

L'EFFETTIVITÀ DELLA GOVERNANCE DELLA RISORSA IDRICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

The effectiveness of water resource governance in the Italian legal system

CRISTINA PASTA *

Abstract [ITA]. Il governo delle risorse idriche rappresenta una sfida per le autorità pubbliche, resa ancora più ardua dai cambiamenti climatici. Periodi di siccità prolungata si alternano a eventi di precipitazione intensa, che suoli sempre più impermeabilizzati non riescono ad assorbire, causando fenomeni alluvionali e dissesto idrogeologico. Tali dinamiche acuiscono la necessità di investimenti per la realizzazione di nuove infrastrutture e per la manutenzione di quelle esistenti, al fine di risolvere le criticità legate all'approvvigionamento di risorsa e alla qualità della medesima. Di fronte a questo scenario, il presente lavoro si propone di affrontare i nodi critici del sistema di *governance* della risorsa idrica nell'ordinamento italiano, assumendo come riferimento metodologico i *Principles on Water Governance* elaborati dall'OCSE nel 2015. L'analisi si concentra, in particolare, sui principi che mirano a rafforzare l'effettività della *governance* della risorsa e, dunque: sull'allocazione di funzioni e di responsabilità tra le diverse Autorità di settore; sulla dimensione ottimale del governo della risorsa; sul grado di coordinamento tra il settore idrico e gli altri settori interessati dalla risorsa; infine, sull'adeguatezza delle istituzioni pubbliche rispetto alla complessità delle sfide da fronteggiare. L'esito dell'analisi rivela un sistema segnato da *governance gaps* profondi. All'assetto istituzionale ordinario, già caratterizzato da una persistente frammentazione delle competenze tra livelli di governo e tra soggetti diversi, nonché da una cronica insufficienza di risorse umane e finanziarie, si affiancano frequentemente strutture emergenziali, sorte in risposta a periodi di siccità prolungata o a disastri naturali. Lungi dal colmare le lacune del sistema ordinario, questi assetti straordinari ne erodono progressivamente l'autorità, sottraendo risorse e legittimazione alle istituzioni permanenti e ostacolando la sedimentazione di quella capacità istituzionale necessaria nel lungo periodo.

Abstract [ENG]. *Water resource governance represents one of the most complex challenges for public authorities, made even more difficult by climate change: prolonged periods of drought alternate with intense precipitation events that increasingly impermeable soils are unable to absorb, causing flooding and hydrogeological instability. These dynamics intensify the need for investment, both in the construction of new infrastructure and in the maintenance of existing systems, in order to address critical issues with regard to water supply and water quality. Against this backdrop, the paper aims to address the key critical issues in the system of water resource governance within the Italian legal framework, taking as methodological reference the OECD Principles on Water Governance (2015). The analysis focuses in particular on those principles aimed at enhancing the effectiveness of water governance and thus on the allocation of functions and responsibilities among the various authorities involved; on the optimal size of resource management; on the degree of coordination between water sector decisions and policies implemented in related sectors; on the adequacy of administrative capacity in light of the complexity of the challenges to be addressed. The findings reveal a system marked by significant governance gaps. Alongside the ordinary institutional framework, already characterized by persistent fragmentation of competences across levels of government and among different actors, as well as by a chronic shortage of human and financial resources, emergency structures frequently emerge in response to prolonged droughts or natural disasters. Rather than addressing the shortcomings of the ordinary system, these extraordinary arrangements tend to erode its authority, diverting resources and legitimacy away from permanent institutions and hindering the development of the adaptive institutional capacity required in the long term.*

Parole chiave: *Governance* della risorsa idrica; Principi OCSE sulla *governance* della risorsa idrica; Allocazione delle competenze; Gestione emergenziale della risorsa idrica; Dimensione ottimale di governo; Coordinamento intersettoriale; Adeguatezza autorità del settore.

Keywords: *Water resource governance; OECD Principles on Water Governance; Allocation of competencies; Emergency management of the water resource; Optimal governance size; Intersectoral coordination; Adequacy of sector authorities.*

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. L'allocazione delle competenze nel governo della risorsa idrica. - 2.1. La gestione emergenziale della risorsa idrica. - 3. Il governo della risorsa su scala adeguata. - 4. Il settore idrico e il coordinamento intersettoriale. - 4.1. La risorsa idrica e il governo del territorio. - 4.2. La risorsa idrica e gli scopi produttivi. - 5. Le sfide del settore idrico e l'adeguatezza delle autorità competenti. - 6. Cenni conclusivi.

