



20 SETTEMBRE 2023

# Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa

di Vera Parisio

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia



# Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa\*

di Vera Parisio

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Brescia

**Abstract [It]:** L'Autrice analizza i contratti di fiume, disciplinati nell'art. 68 bis del Codice dell'ambiente e nelle leggi regionali, con l'integrazione dei principi di soft law della "Carta nazionale dei contratti di fiume". I contratti di fiume costituiscono un modello di coamministrazione, alla luce dell'art. 118 c. 4 della Costituzione, dove è stabilito il principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto enti pubblici, privati e associazioni (di protezione dell'ambiente) lavorano "fianco a fianco" per preservare le aree fluviali. Questo nuovo modello dà vita alla migliore forma di "governance" delle scarse e fragili risorse idriche al fine di conservarle anche per le future generazioni, in applicazione del principio di sostenibilità.

**Title:** Water resources, river contracts and shared administration

**Abstract [En]:** The Author analyses the river contracts, provided for in art. 68 bis of the Environmental Code as well as in the regional laws, with the integration of the soft law principles of the "Carta nazionale dei contratti di fiume". The river contracts represent a model of coadministration, in light of art. 118 of the Italian Constitution, where the subsidiarity principle is established, as public entities, private individuals and (environmental protection) associations work "side by side" to preserve river areas. This new conception of administration seems the best way to manage the fragile and scarce water resources in order to preserve them for future generations, in light of the sustainability principle.

**Parole chiave:** Aree fluviali, Protezione, Contratti di fiume, Coamministrazione, Principio di sussidiarietà

**Key words:** River areas, Protection, River contracts, Coadministration, Subsidiarity principle

**Sommario:** 1. Introduzione: il contesto generale di riferimento. 2. Uso integrato della risorsa idrica e bacini idrografici: cenni al d.lgs. n. 152 del 2006. 3. Natura comunitaria delle risorse idriche e nuova demanialità. 3.1. Titolarità e gestione della risorsa idrica: una possibile divaricazione. 4. I contratti di fiume: uno strumento per politiche ambientali integrate. 4.1. Le fasi di costituzione: cenni. 4.2. La loro natura. 4.3. Le criticità emergenti. 4.4. Il pioniere: il contratto del fiume Olona-Bozzente-Lura nella regione Lombardia. 4.5. Il progetto strategico di sottobacino (PSS) Lura. 4.6. Contratti di fiume/paesaggio: il caso del medio Panaro. 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione: il contesto generale di riferimento

Nell'attuale periodo storico connotato dai terribili effetti connessi al cambiamento climatico, rinvenibili nei preoccupanti e ormai frequenti momenti di siccità seguiti da alluvioni<sup>1</sup> e straripamenti di fiumi, la gestione e la protezione delle risorse idriche, in particolare delle aree fluviali, rivestono un ruolo di particolare importanza nella prospettiva di tutela delle generazioni presenti e future.

\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo studio è destinato agli "Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia".

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Piemonte delle autonomie*, 2022, 3. Per un'attenta analisi delle condizioni di siccità e il loro impatto sulle risorse idriche, cfr. ISPRA, *Nota ISPRA sulle condizioni di siccità in corso e sullo stato della risorsa a livello nazionale*, in [www.ispra.it](http://www.ispra.it). Sulle risorse idriche nel nostro paese e la quantificazione dei loro diversi utilizzi, cfr. il Rapporto ISPRA 323/2020, *ivi*.

Sotto la spinta europea<sup>2</sup>, nel contesto di un auspicato rinnovato sviluppo economico-sociale, finanziato principalmente con i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e atti collegati, si è intrapresa la via della decarbonizzazione, la transizione verso nuovi modelli di produzione energetica da fonti rinnovabili, cui si accompagna l'indispensabile attenzione per l'uso razionale, equo e solidale delle risorse ambientali, *in primis* quelle idriche. Ad esse infatti si collega il godimento di diritti fondamentali e dunque l'imprescindibile esigenza che la loro fruizione sia garantita a tutti, in condizioni di uguaglianza, e la loro gestione sia sempre più aperta alla partecipazione dei soggetti interessati. Su tale aspirazione si fondano anche i contratti di fiume (d'ora in poi CdF), strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, come meglio diremo<sup>3</sup>.

La situazione odierna di emergenza ambientale è dimostrata, da ultimo, dalla proposta di regolamento della Commissione europea del giugno 2022 "Legge sul ripristino degli ambienti naturali" meglio nota come "Nature Restoration Law"<sup>4</sup> che impone agli Stati membri misure vincolanti di ripristino-rigenerazione di almeno il 20% degli ecosistemi degradati terrestri (inclusi quelli fluviali) e marini entro il 2030, e della loro totalità entro il 2050. Gli Stati membri elaboreranno proposte basate sull'eliminazione delle cause del degrado ecologico per il pieno ristabilimento dei processi naturali preesistenti. Nell'art. 7 dell'attuale proposta di regolamento oltre agli ecosistemi agricoli, forestali e urbani

---

<sup>2</sup> Per una completa panoramica sulle politiche ambientali europee, cfr. M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritti sovranazionali e diritto interno*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 marzo 2020. Per un'interessante ricostruzione storica, cfr. R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA, a cura di, *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali*, vol. I, CEDAM, Padova, 2012, 151-225. Da ultimo si legga la decisione vincolante del 6 aprile 2022 di approvazione dell'VIII programma di azione del Consiglio europeo per il 2030.

<sup>3</sup> L'interesse per i contratti di fiume in Italia si è sviluppato solo da pochi anni, anche a causa dell'aggravarsi degli episodi di inquinamento e del conseguente stato di degrado ecologico delle aree fluviali. In argomento cfr. A. PRONTERA, *I contratti di fiume*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2017, p. 7-8; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, 65 ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, 49ss; M. BROCCA, *Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio. La rilevanza del paesaggio agrario*, in N. FERRUCCI e M. BROCCA, a cura di, *Il paesaggio agrario dal vincolo alla gestione negoziata*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 113; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume"*, in *Diritto e processo amministrativo, Quaderni n.25*, p. 195ss; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021,2,1ss.; P. DURET, "Crossing the great divide". *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua*, in M. ANDREIS, a cura di, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015, 49 ss.; M. SOLLINI, *La participation publique à la gestion des ressources hydriques en Italie*, in P. HALLEY, (sous la direction), *L'environnement, notre patrimoine commun et son Etat gardien*, Editions Yvon Blais, Canada, 2010, 463-465; M. BASTIANI, *Dalla valorizzazione degli ambiti fluviali ai contratti di fiume*, in M. BASTIANI, a cura di, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci-Esperienze-Casi studio* Dario Flaccovio Editore, 2011, 12-14

<sup>4</sup> Si legge in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). La proposta di regolamento "Nature Restoration Law" si muove nell'alveo di precedenti direttive ("Habitat" e "Uccelli selvatici") ma con un forte elemento di novità: alla tutela viene aggiunto l'obbligo di ripristino. Prima che questo scritto venisse editato, il Parlamento Europeo ha votato, in stretta misura, 336 voti favorevoli, 300 contrari e 13 astenuti, l'approvazione di tale atto. Gli Stati membri dunque avranno a disposizione un tempo massimo di due anni per presentare alla Commissione i piani di ripristino, che necessariamente devono includere oltre alle strategie di riqualificazione anche il monitoraggio dei progressi raggiunti. Si tratta comunque di un testo non definitivo, in quanto sarà oggetto dei negoziati con il Consiglio.

vengono espressamente menzionati quelli fluviali, con la previsione di obblighi di eliminazione delle barriere fluviali, al fine di ristabilire la connettività longitudinale e laterale dei fiumi, per disporre di almeno 25000 km di fiumi a scorrimento libero, oltre naturalmente al ripristino delle zone fluviali e delle pianure alluvionali. I contratti di fiume, di cui si dirà, potranno rivestire un ruolo di primaia importanza, rendendo più incisive le prescrizioni europee nelle specificità territoriali locali.

Estremamente significativa appare anche la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2022<sup>5</sup>, con la quale si è inteso pariordinare la protezione del paesaggio a quella dell'ambiente ( dell'ecosistema e della biodiversità) e si è stabilita una riserva di legge per la tutela degli animali.

In realtà l'ambiente, anche se non indicato espressamente nella carta costituzionale, salvo che per il profilo delle competenze Stato/Regioni (art. 117 ), in virtù di una costante ed incisiva opera della giurisprudenza, in particolare di quella delle supreme corti, era già risultato oggetto di autonoma protezione giuridica, svincolata dall'art. 32 Cost..<sup>6</sup>

Non pare un caso che proprio ora si sia addivenuti alla modifica di un principio fondamentale della Costituzione, quale l'art.9. In questa fase storica, segnata dall'impellente necessità di procedere verso un'integrale transizione energetica, proprio per contenere i cambiamenti climatici in atto, forse si temeva che nel sindacato giurisdizionale sulla composizione degli interessi come effettuata dalla pubblica amministrazione, si imponesse un'aprioristica preminenza dei valori paesaggistici<sup>7</sup>, i soli fino alla l.c. n. 1 del 2022 dotati di copertura costituzionale, su quelli ambientali. La realizzazione di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ad es., se confliggente con la tutela del paesaggio, produce da sempre un forte contenzioso che, in ottemperanza agli impegni assunti in sede europea, non poteva e non potrà più risolversi con il predominio assoluto e immotivato di alcuni valori su altri, ma piuttosto si dovrà fondare su un bilanciamento degli interessi, dall'esito non scontato.

Il riformato art. 9 è rivolto soprattutto al legislatore e all'amministrazione affinché si impegnino nell'effettiva realizzazione del "Green deal" europeo, con un "corpus" normativo adeguato, con l'intento di

---

<sup>5</sup> Sulla riforma dell'art. 9, anche per la bibliografia e la giurisprudenza, si rinvia a S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne in Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 giugno 2023, n. 13 /2023; M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione silenziosa dell'art. 9 Cost.* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 11 gennaio 2023. Sulla modifica dell'art. 41 Cost., si rinvia a L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 4/2022

<sup>6</sup> Sulla progressiva emersione dell'interesse ambientale come interesse oggetto di autonoma protezione, grazie soprattutto all'opera della Corte costituzionale, cfr. S. GRASSI, *Ambiente e costituzione in RQDA*, 2022, 46 e *Id.* voce "Tutela dell'ambiente (dir. Amm) in *Enc. Dir., Annali*, vol I, Milano, 2007, 11 ss; G. ROSSI, "La materializzazione" dell'interesse all'ambiente, in *Diritto dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2021, pp.10 ss. ss.

<sup>7</sup> Sul conflitto tra ambiente e paesaggio, *ex multis*, cfr. P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Scelte ambientali, cit.* . Mi sia permesso il rinvio, anche per dottrina e giurisprudenza sul punto, a V. PARISIO, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 4/2021

proteggere le generazioni presenti e future<sup>8</sup>, richiamando così implicitamente il principio di sostenibilità, espressamente codificato solo a livello di legislazione ordinaria nel codice dell'ambiente ( d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modifiche, d'ora in poi Codice).

Anche l'art. 41 della Costituzione è stato integrato laddove tra i limiti al pieno esercizio dell'iniziativa economica privata oltre all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, sono stati aggiunti la salute e l'ambiente. Ne consegue che ogni tipo di attività economica privata ("a fortiori" pubblica) incontrerà un parametro di legittimità invalicabile, immanente, nella tutela dell'ambiente. Le stesse politiche pubbliche si dovranno sviluppare integrando economia, società (fini sociali) e ambiente. I contratti di fiume, con il loro approccio olistico alle aree fluviali sono rivolti proprio in questa direzione, come si evidenzierà.

