:FIN:it:PDF>

Comitato delle Regioni dell’Unione Europea, “Libro bianco del comitato delle regioni sulla governance multilivello”, 80a sessione plenaria del 17 e 18 giugno 2009, disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=PL>

Comitato delle Regioni dell’Unione Europea, “Integrated water management UE and policy coherence in regions and cities”, 2020 disponibile al link <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Integrated%20water%20management.pdf>

Commissione Europea, “Links between the Floods Directive and Water Framework Directive”, n. 78 del 2014, disponibile al link <https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2018-11/an-evaluation-of-technical-advice-note-15-development-and-flood-risk.pdf>

Commissione Europea, “EU policy document on Natural Water Retention Measures”, n. 82 del 2014 disponibile al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64617091-8289-4841-b420-a377a270a8cf/language-en>

Commissione Europea, “Nature based solutions improving water quality & waterbody conditions: analysis of EU-funded Projects, Un rapporto tecnico, elaborato da esperti indipendenti”, 2020 disponibile al link <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d6efaeeb-d530-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-219289052>

Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente l’attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e della Direttiva sulle Alluvioni (2007/60/CE), disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0095&from=EN>

Dichiarazione di Dublino e il Rapporto del Conferenza. La dichiarazione del 31 gennaio 1992 siglata a Dublino a seguito della Conferenza è reperibile al link: <https://contrattoacqua.it/documenti/documenti-onu-sull-acqua/conferenze-onu/dublino-1992/>

GWP, “Integrated Water Resources Management Toolbox, Version 2”, Stockholm, 2003, https://www.gwp.org/en/learn/iwrm-toolbox/About_IWRM_ToolBox/

GWP, “Integrated Water Resources Management”, *TAC Background Paper No 4, Global Water Partnership*, Stockholm, 2000, <https://www.gwp.org/en/gwp-SAS/ABOUT-GWP-SAS/WHY/About-IWRM/>

GWP, Planning for IWRM Implementation, in <http://www.gwptoolbox.org/learn/iwrm-tools/planning-iwrm-implementation>.

GWP, Water Resources Management Plans Training Manual And Operational Guide, 2005, disponibile al seguente link: <https://cap-net.org/wp-content/uploads/2020/03/IWRM-Plans-English.pdf>.

Convenzione di Aarhus disponibile al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=IT).

United Nations Environment Programme, “Progress on Integrated Water Resources Management. Tracking SDG 6 series: global indicator 6.5.1 updates and acceleration needs”, 2021, disponibile al seguente link:

https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2021/09/SDG6_Indicator_Report_651_Progress-on-Integrated-Water-Resources-Management_2021_EN.pdf

United Nations Environment Programme & World Meteorological Organization, International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century, 1992, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/30961>

OECD, “Principi dell’OCSE sulla Governance dell’Acqua adottati dal Comitato per le Politiche di Sviluppo Regionale dell’OCSE”, 11 maggio 2015. Disponibili al link: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-Water-italian.pdf>

OECD, “Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach”, OECD Studies on Water, 2011, disponibile al link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

Sitografia

Siti istituzionali dei distretti idrografici italiani e delle relative autorità distrettuali:

<http://www.alpiorientali.it/>

<https://www.adbpo.it/>

<http://www.appenninosettentrionale.it/itc/>

<https://www.autoritadistrettoac.it/>

<https://www.distrettoappenninomeridionale.it/>

<https://www.regione.sardegna.it/autoritadibacino/>

<https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/regione/strutture-regionali/presidenza-regione/autorita-bacino-distretto-idrografico-sicilia>

Siti istituzionali regionali dedicati ai contratti di fiume

Contratti di fiume Lombardia

<https://www.contrattidifiume.it/it/>

Contratti di fiume Piemonte

<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/contratti-fiume-lago>

Contratti di fiume Emilia Romagna

<https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/acque/temi/contratti-di-fiume-1>

Contratti di fiume Liguria
<https://www.cdf-liguria.net/>

Contratti di fiume Friuli Venezia Giulia
<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA213/>

Contratti di fiume Marche
<https://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Paesaggio-Territorio-Urbanistica-Genio-Civile/Contratti-di-fiume>

Contratti di fiume Lazio
<https://progetti.regione.lazio.it/contrattidifiume/>

Contratto di fiume Abruzzo
<https://www.cdfabruzzo.it/>

Contratti di fiume Puglia
http://www.sit.puglia.it/portal/portale_cis/cdf

Contratti di fiume Campania
<http://www.difesa.suolo.regione.campania.it/content/view/212/121/>

Contratti di fiume Calabria
<https://www.cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/contratti-di-fiume>

Contratti di fiume Sicilia
<https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/regione/strutture-regionali/presidenza-regione/autorita-bacino-distretto-idrografico-sicilia>

Contratti di fiume Sardegna
<https://pianogestionerischioalluvioni.regione.sardegna.it/contrattidifiume/>

Documenti di gara per la realizzazione della Piattaforma Nazionale dei Contratti di Fiume e relativa Banca dati. Aggiudicatario R.T.I.
<https://www.sogesid.it/index.php/it/societa-trasparente/bandi-gara-contratti/avvisi-bandi/realizzazione-e-gestione-della-piattaforma>

Per un costante aggiornamento su pratiche e dati relativamente ai contratti di fiume francesi, si veda il sito:

<https://www.gesteau.fr/>.

Tavolo nazionale dei contratti di fiume (in Italia, un'ampia raccolta di documentazione tecnico – operativa può essere consultata sul sito del Tavolo Nazionale dei Contratti di fiume):

<http://www.a21fiumi.eu/>

Osservatorio Nazionale sui contratti di fiume istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

https://www.mase.gov.it/notizie/1-osservatorio-nazionale-dei-contratti-di-fiume-del-ministero-dell-ambiente-organizza-un_01

Per i dati sullo stato delle acque superficiali in Europa si veda il sito istituzionale dell'Agenzia Europea dell'Ambiente:

<https://www.eea.europa.eu/it/segnali/segnali-2020/infografica/stato-delle-acque-in-europa/view>

Progetti finanziati in ambito naturalistico dalla fondazione Cariplo:

<https://ubigreen.fondazionecariplo.it/>