1. Premesse

Thomas Fuller, storico inglese del XVII secolo, osservava che «Non conosciamo mai il valore dell'acqua finché il pozzo non si prosciuga». Che le società umane tendano a sottovalutare il valore dei beni comuni fino al momento della loro scarsità è dunque osservazione antica. La risorsa idrica ne rappresenta, forse, l'esempio più paradigmatico.

Il rapporto *Global Water Bankruptcy. Living Beyond Our Hydrological Means in the Post-Crisis*, elaborato dall'*Institute for Water, Environment, and Health* della *United Nations University*, evidenzia con chiarezza come il pianeta sia entrato in una fase di crisi idrica irreversibile, considerato che una parte consistente del patrimonio idrico globale risulta danneggiata oltre ogni realistica prospettiva di pieno reintegro.

Il caso italiano presenta criticità peculiari. La penisola si colloca, infatti, nell'area mediterranea, una zona geografica particolarmente vulnerabile, annoverata tra i cosiddetti *hot-spot* climatici.

Più specificamente, l'area è interessata da un surriscaldamento più rapido rispetto alla media globale e ciò comporta che i corpi idrici siano esposti a livelli di stress particolarmente elevati, a causa dei prolungati periodi di siccità e alla generale diminuzione delle precipitazioni nevose nel corso della stagione invernale.

I periodi di siccità si alternano con frequenza sempre più crescente a eventi meteorologici di forte intensità, dai quali spesso scaturiscono fenomeni alluvionali e gravi episodi di dissesto idrogeologico. I suoli, progressivamente impermeabilizzati dall'urbanizzazione e resi ancora più compatti dalla siccità, hanno perso nel tempo la capacità di assorbire e trattenere le acque meteoriche, che anziché contribuire alla ricarica delle falde acquifere si disperdono, generando deflussi incontrollati.

La riduzione della portata dei corsi d'acqua, per lunga parte dell'anno caratterizzati da un regime torrentizio, favorisce, inoltre, la risalita del cuneo salino, con conseguenze particolarmente gravi sugli ecosistemi.

Alcune criticità si riscontrano poi anche in relazione alla qualità della risorsa. Se da un lato, infatti, le acque potabili in Italia presentano un elevato livello di conformità¹ rispetto ai parametri microbiologici, chimici e indicatori fissati a tutela della salute umana², dall'altro la gestione della raccolta e del trattamento delle acque reflue urbane è risultata significativamente meno virtuosa. Tale circostanza è dimostrata dall'apertura di numerose procedure di infrazione a causa della violazione degli obblighi posti dalla direttiva 91/271/CEE³, culminate anche in condanne a carico dello Stato italiano. Si consideri, in tal senso, la recente sentenza CGUE, 27 marzo 2025 (causa C-515/23), che ha messo in evidenza come sul territorio, da decenni, si sia consolidata una situazione generalizzata di inosservanza delle prescrizioni unionali in materia, con il rilascio di reflui non adeguatamente trattati nei corpi idrici⁴.

Si noti inoltre che le reti fognarie sono spesso realizzate per convogliare sia le acque reflue che le acque meteoriche, risultando fortemente sollecitate dagli eventi meteorologici più estremi⁵.

In Italia, la necessità di realizzare nuove infrastrutture si affianca alle esigenze di rinnovamento di quelle esistenti, che in larga parte non hanno beneficiato degli interventi di ammodernamento necessari. In un settore *capital intensive*, la scarsa qualità della gestione che ha storicamente connotato la risorsa - e che caratterizza tuttora una parte del territorio nazionale⁶ - ha rappresentato la principale causa del progressivo declino delle infrastrutture idriche. Si fa riferimento, in particolare, alla scelta di procedere attraverso gestioni in economia, spesso accompagnate da politiche tariffarie inadeguate, inidonee a conseguire economie di scala e a sostenere un programma di investimenti di lungo periodo. Ciò ha determinato un complessivo stato di degrado delle reti, con conseguenze rilevanti in termini di perdita di risorsa⁷.

In tale prospettiva, negli ultimi anni sono stati avviati programmi di investimento finalizzati a colmare il ritardo accumulato nel passato. Tra questi occorre richiamare il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNISSI), introdotto dall'art. 1, comma 516, della l. 27 dicembre 2017, n. 205⁸. Tale strumento è stato istituito ai fini della programmazione e della realiz-

¹*Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo.