Le risorse idriche non sono espressamente menzionate nella nostra Costituzione, tuttavia, attraverso l'art. 2 di quest'ultima, disposizione a fattispecie aperta, il diritto all'acqua, in quanto diritto fondamentale, certamente può godere di piena tutela<sup>9</sup>, laddove i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali, sono riconosciuti e garantiti, imponendo contestualmente l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La protezione e la gestione delle risorse idriche, nel contesto appena delineato, proprio alla luce della loro natura e "vocazione", della pluralità delle loro funzioni, dei diversi, e spesso antagonisti, interessi connessi al loro utilizzo, che si tentano di comporre anche con i contratti di fiume, testimoniano l'affermarsi di un nuovo modo di considerare la proprietà pubblica, come si dirà, e conseguentemente propongono nuovi modelli di amministrazione.

In particolare, come si avrà modo di evidenziare allorché si esamineranno i contratti di fiume, il modello tradizionale di amministrazione autoritativa, fondato prevalentemente sull'esercizio unilaterale del potere, ha ceduto sempre più frequentemente il posto a una amministrazione condivisa, dove il privato è chiamato a collaborare e a lavorare "fianco a fianco" dell'amministrazione stessa per la tutela di interessi generali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118 c.4 della Costituzione<sup>10</sup>. Quest'ultimo attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare le

---

<sup>8</sup> Sulla protezione delle generazioni future, si rinvia a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008

<sup>9</sup> Del tutto opposta la scelta effettuata nella costituzione slovena dove nel 2016 l'art. 70 è stato integrato con l'espressa previsione del diritto all'acqua potabile e della gestione pubblica della risorsa idrica, che rende illegittime dal punto di vista costituzionale forme privatistiche di gestione del servizio. Sul punto si legga A. CRISMANI, *La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani, l'art. 70.a. della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile"* in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2016.

<sup>10</sup> Sul punto, si legga F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1 agosto 2022, 205 ss. Si veda altresì G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi* in M. BOMBARDELLI, a cura di, *Nuove risorse per nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 283-305.

pronunce n. 131 del 2020 e n. 52/2021<sup>11</sup>, e l'applicazione del "Codice del terzo settore" (d.lgs. 117/2017) ha costituito il fondamento per la creazione di " *un ambito di organizzazione delle libertà sociali (sentenze n. 185 del 2018 e 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato né al mercato, ma a quelle "forme di solidarietà" che in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico*".<sup>12</sup> In sostanza la Corte costituzionale ha riconosciuto piena dignità a un modello amministrativo, detto appunto di amministrazione condivisa, per il consolidarsi del quale si è creata una sorta di procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria, per renderla rispondente al principio di legalità che ruota attorno proprio al principio di sussidiarietà orizzontale. Tale modello organizzativo permette ai cittadini, come soggetti attivi e non meramente passivi, e all'amministrazione di svolgere su un piano di parità un'attività di interesse generale, assumendosene la responsabilità.

L'amministrazione condivisa si distingue da quella tradizionale autoritativa, da quella di prestazione nonché da quella di regolazione<sup>13</sup>, in quanto soggetti pubblici e privati non si pongono in una posizione antagonista ma piuttosto di collaborazione, "fanno sistema" nel perseguimento di un obiettivo comune, quello del soddisfacimento di bisogni collettivi<sup>14</sup>. In applicazione dell'art. 118 c. 4 della Costituzione, lo Stato e le Regioni debbono impegnarsi a sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale e tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza che tali interventi non vengono ostacolati, ma si richiede di più, "un facere" positivo a ciò orientato da parte dei pubblici poteri<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Si leggono in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). In particolare nella sentenza n. 131 del 2020 relativa alle cooperative di comunità previste nella regione Umbria, viene descritto in modo mirabile come il principio di sussidiarietà riconosca "la profonda socialità" che connota la persona umana e la possibilità che essa si traduca in "un'azione positiva e responsabile". Si legge che fin dai tempi più risalenti "le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale e economico del nostro paese". Continua rilevando che nell'art. 118 c.4 "valorizzando l'originaria socialità dell'uomo si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da un'autonoma iniziativa dei cittadini che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancor oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro paese".

<sup>12</sup> Corte cost. 131/2020 cit.. Per un suo esauriente commento, cfr. G. ARENA *L'amministrazione condivisa e i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 1439 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale, osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020 n. 131*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 32 del 2020.

<sup>13</sup> Sul punto si legga F. GIGLIONI, *Consolidamento*, cit. 205 ss.

<sup>14</sup> Cfr. M. BROCCA, *Nuovi modelli*, cit., in N. FERRUCCI e M. BROCCA, a cura di, *Il paesaggio agrario*, cit. 113.

<sup>15</sup> Cfr. corte cost. n. 52 del 2021, cit. Per un commento, si legga V. CIACCIA in [www.labsus.org](http://www.labsus.org). Sul principio di sussidiarietà per un inquadramento generale, cfr. A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2022, 148 ss. Per ulteriori riferimenti bibliografici e dottrinali, per tutti, si legga V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)* in *Enc. Giur.*, XXX, Roma, 2003; C. CAVALLARO, L. GIACHI, F. PROIA, *Le amministrazioni alla prova dell'art. 118 c. 4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20/2022, 180ss; A. S. BRUNO, *Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di "demarchia" e proposte europee per un approccio place based*, *ivi*, 162 ss.. A ben vedere, si tratta di un principio per certi versi richiamato anche da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, 124-127.

Con le osservazioni che seguiranno, premesse alcune sintetiche riflessioni sulla disciplina delle risorse idriche nel codice dell'ambiente, si cercherà di verificare se per la migliore fruizione delle stesse, proprio in considerazione della loro natura, sia già previsto, e nel caso in che misura, e con quali criticità, l'impiego dei nuovi paradigmi di amministrazione condivisa, sopra tratteggiati.

I contratti di fiume, pur nella loro eterogeneità, appaiono sostanzialmente rispecchiare il modello di amministrazione condivisa, ragione per la quale saranno oggetto di analisi. Il fine è quello di capire se la gestione delle risorse idriche, *rectius* delle risorse fluviali, così delimitando volutamente il campo di indagine ai soli contratti di fiume, con la loro connaturata “indispensabilità” e “fragilità”<sup>16</sup>, possa divenire una sorta di laboratorio di sperimentazione di nuove forme, alternative/sostitutive rispetto a quelle dell' amministrazione autoritativa tradizionale. Queste nuove forme, chiamate a valorizzare l'apporto qualificato dei cittadini per la crescita sociale e civile della comunità, al di fuori di ogni rapporto di natura sinallagmatica, mantengono come punto fermo quello della natura pubblica, *rectius* comunitaria, della risorsa idrica, nel senso che essa fa capo alla comunità che ne fruisce in modo diffuso.

In particolare vista la numerosità e complessità dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione e protezione delle risorse fluviali, nonché il potenziale forte antagonismo dei diversi interessi in gioco, si intende verificare se vada favorito il ricorso a modelli di amministrazione condivisa, volti a superare la tradizionale, talvolta aspra, contrapposizione pubblico-privato, in considerazione del fatto che la natura comunitaria di bene a fruizione diffusa della risorsa idrica, la sua “fragilità”, soprattutto nell'ambito della prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico, si collegano inevitabilmente all'esercizio di poteri autoritativi ( pianificazione di bacino, risanamento e bonifica di siti ecc...).

## 2. Uso integrato della risorsa idrica e bacini idrografici: cenni al d.lgs. n. 152 del 2006

Prima di soffermarci sui contratti di fiume, appare opportuno fornire una necessariamente sintetica panoramica della gestione delle risorse idriche nel d.lgs, n.152 del 2006 (Codice dell'ambiente). Quest'ultimo, che formalmente abroga la legge 05 gennaio 1994 n. 36, (legge “Galli”)<sup>17</sup>, riproponendone però contestualmente gli elementi caratterizzanti, nella sua parte III, disciplina la gestione delle risorse

---

<sup>16</sup> Si legga il considerando n. 17 della direttiva 2000/60 ove si afferma che “Una politica delle acque efficace e coerente deve tener conto della fragilità degli ecosistemi acquatici vicini alla costa o alla foce di fiumi, o in golfi o mari relativamente chiusi, in quanto il loro equilibrio è molto influenzato dalla qualità delle acque interne che ricevono. La tutela dello stato delle acque in un bacino idrografico porta vantaggi economici contribuendo alla protezione delle popolazioni ittiche anche costiere”.

<sup>17</sup> Sui caratteri costitutivi e gli elementi di novità apportati dalla legge “Galli” cfr. J. BERCELLI, *Organizzazione amministrativa e servizio idrico*, Maggioli, Rimini, 2001; M. ALBERTON, *Water governance in Italy: from fragmentation to coherence through coordination attempts*, in P. TURRINI, A. MASSARUTTO, M. PERTILE e A. DE CARLI, editors, *Water Law, policy and Economics in Italy*, Springer, 2021, 355 ss; E. BOSCOLO, *Water resources management in Italy: institutions, laws and approaches in Water Law*, cit. 105 ss ; V. CERULLI IRELLI, *Disciplina delle acque e servizio idrico integrato*, in M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 37-58; N. LUGARESI-F. MASTRAGOSTINO, *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Maggioli, Rimini, 2004.

idriche sotto i molteplici aspetti connessi alla loro qualità, con le disposizioni in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, e quantità, con le previsioni sul bilancio idrico e sul deflusso vitale minimo, nonché quelli collegati ai loro usi più diversificati, incluso il servizio idrico integrato (SII), non oggetto di specifica analisi<sup>18</sup>. Tuttavia proprio in relazione alla gestione del SII vale la pena di ricordare che le vicende referendarie del 2011 hanno posto sotto i riflettori la scelta del legislatore italiano di mantenere distinte la titolarità e la gestione della risorsa idrica, ma a questo profilo si farà cenno nel prosieguo della trattazione (par. 3.1.).

I diversi usi delle acque possono innescare una forte conflittualità, come si diceva, soprattutto nei periodi di siccità, di cui, però, il Codice mostra piena consapevolezza, come del resto già prima la legge “Galli”, laddove stabiliva che tra i diversi usi della risorsa idrica, ossia il consumo umano, agricolo e industriale, fosse il primo a prevalere. Tale priorità viene confermata dall'art. 144 c. 4 e dall'art. 167 del Codice - tenendo presente che l'uso agricolo nel nostro sistema copre circa il 60% della domanda di acqua a fronte del 25% del settore industriale - in modo da garantire l'accesso universale all'acqua, risorsa cui si collega un diritto fondamentale, e non più risorsa da sfruttare per mere finalità agro-economiche<sup>19</sup>.

Il Codice utilizza un taglio ecologico-ambientale per raccogliere la disciplina in materia di acque e loro gestione, dando atto del percorso seguito nell'inquadramento della risorsa idrica, inizialmente considerata elemento naturale dal quale difendersi (alluvioni e inondazioni), successivamente bene di carattere produttivo e servizio indispensabile per la comunità, infine risorsa da proteggere, in quanto fragile e scarsa, da utilizzare nel rispetto del principio di sostenibilità in una logica custodiale a vantaggio delle generazioni presenti e future<sup>20</sup>.

Nella parte terza del Codice sono state riordinate disposizioni rinvenibili in altre fonti, ma soprattutto si è addivenuti al recepimento della direttiva 2000/60/CE (c.d. “direttiva quadro sulle acque”), anche per la riduzione e prevenzione dell'inquinamento idrico, al contempo abrogando la L. n. 183 del 1989, sulla difesa del suolo e i bacini idrografici.

La direttiva 2000/60/CE ha introdotto l'innovativo principio dell'uso integrato della risorsa idrica, implicante l'interdipendenza tra le diverse componenti del sistema idrico sia dal punto di vista ambientale sia amministrativo, posto a base anche dei contratti di fiume. L'uso integrato dell'acqua, ritenuta nel primo considerando della direttiva non un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio da usare in modo saggio e da proteggere per le generazioni future, si radica nei principi più generali in

<sup>18</sup> L'acqua, intesa come servizio, in particolare come SIEG, con i diversi modelli di gestione connessi, non sarà trattata nel presente scritto, per non dilatarne eccessivamente l'ambito di indagine. Si rinvia comunque per dei cenni *infra* al par. 3.1. Giova comunque ricordare che anche i gestori del SII potrebbero risultare tra i soggetti interessati dai CdF.

<sup>19</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Water Resources Management in Italy: Institutions, Laws and approaches*, in *Water*, cit. 105 ss.