Si veda il Primo rapporto nazionale sulla qualità dell'acqua potabile in Italia, elaborato dal Centro Nazionale per la Sicurezza delle Acque (CeNSIA) dell'Istituto Superiore di Sanità per il triennio 2020-2022, disponibile al sito www.iss.it.

² Si fa riferimento ai parametri fissati dal d.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, assunto in attuazione della direttiva 2020/2184/UE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Sul tema, A. MURATORI, *Qualità delle acque per il consumo umano: ultime novità*, in *Ambiente & sviluppo*, 2025, n. 8-9, pp. 555 ss.

³ La direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, sarà abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2024/3019 a partire dal 1° agosto 2027. Sul tema, A. MURATORI, *Al via la Direttiva 2024/3019/UE sulle acque reflue urbane*, in *Ambiente & sviluppo*, 2025, n. 2, pp. 79 ss.

⁴ Le violazioni riguardano, in particolare: la mancata predisposizione di reti fognarie; la mancata sottoposizione dei reflui a un trattamento secondario prima di confluire negli scarichi e, ove destinati alle cosiddette aree sensibili, a un trattamento più intenso; l'assenza di garanzie relative alla progettazione, gestione e manutenzione degli impianti. Sul tema, I. PATTA, *L'ennesima condanna dell'Italia da parte della CGUE in materia di trattamento delle acque reflue: violazione della Direttiva 91/271/CEE o inefficienza dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.?*, in *DPCE online*, 2025, n. 2, pp. 935 ss.

⁵ La circostanza è evidenziata nell'edizione 2026 del *Blue Book* adottato dalla Fondazione Utilitatis.

⁶ Secondo i dati del *Blue Book 2026* (p. 8), la gestione in economia del servizio idrico integrato risulta ancora attiva in 1.310 comuni e interessa circa 6,9 milioni di abitanti (si tratta del 12% della popolazione).

⁷ Il campione del *Blue Book 2026* conta oltre 324 mila km di rete (di cui il 30% con più di 30 anni), registra perdite medie del 37,9% e forti divari territoriali.

⁸ Recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

zazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità, al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture, così da aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le perdite nelle reti. Alla luce delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il PNISSI dovrebbe costituire, in futuro, lo strumento di riferimento per gli investimenti relativi all'approvvigionamento di risorsa⁹. Accanto a tale Piano è stato introdotto lo Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (SFNISSI), istituito dall'art. 24 del d.l. 19 febbraio 2026, n. 19¹⁰. Quest'ultimo rappresenta un tentativo di agevolare l'accesso ai finanziamenti necessari per gli interventi nel comparto idrico.

Anche il Metodo Tariffario Idrico (MTI) sviluppato da ARERA¹¹ costituisce uno strumento attraverso il quale tentare di colmare il deficit infrastrutturale. La tariffa applicata dai gestori è costruita infatti in modo tale da garantire la sostenibilità economico-finanziaria del servizio e un flusso costante di investimenti¹².

La tariffa del servizio idrico assume, in realtà, una pluralità di funzioni. Oltre a quanto già considerato, il sistema tariffario persegue fini di inclusione sociale, assicurando l'accesso universale alla risorsa¹³, e promuove la tutela dell'ambiente, incentivando un utilizzo razionale della medesima¹⁴.

In considerazione delle criticità evidenziate, la costruzione di un sistema di *governance* effettivo ed efficace, che garantisca il coinvolgimento e la partecipazione della collettività, dovrebbe costituire una priorità nell'agenda delle istituzioni pubbliche¹⁵.

In tale prospettiva, nel maggio 2015, l'OCSE ha elaborato i *Principles on Water Governance*. Questi ultimi rappresentano uno strumento utile per valutare lo stato della *governance* della risorsa nell'ordinamento e individuare i possibili margini di miglioramento. L'approccio sotteso a tali principi

⁹ Si veda la Riforma 4.1 "Semplificazione normativa e rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico", nell'ambito della missione M2C4.4. La Corte dei conti, con la Deliberazione n. 56/2025/CCC, ha riscontrato alcune criticità nell'attuazione degli interventi previsti dal Piano e, in tale prospettiva, ha formulato alcune osservazioni.

¹⁰ Lo scopo dello SFNISSI è quello di assicurare la realizzazione dell'Investimento 4.5 "Regime di sovvenzioni per gli investimenti in infrastrutture idriche" della Missione 2, Componente 4, del PNRR. Inoltre, tale strumento promuove in generale la realizzazione di investimenti in infrastrutture idriche. Lo SFNISSI è alimentato, tra l'altro, da una quota pari a 1.000.000.000 di euro a valere sulle risorse assegnate all'Investimento 4.5 dal fondo *Next Generation EU-Italia*. Tali risorse sono destinate al finanziamento dei progetti previsti dal PNISSI e degli interventi del settore idrico ricompresi tra le opere di cui all'allegato IV al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108). Esse sono inoltre finalizzate al riconoscimento di contributi a fondo perduto, di contributi in conto interessi, ovvero al cofinanziamento di interventi infrastrutturali nel settore idrico ricompresi nel PNISSI, mediante la partecipazione in fondi rotativi o altri strumenti finanziari.

¹¹ Con la delibera del 28 dicembre 2023 (639/2023/R/idr), ARERA ha approvato il Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio 2024-2029 (MTI-4).

¹² Si veda, tuttavia, UTILITATIS, *I quaderni del BLUEbook. Scenari demografici e servizio idrico*, Roma, 2024, ove si sottolinea che l'andamento demografico avrà implicazioni significative sulla pianificazione strategica e sulla sostenibilità economica del settore.

¹³ Si veda A. CAUDURO, *La fornitura del quantitativo minimo vitale di acqua*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 4, pp. 837 ss.

¹⁴ Le dimensioni della tariffa idrica sono individuate da G. MOCVINI, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Munus*, 2019, n. 3, pp. 773 ss.

¹⁵ Nel documento "*Governance*" dell'approvvigionamento idrico primario: *Stato dell'arte, profili critici e prospettive*, elaborato dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, la *governance* è definita quale «sistema di strutture, normative e processi che disciplinano le decisioni relative alla gestione e all'uso delle risorse idriche». Il sistema di *governance* della risorsa «include una vasta gamma di attori che vanno dai governi, nazionale e locali, agli enti regolatori, dalle organizzazioni non governative, alle comunità e alle imprese private».

- che si sviluppano nelle dimensioni dell'effettività, dell'efficacia, nonché della fiducia e della partecipazione - è efficacemente sintetizzato dal motto "*Mind the Gaps, Bridge the Gaps*"¹⁶, che richiama la necessità di individuare le lacune esistenti nel sistema di *governance* della risorsa e di adoperarsi concretamente per colmarle.

Il panorama istituzionale italiano si caratterizza per una molteplicità di soggetti cui sono affidate, a vario titolo, competenze in materia idrica. Tale quadro risulta estremamente articolato e, per taluni aspetti, di difficile decifrazione. Pertanto, prendendo le mosse dai principi OCSE, il presente contributo si propone di esaminare la dimensione dell'effettività della *governance* della risorsa idrica nel contesto italiano, mettendone in luce le principali lacune e i possibili margini di intervento.

2. L'allocazione delle competenze nel governo della risorsa idrica

L'analisi della dimensione dell'effettività della *governance* della risorsa idrica, secondo i principi elaborati dall'OCSE, richiede di verificare, in primo luogo, che i ruoli e le responsabilità inerenti alla definizione delle politiche idriche, alla loro attuazione e alla regolazione siano chiaramente attribuiti e che sia assicurato un adeguato coordinamento tra le autorità competenti¹⁷.

L'indagine risulta particolarmente complessa sotto più punti di vista. Innanzitutto, tale complessità è riconducibile alla pluralità di significati che il governo delle risorse idriche assume nell'ordinamento. Il Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) lo declina infatti in tre diverse prospettive: la prima concerne la tutela dei suoli su cui la risorsa scorre, al fine di prevenire fenomeni di dissesto e processi di desertificazione; rileva, poi, la dimensione qualitativa delle acque e, dunque, la necessità di preservarle da fonti di inquinamento; infine, il Codice si occupa della gestione della risorsa attraverso la regolazione del servizio idrico integrato¹⁸.

Un ulteriore fattore di complessità è rappresentato dal fatto che i corpi idrici si sviluppano prescindendo dai confini amministrativi e, da qui, la necessità di pervenire a dimensioni ottimali di governo e di gestione. La dimensione a cui rinvia il Codice dell'ambiente è quella del distretto idrografico (art. 63), assunta attualmente quale unità di riferimento per la pianificazione e la tutela della risorsa; in relazione alla sua gestione e all'istituzione del servizio idrico integrato, la dimensione di riferimento è rappresentata, invece, dall'ambito territoriale ottimale (ATO).