<sup>20</sup> Sul punto, cfr. A. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto cit.*, 125 ss.



tema di protezione dell'ambiente (prevenzione, precauzione, sviluppo sostenibile, chi inquina paga ecc.) pilastro della politica ambientale europea<sup>21</sup>.

Tra i capisaldi del Codice, sempre in applicazione delle indicazioni contenute nella direttiva 2000/60, vi è quello secondo il quale il sistema di gestione unica e integrata delle acque deve avvenire all'interno di ambiti geografici e idrologici naturali, i bacini idrografici, con un unico coordinamento a livello di distretto idrografico, art. 64 ( modificato dalla L. 221/2015), al cui interno rinveniamo una pluralità di piani, chiamati di volta in volta, a essere integrati con i contratti di fiume, su base spontaneistica, di cui si dirà, e a coordinarsi con i piani di governo del territorio regionali, provinciali e comunali. I distretti idrografici<sup>22</sup> si sostituiscono alla precedente ripartizione in bacini di rilievo nazionale, regionale e interregionale. L'art. 54 del Codice definisce il distretto idrografico *“area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici”*, chiarendo che questi ultimi consistono nel *“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”*. All'interno dei distretti sono individuate le Autorità di bacino distrettuale, enti pubblici non economici, la cui principale funzione coincide con la redazione del Piano di bacino distrettuale<sup>23</sup> e dei relativi stralci - in particolare il piano di gestione del bacino idrografico ( art. 117 del Codice), il piano di gestione delle acque, finalizzato alla loro preservazione qualitativa e quantitativa, e il piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA)- oltre a svolgere attività consultiva ad ampio raggio sulla gestione delle acque, la loro protezione, nonché in tema di difesa del suolo<sup>24</sup>. Il piano di bacino distrettuale, dotato di valore di piano territoriale di settore, costituisce lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo di pianificazione e di programmazione di tutte le azioni indirizzate alla gestione delle acque e protezione del suolo, e una volta approvato dal Consiglio dei Ministri diventa immediatamente vincolante per le amministrazioni e, ove previsto, per i privati. Il piano di bacino mira a fornire non solo una fedele indicazione delle criticità presenti a livello locale sotto il profilo idrogeologico, ma soprattutto a prefigurare le modalità del loro superamento ( art. 56 Codice). I piani di bacino a seconda dei casi sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VAS o a vera e propria Vas in sede statale.

Il sistema di pianificazione dei distretti idrografici è in realtà simile a una ragnatela complicatissima, dove il rischio di aporie è molto forte e pericoloso, in considerazione del fatto che molte situazioni di dissesto idrogeologico, da risolversi in tempi rapidissimi per evitare catastrofi, necessitano di previsioni chiare, univoche. Inoltre data l'ampiezza dei bacini idrografici spesso le loro previsioni non sono del tutto

<sup>21</sup> Sui principi dell'UE, cfr. M. CECCHETTI, *Le politiche*, cit.; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 1265 ss.

<sup>22</sup> Per la loro elencazione, si rinvia all'art. 64 del Codice e s.m.i

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. A. FARF' e E. FIDELBO, *Difesa del suolo e tutela delle acque*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto*, cit. 363 ss.

<sup>24</sup> Cfr. E BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione*, cit., 116 ss.

rispondenti alle specificità locali, ecco perché dunque un'integrazione da parte di soggetti privati portatori di conoscenze particolari e approfondite dei luoghi può essere determinante, e questo avviene appunto con i meccanismi partecipativi previsti in ogni piano, partecipazione la cui importanza è stata fortemente evidenziata nella direttiva 2000/60/CE. In questo contesto, così variegato e complesso, intervengono i contratti di fiume, esercitando il loro ruolo di strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, volti a promuovere e agevolare la partecipazione, la più ampia e inclusiva possibile, di tutti gli stakeholders.

### 3. Natura comunitaria delle risorse idriche e nuova demanialità

Il codice civile del 1942, all'art. 822, ricomprende le acque nel demanio idrico, in particolare nel demanio necessario<sup>25</sup>: in virtù della loro intrinseca natura non possono che appartenere allo Stato (o ad altri enti pubblici territoriali). In quanto beni demaniali sono sottoposti a un particolare regime, finalizzato a mantenere integra la loro vocazione a essere utilizzati dalla collettività, e infatti, alla luce dell'art. 823 c.c., sono inalienabili, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, e sono sottoposti alla vigilanza dello Stato (o altro ente territoriale) che ne assicura il corretto uso. Dunque i terzi non potranno acquistare, usucapire, asservire, pignorare o espropriare quei beni, sino a quando la pubblica amministrazione non decida di svincolarli dalla loro destinazione.

L'art. 1 c.1 della legge "Galli" stabiliva che *"tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà"*, successivamente è stato abrogato e sostituito dall'art. 144 del d.lgs. n. 152 del 2006. Quest'ultimo, a sua volta, afferma che *"tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal suolo, appartengono al demanio dello Stato"*. Mentre all'art. 143 il Codice precisa che *"gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi dell'art. 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge"*. In relazione al servizio idrico integrato, tali beni sono gestiti dall'ente di governo d'ambito che ne cura la tutela. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 320/2011<sup>(26)</sup>, ha stabilito che la natura demaniale delle infrastrutture idriche è incompatibile con il conferimento, da parte degli enti locali, della proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico (art. 113, 13° comma, TUEL). Ai

---

<sup>25</sup> Per la ricostruzione della nozione di demanio rimane fondamentale l'opera di E. GUICCIARDI, *Il Demanio*, Padova, 1934; Sulla nozione di acque pubbliche, anche in una prospettiva storica, U. PERNIGOTTI, *Acque pubbliche* in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958 e V. CERULLI IRELLI, voce *Acque pubbliche*, in *Enc. giur.*, Roma, 1998.

<sup>26</sup> In tema di reti e della loro gestione separata rispetto a quella del servizio, cfr. Corte cost., 30 novembre 2011, n. 320, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Per un commento a tale sentenza cfr. L. MUZI, *La disciplina statale sui beni destinati al servizio idrico integrato: riflessioni sulla nozione giuridica di demanialità* in *Munus*, 2012,1, 295 ss ; L. LONGHI, *Le reti idriche: beni patrimoniali, beni demaniali o ... beni comuni? Note minime su C. Cost. sent. n. 320/2011*, in *Giust. amm., Rivista di diritto pubblico*, n. 2012,1.

sensi dell'art. 153, 1° comma, d.lgs. n. 152/2006, le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione (che regola i rapporti tra ente locale e gestore) e del relativo disciplinare.

Il passaggio dall'art. 1 c.1 della legge "Galli" all'art. 144 del Codice, dunque, ha comportato la specificazione della natura demaniale delle acque, anche se a ben vedere la nozione di pubblicità non si risolve totalmente nella demanialità.

Il carattere di bene pubblico, *rectius* di bene appartenente all'intera comunità, ha trovato una prima fondamentale affermazione nella sentenza della corte costituzionale n. 259/1996 seguita poi dalla n. 273 del 2010<sup>27</sup>, di rigetto della questione di costituzionalità sollevata sull'art. 1 della legge "Galli". La Corte sottolinea che la declaratoria di pubblicità delle acque si fonda sull'esigenza di un maggior intervento pubblico concentrato sull'intero settore dell'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli, collegato ad una iniziale dichiarazione di principio, generale e programmatica (art. 1, comma 1, della legge n. 36 del 1994), di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee, indipendentemente dalla loro estrazione dal sottosuolo. La Corte sottolinea anche la stretta relazione tra la pubblicità della risorsa e la necessità che essa venga salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà e conclude rimarcando che la pubblicità delle acque attiene al regime dell'uso di "*un bene divenuto limitato, come risorsa comune*". Anche la Corte di Cassazione pone in luce quanto al regime giuridico dei beni ambientali che vanno dismesse le logiche domenicali appropriative, dovendo piuttosto identificarsi in tali beni una duplice appartenenza sia alla collettività che al suo ente esponenziale, giustificandosi quest'ultima nel mantenimento delle caratteristiche e della funzione del bene"<sup>28</sup>.

Peraltro va ricordato che il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 « Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42 » ha introdotto un complesso di norme denominato « federalismo demaniale » che, oltre a trasferire a titolo gratuito dallo Stato alle regioni e ad altri enti territoriali tutta una serie di beni demaniali, stabilisce anche norme in materia di partecipazione dei cittadini ai procedimenti concernenti la destinazione dei beni pubblici. L'art. 2, 4° comma, d.lgs. n. 85/2010 impone, in particolare, all'ente territoriale di disporre del bene pubblico « nell'interesse della collettività rappresentata » e di favorire la massima valorizzazione funzionale del bene medesimo a vantaggio della collettività stessa. La possibilità per i cittadini di partecipare ai procedimenti concernenti la destinazione dei beni pubblici ha costituito, per parte della

<sup>27</sup> Si leggono in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>28</sup> Cass., sez. un. 16 febbraio 2011, n. 3813 in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

giurisprudenza, proprio il punto di partenza per garantire la tutela giurisdizionale a interessi meta-individuali relativi all'uso di beni demaniali, che altrimenti sarebbero rimasti interessi di mero fatto<sup>(29)</sup>, sebbene non sempre si verifichi una piena corrispondenza tra partecipazione procedimentale e legittimazione ad agire in sede processuale.

L'inquadramento dei beni ambientali in generale e delle risorse idriche in particolare nella categoria tradizionale dei beni pubblici, di appartenenza esclusiva (ed escludente) all'ente pubblico territoriale, però, da tempo appare inadeguata a definire il loro regime giuridico. Visto che l'acqua "costituisce un bene di tutti",<sup>30</sup> diventa essenziale disporre di un diverso modello, una sorta di "demanialità custodiale" come sostiene la migliore dottrina<sup>31</sup>, che garantisca la sua natura comunitaria in una prospettiva di sostenibilità a tutela delle generazioni presenti e future. L'ente pubblico, formale intestatario del bene, ha il dovere di conservarlo integro e di garantirne la destinazione, cioè l'uso a vantaggio pubblico. Va rilevata l'assoluta incommerciabilità giustificata dall'impossibilità per i privati di appropriarsi di porzioni del sistema idrico, bene indivisibile<sup>32</sup>, mentre rimangono confermati gli altri caratteri della demanialità, ossia: l'impignorabilità, l'imprescrittibilità, e la tutela anche in via amministrativa della risorsa. La "demanialità custodiale" incarna una situazione soggettiva non assimilabile alla proprietà, intesa quale diritto di godere e disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo alla luce dell'art. 832 c.c. Infatti, come è stato ben scritto, i beni di rilevanza collettiva, quali quelli ambientali, e le risorse idriche in particolare, richiedono un nuovo modello di proprietà, soprattutto nel contesto attuale di scarsità e fragilità della risorsa, che valorizzi la loro vocazione comunitaria, e come tale sottratto alla logica dello sfruttamento<sup>33</sup>. La "demanialità custodiale", dunque, risulta funzionale all'esecuzione dei compiti pubblici sopra richiamati<sup>34</sup>, ma gli attori pubblici, pur avendo la gestione dei beni, ne sono solo curatori per conto e nell'interesse della collettività<sup>(35)</sup>. Si tratta quindi di beni a fruizione diffusa, le cui utilità fondamentali soddisfano bisogni collegati all'esercizio dei diritti fondamentali, di cui lo Stato o altri enti pubblici si fanno garanti<sup>(36)</sup> anche mediante lo svolgimento della funzione di vigilanza sul corretto utilizzo di tali

---

<sup>(29)</sup>Cfr. TAR Liguria, Genova, Sez. II, 31 ottobre 2012, *contra* cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 settembre 2011, n. 5063, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). In dottrina, in generale sul tema, cfr. M. COSTANTINO, *Sfruttamento delle acque e tutela giuridica*, Napoli, Jovene, 1975.

<sup>30</sup> Corte cost., 22 luglio 2010, n. 273 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>31</sup> E. BOSCOLO, *Le politiche idriche* cit., p. 328

<sup>32</sup> E. BOSCOLO, *op. cit.* p. 333

<sup>33</sup> S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1990, Seconda edizione, p. 454

<sup>34</sup> A. LUCARELLI, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2007, p. 17

<sup>(35)</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *op.cit.* 227 ss.; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a « res communes omnium » a bene collettivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2010, passim..

<sup>(36)</sup> Cfr. P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2011; ID., *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi moderni*, *ivi*, 11 luglio 2012.

risorse anche per la loro trasmissione alle generazioni future<sup>(37)</sup>, favorendo la piena partecipazione degli interessati alla gestione della cosa comune<sup>38</sup>. La categoria dei beni comuni, proiezione di una demanialità di tipo custodiale, certamente suggestiva, presenta tuttavia ancora tratti evanescenti, in quanto non codificata, anche se è stata espressamente ripresa anche dalla Corte costituzionale, con riferimento però al suolo, nella sentenza n. 179 del 2019<sup>39</sup>, mentre la Corte di Cassazione l'aveva riferita alle Valli da pesca della laguna veneta in una nota sentenza di alcuni anni fa<sup>40</sup>, nella quale però, alla fine, riconfermava la logica demaniale nel momento in cui diceva di volerla superare. L'elaborazione della categoria dei beni a titolarità diffusa, se "presa sul serio" dovrebbe comportare importanti conseguenze sotto il profilo processuale: in particolare si dovrebbe riconoscere una sorta di azione popolare a tutela delle risorse qualificate come beni comuni. Questa impostazione, però, va valutata in rapporto al nostro sistema di giustizia amministrativa, fondato su un modello giurisdizionale di tipo soggettivo, nel quale l'azione popolare è limitata a rari casi, tassativamente indicati<sup>41</sup>.

### 3.1. Titolarità e gestione della risorsa idrica: una possibile divaricazione

Pur non occupandoci di gestione del SII, come già si diceva, vale comunque la pena di fare qualche cenno al referendum del giugno 2011 che ha portato all'abrogazione dell'art 23 *bis* della L.133/2008, (come modificata dalla L. 166/2009) e all'eliminazione della previsione della remunerazione del capitale investito nell'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006 in tema di tariffa del SII. Il referendum, infatti, con grande clamore mediatico, ha acceso i riflettori sulla risorsa idrica e la sua natura, sebbene, a rigore, riguardasse una disposizione che non disciplinava unicamente il SII ma i servizi di interesse economico generale (SIEG), con alcune esclusioni, quali il servizio del gas, dell'energia, le farmacie, ecc.. Peraltro sull'art. 23 *bis* si era già espressa la Corte costituzionale, con sentenza n. 325/2010, non rinvenendo nella disposizione in parola i profili di illegittimità sollevati, in quanto rientrava nella discrezionalità del legislatore nazionale nella disciplina dei SIEG. favorire il ricorso al mercato, disincentivando la gestione attraverso società "in

---

<sup>(37)</sup> Sulla nozione di beni comuni si legga F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?* In *Prendersi cura dei beni comuni*, cit. 37-63, il quale opportunamente richiama la ricostruzione dell'amministrazione paritaria di Feliciano Benvenuti espressa in *Il nuovo cittadino*, cit.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, 2011; E. VITALE, *Prima di entrare nell'acqua. Ci serve il salvagente dei beni comuni?*, in M. GIGANTE (a cura di), op. cit., p. 1 ss.

<sup>38</sup> Tale ricostruzione è in gran parte il risultato dei lavori della "Commissione Rodotà sui beni pubblici", la quale aveva proposto una per allora nuova categoria, quella dei "beni comuni", al cui interno rientravano anche i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, chiamati a svolgere utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona umana, a prescindere da chi ne avesse la formale proprietà.

<sup>39</sup> In [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>40</sup> Si tratta della già citata sentenza Cass.SS.UU, 18 febbraio 2011 n. 39

<sup>41</sup> Appare significativo l'art. 16 della proposta di regolamento "Natural Restoration Law" in quanto rivela la consapevolezza dell'ordinamento eurolunitario sulle divergenze tra i regimi processuali di accesso alla giustizia esistenti nei diversi Stati membri, soprattutto in relazione alla legittimazione ad agire, che continuerà ad essere verificata unicamente secondo la legislazione nazionale, lo stesso dicasi per le tecniche di tutela.

house”. Il Comitato promotore del referendum <sup>42</sup> riteneva che l’art. 23 *bis* avesse introdotto una sorta di privatizzazione forzata dell’acqua, laddove imponeva la forma societaria per la gestione del SII con una partecipazione del socio privato, scelto con gara a doppio oggetto, pari al almeno il 40% del capitale sociale. Infatti, la natura pubblica dell’acqua, *rectius*, la sua natura di bene comune, ossia di bene destinato a realizzare la coesione economico-sociale e territoriale, oltre che a garantire i diritti fondamentali <sup>43</sup>, secondo il Comitato promotore imponeva l’adozione di modelli di gestione unicamente pubblicistici ( ad es l’azienda speciale, le cooperazioni comunali), i soli capaci di garantire una reale protezione di una risorsa scarsa e l’accesso universale alla stessa. Le forme di gestione pubblicistiche, infatti, oltre a garantire un più penetrante controllo da parte degli enti locali, e a evitare posizioni di vantaggio solo per alcuni operatori commerciali, escludevano la possibilità di ingresso di capitale privato e dunque apparivano più adatte a tutelare il principio della parità di trattamento degli interessati. Inoltre il Comitato chiedeva l’espunzione della remunerazione del capitale investito dal calcolo della tariffa del SII in quanto l’acqua non era una merce ma, come già si diceva, un bene comune, non indirizzato alla produzione del profitto. Come noto l’abrogazione dell’art. 23 *bis* (l’art. 150 del Codice rimaneva comunque già abrogato) e la modifica dell’art. 154 del Codice hanno portato a un vuoto normativo, colmato - dopo l’iniziale tentativo di riproporre sotto mentite spoglie l’art. 23 *bis*, subito censurato dalla corte costituzionale ( sentenza n. 199 del 2012)- con il richiamo alle previsioni dell’ordinamento europeo. Quest’ultimo in applicazione del principio di libera amministrazione, riconosce pari dignità alle diverse modalità di gestione pubblicistiche e privatistiche tra quelle previste per i SIEG, visto che il servizio idrico è ormai senza possibilità di smentita un servizio dotato di rilevanza economica, nonostante il Comitato promotore avesse sperato di pervenire ad un suo inquadramento nei servizi privi di rilevanza economica, per fruire di una gamma più ampia di modelli di gestione. Pertanto, dopo il referendum, le comunità locali potevano ( e possono) scegliere tra l’esternalizzazione del servizio ( scelta del soggetto gestore attraverso una gara, governata dai principi europei a tutela della concorrenza ); la costituzione di una società mista, previa

---

<sup>42</sup> Sui quesiti referendari e sulla posizione del Comitato promotore, si legga G. AZZARITI-G. FERRARA-A. LUCARELLI-U. MATTEI-L. NIVARRA-S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell’acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, in [www.centropoggechi.org](http://www.centropoggechi.org) e in [www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org); S. BELLOMIA, *Corte costituzionale e referendum sull’acqua: dalla coerenza dei quesiti alla coerenza complessiva del referendum abrogativo*, in M. GIGANTE (a cura di), op. cit., p. 117 ss.; A. LUCARELLI, *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell’economia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, LVI (2011) 261-267; Id. *Il servizio idrico integrato in una prospettiva di ridimensionamento della concorrenza*, *ivi*, 288-293 e Id. *Prmissime considerazioni a margine degli artt. 4 e 5 d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 e relativo impatto sui servizi pubblici locali*, in *Rivista telematica Giuridica dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 3/2011; F.R. De MARTINO, *L’acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in *Munus, Rivista giuridica dei servizi pubblici*, VII, 2017, 163-190; F. CAPORALE, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Franco Angeli, Milano, 2017, 238-249; N. LUGARESI, *Diritto all’acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE, a cura di, *L’acqua e il diritto, Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento*, Università degli Studi di Trento, *Quaderni del Dipartimento*, 99, 2011, 43-58.

<sup>43</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *La nature juridique de l’eau entre bien public et bien commu*, in P. HALLEY, *L’environnement*, cit. 143-153.

scelta del socio privato con gara a doppio oggetto, oppure di una società “in house providing” secondo il modello europeo. Al momento siamo ancora in attesa di una legge organica di settore, potendo contare unicamente oltre che sulle scarse disposizioni del Codice dell’ambiente (art. 144 ss.), sul d.lgs. n. 201/2022 sulla gestione dei SIEG e sul d.lgs. n. 175/2006, TU delle società partecipate, che fornisce gli elementi caratterizzanti delle società pubbliche, in particolare quella “in house” e quella mista. Il legislatore italiano, dunque, ha scelto di mantenere distinte la titolarità del bene dalla sua gestione, pertanto, la natura pubblica dell’acqua non impedisce una gestione di stampo privatistico del SII<sup>44</sup>, finalizzata ad ottenere una maggiore efficienza del servizio e a connotarlo in senso industriale-imprenditoriale. Quanto alla tariffa, non è più possibile remunerare in modo automatico il capitale investito, tuttavia, nel calcolo della tariffa si potrà tenere conto dei costi di immobilizzazione degli investimenti<sup>45</sup>.

I quesiti referendari laddove proponevano per il SII la compatibilità dei soli modelli pubblicistici con la natura di bene comune della risorsa idrica, hanno (ri)focalizzato l’attenzione sull’art. 43 della Costituzione<sup>46</sup> trattandosi di gestione pubblica di servizi per il cui svolgimento si utilizzano beni pubblici, dei quali occorre assicurare alla collettività la migliore fruizione possibile. Peraltro oggi l’art. 43 Cost. interpretato alla luce dei principi europei, funge da supporto a nuove forme di intervento pubblico nell’economia, anche alla luce dell’adozione del piano “Next Generation Eu”, volte ad agevolare la transizione verde, garantendo nel frattempo il conseguimento di obiettivi sociali: l’eguaglianza sostanziale, la coesione sociale, la tutela dei diritti fondamentali, che giustificano l’intervento stesso, nella direzione di un’economia sociale di mercato<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Cfr. A. MASSARUTTO, *Privati dell’acqua*, Il Mulino, Bologna, 2011, *passim*; N LUGARESI, *Diritto*, cit. 69. Mi sia permesso il rinvio a V. PARISIO, *Concurrence, régulation publique et service intégré de l’eau en Italie*, in V. PARISIO, a cura di, *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Giuffrè, Milano, 2011, 145-148; Id., *The Integrated Water service in the Italian Legal System between Solidarity and Competition: an overview in Water Law*, cit. e Id., *Codice dell’ambiente e servizio idrico integrato in attesa di riforme*, in *RQDA*, 2022,1, e L. MUSSELLI, *I servizi idrici dopo il referendum: prime considerazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 novembre 2011, 1-14; I

<sup>45</sup> Cfr. Cons. St., sez.VI, n. 2481 del 2017, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>46</sup> Per un’attenta analisi dell’art. 43 Cost. con diversi approcci e prospettive, si rinvia a S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, 2021, 23 ss.; A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle “nazionalizzazioni” tra dettato costituzionale e principi europei*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 5/2019; F. SCUTO, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economica e Next generation EU*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2.2.2022; M. CALCAGNILE, *Monopoli e private nei servizi di interesse economico generale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 5, 534-644. Rimangono sempre di grande interesse: M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; A. LUCARELLI, *Commento all’art. 43* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I; F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. F. SCUTO, *op.cit.*

#### 4. I contratti di fiume: uno strumento per politiche ambientali integrate

I contratti di fiume <sup>48</sup>, poliedrici nelle loro manifestazioni, sono sorti negli anni ottanta del secolo scorso in Francia, con i “contrats de rivière”<sup>49</sup>, accordi tra soli soggetti pubblici nell’ambito della pianificazione paesaggistica, per estendersi poi successivamente al Belgio, in particolare alla Vallonia, e ad altri paesi europei ( Svizzera, Spagna) ed extraeuropei Canada ( Québec).