Occorre considerare, infine, che gli enti e le autorità che compongono il sistema di *governance* della risorsa sono spesso portatori di interessi tra loro non coincidenti, se non apertamente confliggenti¹⁹: se, ad esempio, le autorità di bacino distrettuali sono istituzionalmente preposte alla tutela della risorsa

¹⁶ Si veda OECD, *Water Governance in OECD: A Multi-Level Approach*, OECD Publishing, Paris, 2011.

¹⁷ Al fine di rafforzare l'effettività della *governance* della risorsa, il primo principio elaborato dall'OCSE richiede di definire e distinguere con chiarezza ruoli e responsabilità in relazione all'elaborazione delle politiche idriche, alla loro attuazione, alla gestione operativa e alla regolazione, promuovendo il coordinamento tra le autorità competenti («*Clearly allocate and distinguish roles and responsibilities for water policy-making, policy implementation, operational management and regulation, and foster co-ordination across these responsible authorities*»). A tali fini, è necessario che l'ordinamento e il quadro istituzionale definiscano «*the allocation of roles and responsibilities, across all levels of government and water-related institutions*», e consentano altresì di «*identify and address gaps, overlaps and conflicts of interest through effective co-ordination at and across all levels of government*».

¹⁸ Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, in G. SANTUCCI - A. SIMONATI - F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. 2 febbraio 2011*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2011, pp. 325 ss.

¹⁹ Questo aspetto è evidenziato da F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2023, n. 1.

quale fine primario e tendenzialmente esclusivo, lo Stato e gli enti territoriali possono incontrare maggiori difficoltà nel fare della tutela dell'ambiente una priorità, trattandosi di obiettivi che talvolta si rivelano difficilmente conciliabili con altre istanze di sviluppo economico e sociale. Ne consegue che, laddove la tutela della risorsa si inserisca in un quadro di competenze orientato al perseguimento di ulteriori interessi, si possono determinare tensioni e disallineamenti tra gli obiettivi istituzionali affidati ai diversi soggetti coinvolti nel sistema.

L'indagine si confronta, pertanto, con una complessa architettura istituzionale, in cui le competenze legislative e amministrative relative al governo della risorsa sono distribuite ed esercitate da una pluralità di attori.

Il tema dell'attribuzione di competenze nel sistema è da considerare, innanzitutto, dal punto di vista della potestà legislativa. Sotto questo profilo occorre rilevare che il Codice dell'ambiente è stato emanato in un contesto - quello immediatamente successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - in cui la Corte costituzionale era impegnata a dirimere i conflitti sorti dalla ridefinizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni²⁰.

Tale conflitto non poteva che investire anche la materia oggetto della presente indagine, atteso che l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. annovera la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi²¹ tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato²². Senonché la nozione di "ambiente" non è riconducibile a una definizione univoca, trattandosi di un «concetto disarticolato in una pluralità di interessi», che

²⁰ Si veda M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, 2020, n. 3, p. 483, ove si evidenzia che il rigido riparto di competenze legislative delineato dal novellato art. 117 Cost. si è posto in controtendenza rispetto all'assetto previgente, in cui la Corte aveva riconosciuto una distribuzione di competenze tra Stato e Regioni più "flessibile", alla luce della natura trasversale della materia.

²¹ La letteratura in materia di tutela dell'ambiente è sterminata. Si vedano, tra i tanti, M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in A. FARÌ - G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2026, pp. 391-414; B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2026; C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 2019, n. 3, pp. 843-854; M. ALBERTON - F. CITTADINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, n. 6, p. 737; ID, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di 'materia', sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 1, pp. 13-28; M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Ist. fed.*, 2010, n. 3/4, pp. 405-428; A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine Corte Cost. n. 225 del 2009, nota a sentenza Corte Cost., 22 luglio 2009, n. 225*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, n. 6, pp. 970-976; S. BALZANO, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, Cost.: il giudice delle leggi conferma il primato alla competenza legislativa statale anche nei confronti degli Enti territoriali ad autonomia speciale*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, n. 2, pp. 463-469; R. CHIEPPA, *La tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento: dalla nascita del diritto ambientale alle competenze dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto & formazione*, 2003, n. 8/9, pp. 1311-1320.