In Italia si sono consolidati a partire dal 2007 ad opera del “Tavolo nazionale dei contratti di fiume”<sup>50</sup> che nel 2010 ha approvato la “Carta nazionale dei contratti di fiume” ( d’ora in poi Carta), esempio di *soft law*, la quale ha delineato i principi dei CdF, la loro procedura di costituzione e i loro obiettivi, per guidare le Regioni<sup>51</sup>, che nel frattempo avevano proceduto “ a ruota libera”, in attesa di una codificazione a livello nazionale, anche perché la protezione dell’ambiente, e dunque delle risorse idriche, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

I CdF rappresentano uno dei momenti di attuazione sia della direttiva 2000/60/CE, cui si è già fatto cenno, sia della direttiva 2007/60/CE, la quale ultima si pone l’obiettivo di prevenire i danni causati dalle alluvioni, introducendo un nuovo modo di affrontare le problematiche del rischio idraulico. Infatti si supera il tradizionale approccio basato su difese artificiali rigide e statiche per introdurre un approccio dinamico, fondato sullo sviluppo di politiche e strumenti che considerano il bacino idrico nel suo complesso, dunque come insieme di elementi naturali e antropici che a diverso titolo e con variegata

---

<sup>48</sup> Anche altri elementi idrografici possono essere costitutivi di tale figura (contratto di lago, contratto di falda, contratto di costa, ecc..). Il World Water Forum nel 2000 aveva definito i contratti di fiume come forme di accordo partecipativo finalizzate ad adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono su un piano paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un territorio fluviale. Tale obiettivo esige uno sforzo non solo di carattere istituzionale ma anche culturale, per far sì che le acque (fiumi, torrenti, ecc..) e i territori ad essi connessi possano essere percepiti come “paesaggi di vita”.

<sup>49</sup> Le radici dei “contrats de rivière” si rinvengono in Francia nella campagna “Rivières propres” degli anni 70, indirizzata a sviluppare la riqualificazione delle aree fluviali mediante accordi tra lo Stato e gli enti locali. Tali accordi sono andati modificandosi nel corso degli anni per approdare ai “contrats de rivière”. Per una attenta descrizione di tali contratti, cfr. P. DURET, “*Crossing the great divide*”. *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell’acqua*, in, M. ANDREIS, a cura di, *Acqua, cit.*, 49 ss.; E. BOSCOLO, *Le politiche*, cit. ,75 nota 196, M. BROCCA, *op. cit.* 123 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti*, cit. p. 195ss..

<sup>50</sup> Gruppo di lavoro - costituito da Regioni, Province, Comuni, singoli o associati, associazioni o singole comunità interessate a salvaguardare le aree fluviali ai diversi livelli - con l’obiettivo di creare una comunità in grado di scambiare esperienze e favorire la diffusione dei contratti di fiume in Italia. Cfr [www.contrattidifiume.it](http://www.contrattidifiume.it). Nel periodo 2017-2020 il MATTM è stato promotore e attuatore del progetto CREIAMOPA (competenze e reti per l’integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della P.A). Il “Workpackage” si occupa della gestione integrata e partecipata dei bacini idrografici, attraverso il generale rafforzamento della capacità istituzionale e della *governance* tra i portatori di interessi coinvolti nei CdF, per farli conoscere e diffonderne il modello. E’ stato altresì creato un “Osservatorio nazionale dei contratti di fiume”, la cui funzione è di raccogliere dati, da riunire in una banca dati, di monitorare i processi e la messa a sistema di azioni specifiche per colmare il gap conoscitivo sui CdF, oltre a pubblicare documenti di indirizzo e dispense tecniche. E’ costituito da un Comitato di indirizzo, istituito dal MATTM, da un gruppo di lavoro tecnico-scientifico e operativo e dalla Consulta delle Istituzioni, composta dai rappresentanti di tutte le Regioni, Italia Sicura, ISPRA, Comuni, ANCI, Coordinamento Agende 21. Sul punto, Cfr. [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it).

<sup>51</sup> Come si legge in M. VERNOLA, *op. cit.*, 16 ss. Ad oggi tutte le regioni in modo più o meno ampio si sono dotate di disposizioni sui contratti di fiume. Il Piemonte è la regione nella quale più numerosi sono risultati i CdF sottoscritti, segue la Lombardia.



incidenza contribuiscono a definire la situazione di rischio. Tale diversa prospettiva impone di pensare a politiche di gestione integrata delle acque e dei suoli mediante una *governance* del territorio diversa da quella tradizionale, in grado di armonizzare le necessità ambientali, produttive, insediative nonché paesaggistiche. I CdF incarnano certamente un esempio di tale tipo di *governance*, olistica ma soprattutto partecipata del territorio. Questa nuova *governance* si esplica attraverso azioni integrate di gestione e di salvaguardia concreta del territorio, in tutti i suoi aspetti, soprattutto quello paesaggistico, non disgiunta da azioni di promozione, programmazione e trasformazione gestionale, sempre e comunque aperte in ogni fase alla massima partecipazione della comunità. In particolare i privati, in forma singola o associata, le imprese per lo più PMI, intervengono negoziando alla pari con i soggetti pubblici, dunque non si limitano ad una mera rappresentanza di interessi, come avviene nell'esercizio della partecipazione procedimentale (L. 241/1990).

I CdF sono stati utilizzati per la prima volta nella Regione Lombardia con la firma nel 2004 del CdF del fiume Olona-Bozzente-Lura-Lambro meridionale nella forma di accordo quadro di sviluppo territoriale<sup>52</sup> (AQST) con l'intento di contribuire al risanamento dell'area fluviale dei fiumi Lambro, Seveso e Olona, fortemente compromessi a causa dell'inquinamento. Successivamente si sono diffusi in Piemonte, Emilia Romagna, Lazio e nel corso di questa progressiva espansione hanno fatto una sorta di "salto di scala", andando a inglobare sempre più numerose funzioni pubbliche, ad es. integrando sempre più la tutela del paesaggio tra le proprie finalità, pur non perdendo la loro precipua connotazione di strumenti spontanei.

Il legislatore nazionale ha codificato i CdF, pur senza descriverli in modo esauriente, prendendo atto di una realtà ormai consolidata, di un processo di produzione giuridica "bottom-up". Il "Collegato ambientale" del 2015, infatti, ha inserito nel Codice l'art. 68 bis: "*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*"<sup>53</sup>. Contestualmente ha introdotto il fondo per il rischio idrogeologico che permette la progettazione di opere di difesa e riqualificazione idraulica e ha riordinato le disposizioni in tema di Autorità di bacino e distretti idrografici, al fine di accrescere la programmazione di prevenzione del dissesto idrogeologico. Successivamente è intervenuto l'art. 36 ter c.9 del decreto semplificazioni bis DL 77/2021 che prevede i contratti di fiume quale strumento preferenziale per l'attuazione degli interventi

---

<sup>52</sup> Si legge in [www.contrattidifiume.it](http://www.contrattidifiume.it)

<sup>53</sup> Si legge in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

di contrasto al dissesto idrogeologico, per permettere una manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici, nell'ambito dell'attuazione del PNRR<sup>54</sup>.

In questo contesto, dunque, i CdF assumono un ruolo di assoluta centralità come strumento volontario di programmazione strategica e negoziata, che parte dal basso per la corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione e messa in sicurezza del territorio fluviale. Certamente non potranno sostituirsi alla programmazione a livello di bacino, ma contribuiranno alla sua definizione prima e attuazione poi, in una logica di integrazione collaborativa. Infatti il contenuto dei CdF viene fissato all'esito di un confronto negoziale e coincide con la predefinizione di interventi concreti- ad es. la pulizia degli argini e alvei, il recupero di aree dismesse, la creazione di percorsi turistici, ecc...- che saranno realizzati da privati e soggetti pubblici, fianco a fianco con reciproca assunzione di obblighi e responsabilità<sup>55</sup>.

I contratti di fiume nascono con l'ambiziosa pretesa di soddisfare la sostenibilità ambientale e l'utilità pubblica, in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale per il conseguimento di una *governance* locale integrata, individuando soluzioni efficaci per la riqualificazione dei bacini fluviali sotto una pluralità di punti di vista: ambientale, turistico, economico, sociale e paesaggistico. La progettualità territoriale da parte di privati, ma soprattutto delle associazioni locali costituisce la spinta propulsiva.

Come si evince anche dalla Carta, gli elementi imprescindibili affinché si possa addivenire ai CdF risiedono nella presenza di una Comunità ( Comuni, Province, Ambiti territoriali ottimali, Regioni, imprese, cittadini, associazioni, consorzi ecc...); di un territorio, inteso come insieme di suoli, acque, insediamenti, aria ecc.. e infine di un "corpus" di politiche e di progetti a diversi livelli.

Gli obiettivi che si intendono perseguire con i CdF, come si legge nella Carta, sono molto ampi, andando a includere in primo luogo la riqualificazione ambientale delle aree fluviali, ma anche lacuali, e perifluviali<sup>56</sup>, anche in vista della mitigazione del rischio idraulico, nonché la tutela della qualità e quantità delle acque, il drenaggio urbano sostenibile, il miglioramento del rapporto tra fiume e città, la tutela del paesaggio e delle aree protette, la conservazione degli ecosistemi naturali a beneficio dei cittadini e soprattutto della biodiversità, la produzione energetica compatibile con l'ambiente e il paesaggio, il turismo sostenibile e l'agricoltura multifunzionale e sostenibile. Volendo sintetizzare, con i CdF si persegue il risanamento ecologico delle aree fluviali, anche in via preventiva, congiuntamente alla valorizzazione dei luoghi sotto il profilo ambientale, paesaggistico, culturale e della biodiversità.

---

<sup>54</sup> Sugli interventi per prevenire e arginare il dissesto idrogeologico, con particolare riguardo agli impatti sul procedimento amministrativo, cfr. E. BUOSO, *Le misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle norme attuative del PNRR*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2022,4,811-822.

<sup>55</sup> Cfr. A. FORMICA, *Il contratto di fiume*, cit. 920

<sup>56</sup> I Contratti di fiume possono riguardare zone umide e zone golenali, alla luce del fatto che i corsi d'acqua e le porzioni ripariali costituiscono dei fondamentali corridoi ecologici, mentre le aree spondali sono ambiti a fortissima tensione abitativa, come evidenzia E. BOSCOLO, *op. cit.* p.81 nota 213.

Il contenuto, altrettanto ampio e variegato, in linea con il ventaglio degli obiettivi appena indicati, prevede impegni di dettaglio e accordi tra le parti indirizzati alla manutenzione e gestione ordinaria; convenzioni di vario genere per l'uso dei terreni, per la sicurezza idraulica e infine per facilitare la fruizione, la pulizia, anche dai rifiuti, dei fiumi.

Il dato saliente per ben inquadrare i CdF è che questi non intendono sostituirsi alle intese istituzionali, agli accordi di programma, o ad altre figure di programmazione negoziata, ma vogliono essere una sorta di catalizzatore per la loro attuazione, per attivare processi virtuosi di *governance* ambientale, finalizzati alla crescita culturale e socio economica delle comunità locali delle aree fluviali.

#### **4.1. Le fasi di costituzione: cenni**

Come già si diceva, i CdF non sono oggetto di una disciplina esauriente né a livello statale né a quello regionale, e dunque le modalità per la loro costituzione rimangono fissate in principi di *soft law*, da cui conseguono luci e ombre.

Da un lato, infatti, in assenza di forme rigidamente e dettagliatamente predefinite, si prospetta la massima flessibilità e aderenza ai bisogni locali, spesso ignorati dagli strumenti di pianificazione, talvolta troppo ampi e generici; dall'altra però, le forme di realizzazione dei CdF risultano così eterogenee da rendere quasi impossibile la riconduzione a uno schema unitario, che agevolerebbe la loro diffusione.

L'*iter* di formazione dei CdF è piuttosto complesso e varia da contratto a contratto, tuttavia, trova un comune denominatore nel fatto che le varie fasi si svolgono all'insegna dell'inclusività e dell'apertura a una platea di soggetti, che sia la più ampia possibile.

L'iniziativa di costituire un contratto di fiume non deve necessariamente provenire da un soggetto pubblico, solitamente la Provincia,<sup>57</sup> ben potendo anche i privati, singoli o associati fungere da motore propulsivo. Lo svolgimento di un'adeguata attività preparatoria tra i potenziali soggetti interessati, che si svolge mediante riunioni, protocolli e intese di vario tipo, è seguita dalla fase dell'attivazione/ implementazione, articolantesi in vari segmenti. In primo luogo, l'elaborazione di un documento di intenti, contenente le motivazioni poste alla base della costituzione dei CdF, gli obiettivi generali, le problematiche specifiche da risolvere e la metodologia di lavoro da seguire. Grande importanza riveste l'analisi conoscitiva degli aspetti ambientali, sociali ed economici, la raccolta di piani e programmi, un quadro programmatico e il coinvolgimento dei portatori di interesse. Segue la redazione di un documento strategico prefigurante lo scenario a medio, lungo termine nel quale si prefigurano politiche locali di sviluppo volte ad integrare la pianificazione territoriale del bacino e sottobacino. Viene altresì elaborato un programma di azione, dove compaiono tutte le azioni da mettere in campo per il perseguimento degli

---

<sup>57</sup> Sul punto cfr. F. PUBUSA, *op. cit.* 196 ss.

obiettivi prefissati e l'indicazione degli attori e dei rispettivi obblighi gravanti su ciascuno di essi con i relativi tempi di realizzazione.

L'ultima fase è quella della firma del contratto, contemplante le decisioni assunte sulla base della condivisione, ma soprattutto della negoziazione tra i diversi attori, con la chiara indicazione degli impegni gravanti su ciascun contraente, così come delle diverse responsabilità.

Infine, in fase di esecuzione del contratto viene predisposto un sistema per il controllo e il monitoraggio periodico delle diverse azioni e fasi di attuazione, ma soprattutto della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti. *Last but not least* i dati relativi ai contratti di fiumi devono essere accessibili a tutti, anche alla luce della direttiva 2003/4/CE e 2003/35/CE, in particolar modo con riguardo alle fonti di finanziamento degli stessi, e diffusi anche nell'ambito di attività di divulgazione sui CdF.

#### 4.2. La loro natura

Come si è più volte ricordato, in assenza di una vera codificazione della figura dei CdF, i modelli sviluppatisi nelle diverse regioni sono risultati assai variegati, dunque di difficile riconduzione a un modello unitario, con quello che ne consegue in termini di loro consolidazione e di certezza del diritto. Per indagarne la natura vale la pena di distinguere sulla scorta delle indicazioni della dottrina<sup>58</sup> i due momenti, già in precedenza identificati, quello relativo alla definizione condivisa e negoziata delle forme di attuazione della pianificazione di settore, e quello della concreta attuazione delle scelte programmatiche.

Il primo si riconduce abbastanza facilmente agli accordi fra amministrazioni, di cui all'art. 15 della L. n. 241 del 1990, che può essere considerato il "genus" da cui si diramano diverse "species" stabilite in leggi speciali<sup>59</sup>. Tale "genus" coincide con la gestione consensuale del potere, sfociante in una sorta di coamministrazione tra pubblici poteri e privati singoli e/o associati, che cooperano su un piano di tendenziale parità, ripartendo scelte, obblighi e responsabilità.<sup>60</sup> Va inoltre ricordato l'art. 1 della L. 241/1990, laddove si stabilisce che i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione sono improntati al principio di collaborazione e buona fede, di cui i CdF fanno evidentemente piena applicazione.

---

<sup>58</sup> Cfr. A. FORMICA, *op. cit.* 924-926

<sup>59</sup> Sull'amministrazione per accordi, cfr. R. FERRARA, *Commento all'art. 15*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2017; G. MANFREDI, *Commento all'art. 15* in A. BARTOLINI, S. FANTINI, G. FERRARI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Neldiritto Editore, 2010, 408 ss.; M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione dell'amministrazione per contratti*, Milano, 1996. Sugli accordi in materia ambientale, cfr. C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA e M.A. SANDULLI, a cura di, *Trattato di diritto dell'ambiente, procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, II, Milano, 2014, 447 ss.

<sup>60</sup> Sul punto cfr. A. FORMICA, *op.cit.* 926 ss. E. BOSCOLO, *op. cit.* 86-88.

Coi contratti di fiume si perviene all'esercizio congiunto dell'attività di programmazione e attuazione delle misure di pianificazione assunte dai soggetti pubblici competenti, che evidentemente è ben altra cosa sia rispetto alla partecipazione al procedimento amministrativo, di cui agli artt. 7- 10bis della L. 241 del 1990, sia alla partecipazione alla pianificazione di bacino, in quanto queste ultime si riducono alla mera rappresentazione di una posizione, e si esplicano mediante la presentazione di memorie, documenti non vincolanti per l'amministrazione, la quale non ha neppure l'obbligo di motivare le ragioni per le quali eventualmente se ne discosti, a dimostrazione del fatto che privato e amministrazione non si muovono su un piano paritario.<sup>61</sup>

Tra le "species" riconducibili al "genus" accordi tra amministrazioni, cui riferire i contratti di fiume si rinviene l'art. 34 del d.lgs. 267/2000(TUEL)<sup>62</sup> ove si contempla la possibilità per gli enti locali di concludere un accordo di programma per la definizione e attuazione di opere e/o programmi di interventi comuni, anche se, a ben vedere, tale disposizione si rivolge ai soli soggetti pubblici, mentre nei CdF i privati sono presenti con un ruolo non secondario.

Invece più calzante appare la riconduzione dei CdF alle diverse forme di programmazione negoziata, generativa di un processo dinamico di autorganizzazione di una comunità locale, di cui all'art. 2 c.203 della L. 662/1996, intesa come regolamentazione concordata tra soggetti pubblici e/o privati per la realizzazione di interventi diversi, però riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, implicante una valutazione complessiva delle attività di competenza<sup>63</sup>.

Peraltro, con particolare riferimento alle risorse naturali, il Codice nell'art. 206<sup>64</sup> ha introdotto un modello consensuale basato su accordi tra soggetti pubblici e privati in diversi ambiti connessi alla gestione dei rifiuti.

Le controversie nascenti dall'applicazione dell'art. 15 citato e figure ad esso riconducibili, sono decise, ai sensi dell'art. 133, c.1, lett. a), 2) del "Codice del processo amministrativo" ( d.lgs. n. 104 del 2010) dal giudice amministrativo nell'ambito della giurisdizione esclusiva.

La seconda fase si può articolare su diversi schemi a seconda dell'intensità e delle forme con le quali i privati hanno concordato di realizzare gli obiettivi della programmazione negoziata. Pertanto, di volta in volta, i privati potranno assumere il ruolo di appaltatori, concessionari, partner, sponsor o semplici beneficiari di contributi pubblici, e così si applicheranno le disposizioni relative ai singoli istituti.<sup>65</sup> In

---

<sup>61</sup> Le fattispecie di accordo per la valorizzazione dei beni culturali, previste nell'art. 112 del d.lgs.42/2004, si distinguono dai contratti di fiume - a vocazione massimamente inclusiva, aperti alla partecipazione di una platea pressoché illimitata di soggetti- in quanto interessano i soggetti pubblici e solo eventualmente i soggetti privati indicati dalla legge. Cfr. F. PUBUSA, *Forme e strumenti*, cit. 195ss..

<sup>62</sup> L'art. 34 d.lgs. n. 267/2000 si legge in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>63</sup> Sui diversi tipi di atti inclusi nell'art. 2 della L. 662/1996 cfr. F. PUBUSA, *op.cit.* 195ss

<sup>64</sup> Si legge in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>65</sup> Sul punto, cfr. A. FORMICA, *op.cit.* 925

particolare, in questa fase potrebbe venire in campo anche il PPP sociale, ora disciplinato dall'art. 201 del Codice dei contratti, d.lgs. 36/2023<sup>66</sup>, di modifica, in chiave semplificatrice e razionalizzatrice, delle previsioni precedenti, contenute negli artt. 189 (interventi di sussidiarietà orizzontale) e 190 (baratto amministrativo) del d.lgs. 50/2016, introducendo una nozione unitaria di “partenariato sociale”, inteso, alla luce dell'art. 118 c.IV cost, quale forma tipica di collaborazione tra i privati e le amministrazioni, per realizzare congiuntamente fini di interesse generale, o attività comunque utili per la collettività territoriale di riferimento, mediante lo scambio reciproco di prestazioni.<sup>67</sup>

### 4.3. Le criticità emergenti

I punti di forza dei CdF, ossia la loro flessibilità, idonea a renderli ben aderenti alle diverse realtà locali; la possibilità di raccolta immediata e diretta di informazioni sullo stato dei luoghi, garantita dall'intervento dei privati spesso depositari di un bagaglio di conoscenze assai utile anche alle amministrazioni locali; l'apporto fattivo dei privati, su base spontaneistica, da cui consegue, però, nel bene e nel male, la loro durata indeterminata - i CdF rimangono in vigore sino a quando permane la volontà dei contraenti - il loro contenuto negoziale frutto di una spinta “bottom-up”, possono però divenire elementi di criticità. Proprio perché l'intervento del privato avviene su base volontaristica, la sua durata, come si diceva, può essere molto variabile nel tempo e minare così la stabilità dei rapporti e il conseguimento degli obiettivi. Gli obblighi assunti in forma spontanea sono poi difficilmente coercibili, salvo che nella formulazione del contratto e atti connessi non si adotti un testo molto stringente in tal senso, andando però a compromettere la flessibilità complessiva dello stesso, dunque la realizzazione del progetto condiviso rimane in un certo qual modo in balia dei partecipanti.

I tempi di realizzazione, proprio perché si tratta di accordare la volontà di una pluralità di soggetti diversi, destinati ad aumentare nel tempo, senza un vero “spartito” da seguire, possono essere molto lunghi e gli accordi presi con una amministrazione vengono magari nel frattempo, con il cambio di *governance*, vanificati dalla successiva. Senza contare le croniche difficoltà nel recepimento di fondi, che si profilano soprattutto se la componente delle PMI non viene coinvolta.

Rimangono inoltre forti dubbi sull'efficacia dello strumento dei CdF per combattere il dissesto idrogeologico, per fronteggiare il quale si richiedono tempi di intervento ridotti e comunque provvedimenti autoritativi.

---

<sup>66</sup> Si legge in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

<sup>67</sup> I cittadini o le PMI, ad esempio, assolvono alla propria obbligazione tributaria attraverso la prestazione di opere o servizi. L'Ente territoriale anziché pagare un servizio o un'opera in denaro porta in compensazione un proprio credito tributario.

Risulta tutto da verificare se con i contratti di fiume, ricondotti nell'ambito della programmazione negoziata, si verifica quella cattura dell'interesse pubblico da parte del privato, segnalata da parte della dottrina in relazione alla figura generale della programmazione negoziata, così come è da chiarire se si verificano soluzioni derogatorie rispetto alle previsioni legislative, e dunque alla violazione del principio di legalità<sup>68</sup>, in una sorta di fuga dal provvedimento e dalla legge, con conseguenze di non poco conto sul sindacato del giudice penale<sup>69</sup>.

Non meno importante è il profilo culturale, al momento poco sviluppato: solo una massiccia opera di sensibilizzazione può indurre le amministrazioni locali, spesso prive di un adeguato supporto tecnico-amministrativo, a sviluppare forme di collaborazione fattiva con i privati, sperimentando nuovi modelli di azione congiunta, che richiedono, quanto meno in una prima fase di avviamento una forte motivazione, soprattutto in assenza di una base legislativa sviluppata.

#### **4.4. Il pioniere: il contratto del fiume Olona-Bozzente-Lura nella regione Lombardia**

Come già si diceva, il 22 luglio 2004 in regione Lombardia è stato firmato il primo contratto di fiume, quello di Olona-Bozzente-Lura<sup>70</sup> ( successivamente comprendente anche il fiume Lambro meridionale) che ha rivestito il ruolo di apripista per le esperienze successive di coprogettazione per la riqualificazione fluviale, il risanamento ambientale e la mitigazione del rischio idraulico di altri bacini fluviali, anche in altre regioni. Come si legge nelle premesse dell'accordo, il principio posto a fondamento dello stesso è quello dell'azione sinergica di tutti i soggetti ( pubblici e privati) insediati nell'ambito territoriale di riferimento, per il risanamento ambientale e la mitigazione del rischio idraulico, al fine di invertire la tendenza al degradato ambientale/territoriale dei bacini fluviali, mediante la creazione di una strategia di pianificazione partecipativa dal basso verso l'alto e la promozione di piani di gestione delle risorse idriche a livello di bacino idrografico, per perseguire l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile degli stessi, nel quadro di una forte valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale.

---

<sup>68</sup> Cfr. A. CRISMANI, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 2, 47 ss.

<sup>69</sup> Come evidenziato da A. CRISMANI, *op cit.* 50, il giudice penale ha ammesso che gli accordi di programma e figure affini possano derogare la legge solo limitatamente a profili organizzatori e procedurali, ma senza interferire con i profili sostanziali, ad es, in tema di inquinamento non sarà possibile oltrepassare i limiti di legge. Peraltro alle volte il giudice penale tende a individuare negli accordi di programma e atti simili dei patti occulti. La giurisprudenza amministrativa, da parte sua, ha ritenuto che le previsioni contenute negli accordi costituiscono una "lex specialis", in grado di derogare alle previsioni generali.

<sup>70</sup> Il testo del CdF si legge in [www.contrattidifiume.it](http://www.contrattidifiume.it). Nel 2006 l'ambito ha ricompreso anche il bacino del Lambro meridionale a Sud di Milano. Il CdF è stato sottoscritto da regione Lombardia, provincia di Milano, Varese e Como, Ambiti territoriali ottimali di Milano (Provincia), Varese e di Como, ARPA Lombardia, Autorità di Bacino del fiume Po, Agenzia Interregionale per il Po (AIPO), Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia

Va innanzitutto precisato che ai sensi della L.r. 14 marzo 2003 n.2, la Regione riconosce gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) come gli strumenti prioritari per la programmazione, il finanziamento e l'attuazione degli interventi sui bacini di fiume Olona-Bozzente-Lura, riservando così la priorità dei propri interventi di sostegno finanziario nell'ambito fluviale ai progetti in esso definiti. Più in generale, comunque, la programmazione negoziata, come si legge nei *considerata* del CdF, costituisce, in applicazione dei principi costituzionali di sussidiarietà e di pariordinazione degli Enti territoriali, la modalità ordinaria con la quale regione Lombardia intende rapportarsi con i soggetti presenti sul territorio al fine di condividere le scelte programmatiche. L'adesione all'AQST avviene su base volontaria, con possibilità di recesso mediante provvedimento motivato, circostanza questa che impone ponderazione, approvato dall'organo competente dell'Ente o di cui il Comitato di Coordinamento prende atto, ai sensi dell'art. 17. Una volta sottoscritto l'accordo, questo vincola i suoi sottoscrittori a perseguire gli obiettivi previsti, secondo le rispettive competenze, responsabilità e con l'impiego di risorse proprie.

Significativo che l'art. 16 del CdF abbia disciplinato espressamente anche l'ipotesi in cui il programma di azione non venga attuato, verificato o monitorato da parte dei soggetti a ciò tenuti, rischio concreto che si presenta soprattutto laddove vi sia una scelta volontaristica alla base dell'adesione al CdF. Il soggetto responsabile dell'AQST, rileva l'inadempimento da parte del soggetto attuatore dell'AQST e assegna un termine per l'adempimento, decorso inutilmente il quale, attiva la procedura per la revoca del finanziamento in ragione della titolarità dei fondi.

Va sottolineato che regione Lombardia, a differenza di altre regioni, da subito ha predisposto una veste giuridica ben definita per inquadrare la figura dei CdF, appunto quella degli AQST, circostanza che attribuisce maggiore chiarezza nell'assunzione di obblighi e responsabilità reciproche, oltre a facilitare il rilevamento di inadempienze.

Questa scelta ha contribuito a segnare l'evoluzione dei CdF, in assenza di una specifica codificazione legittimante. Dopo la stagione dello sviluppo spontaneo, per effetto di una mobilitazione civica sfociata in atti pattizi, archetipo di diritto informale<sup>71</sup> prodotto con movimento *bottom-up*, i CdF sono confluiti in accordi cornice per il finanziamento e la territorializzazione di opere pubbliche. L'impressione è che i CdF abbiano fortemente ridotto la loro matrice originaria per riempirsi di contenuti di natura pubblicistica. Il dato certo è che la codificazione specifica a livello regionale prima e a livello statale poi è intervenuta "ex post" prendendo atto e legittimando una situazione già sviluppatasi nei fatti (ma che comunque poteva giovare, a livello generale, dell'art. 15 della L. n. 241/1990).

---

<sup>71</sup> Su punto, cfr. E. BOSCOLO, *Le politiche*, cit. 83, nonché la parte curata dall'Autore in AA.VV. *L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, in [www.researchgate.net/publication/362656389](http://www.researchgate.net/publication/362656389)



Inoltre l'accordo, pur essendo il primo, appare già ben strutturato, con i suoi 18 articoli (e 3 allegati), nei quali oltre alle finalità, agli ambiti di intervento, alla metodologia e agli strumenti usati, agli obiettivi strategici per la programmazione delle azioni e ai relativi tempi di attuazione, sono previste le modalità di adesione dei soggetti privati e le ipotesi di inadempimento e revoca oltre che del recesso, come si diceva. A dimostrazione della natura di strumento sempre aperto alla partecipazione dei privati, anzi la partecipazione è l'anima dell'accordo stesso, propria del CdF, è stata contemplata un' apposita disposizione (art. 15) concernente le modalità di adesione di soggetti privati interessati, che con la loro azione contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi strategici del CdF nei diversi campi di azione (produttivo, finanziario, culturale, ambientale ecc..) mettendo a disposizione risorse umane, finanziarie o semplicemente conoscitive. Spetta al Comitato di Coordinamento valutare le proposte di adesione e stabilire il contributo di ciascun soggetto alle attività del CdF, il tutto nel rispetto del principio della massima inclusività. Questo dimostra che sebbene l'adesione al CdF avvenga su base pienamente volontaristica, niente viene lasciato all'improvvisazione, nel senso che l'adesione stessa deve seguire determinate modalità, rientrando in un disegno generale per la realizzazione degli obiettivi del CdF, come dimostra la circostanza che il Comitato di Coordinamento specifica il contributo di ciascun soggetto in guisa che tutto si svolga in modo ordinato ed efficiente. Se così non fosse, il progressivo coinvolgimento di un numero sempre più elevato di soggetti potrebbe condurre ad una situazione caotica, pregiudizievole al conseguimento degli obiettivi. Infatti, ad integrare l'accordo, vi sono gli allegati che specificano i programmi di attività, le schede descrittive delle azioni del primo programma di azione e soprattutto il quadro riassuntivo degli impegni dei singoli sottoscrittori e delle relative dotazioni finanziarie.

I soggetti sottoscrittori assicurano la dotazione finanziaria necessaria per l'attuazione delle attività individuate nel primo programma di azione, in particolare la regione Lombardia assicura i mezzi finanziari e le strutture organizzative per il funzionamento del Comitato Tecnico e le consulenze attivate con ARPA.

#### **4.5. Il progetto strategico di sottobacino (PSS) Lura**

A partire dal 2010 il sottobacino <sup>72</sup>del torrente Lura è stato selezionato come ambito d'elezione per la messa in campo di un nuovo strumento condiviso per la riqualificazione del bacino e la mitigazione del rischio idraulico, il progetto strategico di sottobacino (PSS), chiamato a dare attuazione al piano di bacino, ai sensi degli artt. 65 e 67 del d.lgs.152/2006 e del piano territoriale regionale (PTR). Il PSS Lura, ratificato nel 2015 con delibera di Giunta della Regione Lombardia, è considerato l'elaborazione più avanzata dei processi dei CdF in Lombardia, e come già il Cdf, a sua volta ha fatto da apripista per il suo diffondersi

---

<sup>72</sup> L'art 55 bis della L.R. Lombardia 12/2005 stabilisce che i sottobacini idrografici sono considerati come ambiti territoriali adeguati per il governo delle acque e dei suoli

in altri bacini. Il PSS è stato introdotto in Lombardia con la L.R. n. 11 del 2005 che l'ha configurato come strumento operativo dei CdF, con l'intento di dar vita a una sorta di collante per mantenere unite le svariate esigenze del bacino fluviale: tutela delle acque dagli inquinamenti, preservazione dei corpi idrici, difesa delle comunità insediate sul territorio da eventi calamitosi, protezione del paesaggio e delle tradizioni locali, offerta di servizi ecosistemici e *last but not least* sviluppo della consapevolezza del valore sociale del fiume, alla base per secoli dello sviluppo delle città. Il PSS Lura è iniziato con un esame approfondito delle criticità del bacino (tipologia delle diverse forme di inquinamento, degrado ecc..) seguito poi dall'individuazione dei pregi a livello paesaggistico-ecosistemico e culturale, per predisporre un *corpus* di misure molto specifiche finalizzate a raggiungere 3 obiettivi: a) miglioramento della qualità dell'ambiente acquatico e peri-fluviale; b) riduzione del rischio idraulico; c) miglioramento della qualità del rapporto uomo/fiume. Infine largo spazio è stato dato alle misure di monitoraggio, informazione al pubblico e comunicazione, anche di carattere didattico.

Il PSS, ancora più del CdF, è uno strumento relazionale, in quanto mira a stabilire un percorso in grado di riunire attorno a un tavolo tutte le diverse componenti territoriali coinvolte per l'assunzione di decisioni concordate di problemi comuni. Tale strumento prevede l'integrazione tra il programma di tutela delle acque, il piano di gestione del rischio alluvioni, le programmazioni territoriali e/o di settore (es. piani di gestione delle aree protette ecc...). Il PSS si colloca all'interno del CdF, non contiene prescrizioni vincolanti, tuttavia, grazie alla sua ampia inclusività, riorienta la pianificazione comunale, e in generale settoriale, mediante un approccio metasettoriale. Le misure del PSS sono discusse e decise con gli stakeholders territoriali.

Mentre il CdF si prospetta come strumento programmatico, a medio-lungo termine, il PSS si configura come strumento di breve periodo, di carattere squisitamente attuativo, nel quale finalmente si prende atto che nel processo di riqualificazione di un territorio il paesaggio, inteso come testimonianza di civiltà, risultato dell'interrelazione dell'uomo con il suo territorio, secondo l'impostazione del codice dei beni culturali e ambientali, d.lgs, n. 42/2004, presenta una imprescindibile, spiccata autonomia.

Il PSS propone a livello di sottobacino la declinazione di piani e programmi settoriali e tecnici che vengono in questo modo integrati, per fornire in modo unitario indicazioni per la pianificazione e programmazione regionale, provinciale e locale, di più ampia scala. La vocazione del PSS è quella di costruire una sorta di puzzle, dove le tessere sono costituite dai diversi attori coinvolti nell'opera di riqualificazione, oltre ovviamente alle Autorità preposte alla pianificazione di settore, affinché vengano considerate anche altre componenti, ad es quella degli agricoltori, dei gestori/fruttori delle aree protette, ecc..., le cui prerogative vengono comunque interessate dalla pianificazione, per addivenire a una gestione integrata. Oltre a una sinergia operativa tra i diversi ed eterogenei ambiti interessati, si mira ad



instaurare dei processi di finanziamento cooperativo, particolare di non secondaria importanza in un momento storico di risorse assai scarse, che può comportare l'afflusso di maggiori risorse pubbliche e/o un loro migliore utilizzo sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza.

#### 4.6. Contratti di fiume/paesaggio: il caso del medio Panaro

La prospettiva, sopra descritta, di protezione olistica dell'area fluviale propria dei contratti di fiume, è andata sempre più accentuando al suo interno la protezione del paesaggio (fluviale, ma non solo), che trova nella Convenzione europea del paesaggio, nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004)<sup>73</sup> e nella normativa di carattere regionale, la disciplina essenziale di riferimento. Certamente le fonti da ultimo citate nonché i piani paesistici regionali non possono essere disattesi dal contenuto pattizio dei contratti di fiume, piuttosto questi ultimi, con la loro flessibilità fungono da catalizzatore per i processi attuativi della protezione paesaggistica stessa<sup>74</sup>.

Particolarmente interessante è il contratto di fiume/paesaggio del medio Panaro<sup>75</sup> che, nell'ambito delle politiche regionali per la tutela e valorizzazione del paesaggio, di cui alla L.R. 23/09, prende le mosse dal progetto "Parco fluviale del Panaro" assumendo il ruolo di esperienza pilota quanto a modalità partecipativa e integrata, con la quale il rapporto fiume/territorio/paesaggio viene affrontato, per la rifunzionalizzazione e valorizzazione dell'ambito fluviale del Panaro, ricostituendone le specificità anche paesaggistiche, nonché per la gestione delle aree perifericali, del tratto interurbano del Panaro, alla ricerca di un equilibrio virtuoso tra incentivazione allo sviluppo economico, equità sociale e rispetto dell'ambiente.

Scorrendo velocemente il testo del contratto si rileva che la gestione della risorsa idrica viene considerata nella sua globalità, dove spicca la dimensione paesaggistica (art. 1 c.2, la Convenzione europea del paesaggio è considerata riferimento concettuale e operativo primario nella sua componente sociale, istituzionale e innovativa dell'impostazione culturale tradizionale di paesaggio).

Il contratto di fiume/paesaggio del medio Panaro, ai sensi del suo art. 2 si qualifica come *"accordo consensuale tra soggetti e strutture diverse (istituzionali, tecnico gestionali e sociali in forma associata) interagenti sullo stesso territorio, ciascuno per la propria competenza"*, con la finalità di addivenire ad una ricomposizione

<sup>73</sup> Si legge in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Viene citato anche da A. PRONTERA I *contratti di fiume*, cit., 7-8.

<sup>74</sup> L'ambito del medio Panaro rientra nelle aree soggette a progetti di tutela, recupero e valorizzazione, alla luce dell'art. 32 del Piano territoriale Paesaggistico regionale (PTPR) della regione Emilia Romagna ([www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)).

<sup>75</sup> Si legge nel sito istituzionale della Regione Emilia Romagna. Il contratto è stato approvato con delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna 30 luglio 2012 n.1104 in BUR n. 167 del 29.8.2012. Esso non comporta alcun onere finanziario a carico della regione Emilia-Romagna e non prevede modifiche di atti o piani regionali. I soggetti firmatari del contratto coincidono con i sottoscrittori del progetto del "Parco fluviale del Panaro", ossia i Comuni di Vignola, Savignano s/P, Spilamberto, San Cesario sul Panaro, provincia di Modena, regione Emilia Romagna, Consorzio della bonifica Burana e Presidio Paesistico Partecipativo del fiume Panaro.

socioeconomica, idrologica, ecologica, paesistica dei territori interessati (art. 1), ossia il fiume e la sua vallata. Si tratta di un accordo quadro, come tale volto a definire gli indirizzi di carattere generale, destinato ad essere integrato da successivi accordi (accordi operativi) tra i diversi soggetti di volta in volta interessati. Trova conferma anche il profilo “aperto” ed evolutivo dei contratti di fiume (art. 9), per loro natura volti alla progressiva inclusione di nuovi partner, sia all’interno dell’accordo quadro sia dei diversi accordi operativi, tra i diversi contraenti o tra questi ultimi e i terzi, per l’integrazione delle politiche settoriali e la sperimentazione di nuove forme di *governance* multilivello.

La natura integrativa dei CdF rispetto agli strumenti urbanistici si evince dall’art. 2 dove si precisa che il contratto si esercita su un ambito territoriale definito sulla base degli indirizzi del PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale).

L’elenco delle azioni tematiche, di cui all’art. 7, manifesta l’approccio olistico del contratto che impone una pluralità di interventi: il fiume e le acque; il ciclo tecnologico delle acque; l’agricoltura, l’alimentazione e il territorio; la fruizione del territorio e la mobilità sostenibile; le attività estrattive; la rete ecologica; il laboratorio della genesi ed evoluzione del paesaggio; i nodi città-fiume. Tali azioni tematiche andranno poi ad influenzare la concreta stesura dei futuri strumenti urbanistici, come si evince dall’art. 9.

## 5. Conclusioni

La gestione e la protezione delle risorse idriche, ma anche ambientali in generale <sup>76</sup>, in considerazione della loro fragilità e scarsità, messe a dura prova dai cambiamenti climatici in atto, si declinano ormai alla luce del principio di sostenibilità, in considerazione dei doveri di tutela delle aspettative delle generazioni presenti e future.

La loro natura di beni a “demanialità custodiale”, nel senso indicato dalla migliore dottrina citata nel presente lavoro, presuppone per lo più l’utilizzo di poteri autoritativi - si pensi ad es. all’esercizio della tutela in via amministrativa dei beni demaniali- che ben potrebbero essere integrati, ma non certo sostituiti, dall’intervento dei privati in applicazione del principio di sussidiarietà.

I contratti di fiume, sopra analizzati, pur nella loro eterogeneità, presentano elementi di comunanza. Si pensi all’utilizzo di un approccio “win-win”, ossia la realizzazione di azioni con reciproci vantaggi per i soggetti coinvolti; la riduzione della conflittualità tra utilizzatori delle risorse e del contenzioso in sede giurisdizionale; la progressiva e marcata inclusione della protezione paesaggistica tra gli obiettivi di tutela, chiamati tutti a introdurre modelli di amministrazione condivisa<sup>77</sup>. In ogni caso la libera iniziativa dei cittadini concretizzantesi nella realizzazione di progetti, programmi, volti a valorizzare e preservare anche

<sup>76</sup> Si pensi ad esempio alle foreste. Sul punto, cfr. M. BROCCA, *Gli accordi di foresta*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2022, 4, 871-889

<sup>77</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Op. cit.* 85

ma non solo sotto il profilo ecologico i bacini fluviali, non può considerarsi sostitutiva dell'obbligatoria attività autoritativa, seppur partecipata dai soggetti interessati, di pianificazione del bacino idrografico. L'apporto volontario dei cittadini, spesso depositari di importanti informazioni sulla natura dei luoghi, non acquisibili altrimenti o altrettanto rapidamente dall'amministrazione, appare prezioso in una prospettiva di affiancamento nell'esercizio di poteri che rimangono comunque, per loro natura, autoritativi. Gli stessi accordi di fiume del resto vengono approvati con un provvedimento.

L'ottimale gestione e preservazione della risorsa idrica, in particolare delle aree fluviali, nonché la protezione del paesaggio, a causa della estrema frantumazione degli interessi e dei poteri coinvolti, necessita, in via integrativa, si ripete, dell'apporto collaborativo dei cittadini, i quali se responsabilizzati possono fare molto, anche in termini di vigilanza per la preservazione di tali ambiti, esercitando una sorta di controllo diffuso sulla risorsa (sentinelle ambientali).

Il punto di forza dei CdF senza dubbio risiede nel coinvolgimento e nella responsabilizzazione dei cittadini e/o delle PMI nella tutela e valorizzazione delle aree fluviali, sotto svariati punti di vista, contribuendo così a radicare il concetto che la loro salvaguardia prima che un diritto è un dovere che grava su ciascuno, in particolare su coloro i quali si trovino in prossimità del bacino fluviale, favorendo la dimensione comunitaria del godimento e della gestione della risorsa idrica<sup>78</sup>. Non va tuttavia sottaciuto che i CdF in molte regioni, quali la Lombardia, dove sono nati, tendono a stemperare in parte il loro contenuto di aggregazione spontanea di cittadini e associazioni, per assumere quello di strumenti idonei alla territorializzazione delle opere pubbliche.

La natura consensuale dei contratti di fiume appare particolarmente idonea alla composizione dei variegati interessi presenti nei sistemi fluviali, ove più strumenti di pianificazione delle risorse idriche devono convivere senza contraddirsi, in quanto rende più facile la mediazione e la composizione degli stessi e permette di riunire in un quadro dinamico e fluido la complessità, relazionale e istituzionale, presente in tali ambiti. I CdF, dunque, come l'art. 206 del Codice, confermano una tendenza sempre più pronunciata nel nostro ordinamento a riconoscere nelle figure di amministrazione condivisa le forme più idonee a garantire la tutela dei beni ambientali a titolarità diffusa, naturalmente nella consapevolezza delle loro peculiarità.

Certamente le previsioni normative a livello nazionale, ossia l'art 68 *bis* del Codice dell'ambiente e l'art. 36 *ter* c. 9 del decreto semplificazioni *bis*, nonché quelle contenute nelle leggi regionali, e le prescrizioni dei diversi piani di bacino, sono nel loro complesso molto scarse e lasciano a regole di "soft law" l'indicazione delle modalità costitutive dei CdF, i loro obiettivi ecc... Senza sacrificarne troppo la

---

<sup>78</sup> Idem

flessibilità, un maggior dettaglio a livello normativo nazionale certamente gioverebbe, soprattutto per il profilo della coercibilità degli impegni assunti e delle sanzioni.

L'art. 36 *ter* c. 9 D.L.77/21, come si diceva, prevede i contratti di fiume quale strumento preferenziale per l'attuazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, mediante una manutenzione idraulica sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici, alla quale le comunità stanziali, opportunamente coinvolte, in virtù della loro approfondita conoscenza dei luoghi, possono contribuire in modo determinante. In considerazione del fatto che l'art. 36 *ter* c.9 è contenuto in un atto connesso alla realizzazione del PNRR e atti collegati, si potrebbe pensare che la natura flessibile dei CdF non sia stata considerata dal legislatore di ostacolo al raggiungimento delle finalità del PNRR. Tuttavia qualche dubbio rimane sull'adeguatezza, in concreto, dei CdF a limitare o prevenire il dissesto idrogeologico,<sup>79</sup> in considerazione della ristrettezza dei tempi di realizzazione degli interventi e della necessità di un facile e rapido monitoraggio del loro avanzamento, non facilmente garantiti dai CdF, per la loro particolare struttura. Inoltre non ci si nasconde che potrebbero sorgere delicate questioni nella ripartizione delle responsabilità tra cittadini e pubbliche amministrazioni qualora dall'attività amministrativa condivisa si producano danni in capo a terzi.

Nel modello dell'amministrazione condivisa dei CdF i poteri pubblici non vengono meno, ma semplicemente operano in sinergia con i cittadini che volontariamente decidono di collaborare, pertanto si potrebbe pensare che l'attuazione del PNRR, indirizzata comunque a rafforzare gli apparati amministrativi, indirettamente, in una prospettiva di medio e lungo termine, agevererà anche i modelli alternativi a quelli autoritativi, proprio perché questi ultimi presuppongono pur sempre un apporto dal lato amministrazione<sup>80</sup>. Tuttavia, sul piano teorico, non si può escludere l'ipotesi inversa, ossia che essendo le procedure di amministrazione condivisa flessibili e non sempre predefinite e facilmente monitorabili nel loro sviluppo, un irrobustimento degli apparati amministrativi soprattutto sotto il profilo informatico, potrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a utilizzare i moduli tradizionali con rinnovato vigore.

Infine sarà importante capire se, e in che misura, i contratti di fiume verranno impiegati per l'attuazione delle previsioni del regolamento "Nature Restoration Law", una volta entrato in vigore, al fine di rendere ancora più incisiva l'adozione di piani di risanamento/rigenerazione delle aree fluviali degradate.

---

<sup>79</sup> Sul punto, cfr. F. GIGLIONI, *Consolidazione*, cit. 205

<sup>80</sup> In tal senso, pur con le dovute perplessità, cfr. F. GIGLIONI, *Consolidazione*, op. ult.cit.