²² Si noti, inoltre, che l'art. 116, comma 3, Cost. dispone che proprio nelle materie indicate nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., sia possibile attribuire alle Regioni, su iniziativa della Regione interessata, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Si veda M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto*, cit., p. 478, ove si sottolinea che la materia della tutela dell'ambiente «si presta, pertanto, a testare gli equilibri costituzionali soprattutto nei modelli composti che presentano continue tensioni tra centro e periferie e che inquadrano le politiche in più o meno rigidi elenchi di materie».

coinvolge «un insieme di frammenti di materie, di settori di intervento e di discipline particolari»²³. A tale materia sono certamente riconducibili la difesa del suolo²⁴, la tutela quantitativa e qualitativa delle acque, nonché la gestione del servizio idrico integrato, ma su tali interessi insistono inevitabilmente anche competenze regionali, quali, ad esempio, il governo del territorio e la tutela della salute²⁵.

Alla luce della trasversalità della materia, la Corte costituzionale ha progressivamente affiancato alla concezione valoriale dell'ambiente una dimensione fisica e oggettiva, inquadrandolo quale «bene della vita, materiale e complesso», la cui disciplina, affidata in via esclusiva allo Stato, non può che comprendere «la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»²⁶, sui quali possono tuttavia ricadere interessi differenti. La Corte ha quindi assunto un ruolo determinante nel processo di progressiva attrazione delle competenze legislative in materia ambientale verso il livello statale²⁷. La competenza esclusiva dello Stato atterrebbe alla conservazione dell'ambiente (in tutti le sue componenti) e la medesima dovrebbe attuarsi, tra l'altro, attraverso la definizione di livelli minimi di tutela sul territorio nazionale. Questi ultimi rappresenterebbero, per la Corte, un limite non derogabile da parte delle Regioni²⁸ nell'esercizio delle proprie potestà legislative (concorrenti e residuali), che riguarderebbero invece la fruizione e l'uso del medesimo e delle sue componenti²⁹.

²³ Così M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1897.

²⁴ Si veda il punto 3 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 23 luglio 2009, n. 232, disponibile in www.giurcost.org.

²⁵ Si veda G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, pp. 1252 ss., ove si evidenzia che alcune materie, tra le quali la tutela dell'ambiente, si riferiscono a «compiti propri dello Stato», che potrebbero trovare soddisfazione soltanto mediante interventi legislativi relativi a discipline diverse, potendo così il legislatore statale «penetrare» in qualunque materia di competenza delle Regioni. Nello stesso senso, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, n. 3, p. 512, ove si evidenzia che la tutela dell'ambiente rientra nelle cosiddette materie trasversali, le quali «consentono al legislatore statale di inseguire un obiettivo costituzionalmente significativo [...] mettendo i piedi in altre materie, in altri contenitori, in altre etichette che risulterebbero di competenza regionale».

²⁶ Così il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378. Secondo P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, cit., p. 737, tale sentenza avrebbe determinato «la prima rottura con il passato». La sentenza è disponibile in www.cortecostituzionale.it.

²⁷ Tale circostanza è sottolineata da M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto*, cit., p. 510.

²⁸ Sulla possibilità per le Regioni di assumere finalità di tutela dell'ambiente, si veda il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, cit. Si veda anche il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 5 marzo 2009, n. 61, ove si chiarisce che «le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione». Secondo M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzione*, cit., p. 1924, l'impostazione interpretativa sposata dalla Corte risulterebbe problematica: pur insistendo sul fatto che l'intervento regionale possa riguardare soltanto le materie di propria competenza, le Regioni, anche solo in via indiretta, potrebbero perseguire finalità di tutela dell'ambiente. Tale finalità verrebbe pertanto a equipararsi a quella perseguita dal legislatore statale, riproponendosi, in concreto, la questione del riparto di competenze.

²⁹ Per una certa dottrina, l'attribuzione di una dimensione fisica e oggettiva al bene ambiente non ha comunque permesso di definire esattamente l'area delle competenze legislative in materia. Si veda, in particolare, P. CARETTI - V. BONICELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del*

L'incertezza generata dal concorso di competenze legislative in materia idrica ha reso necessario il frequente intervento della Corte, chiamata a dirimere i conflitti attraverso il ricorso a criteri flessibili che, come osservato, si sono spesso rivelati funzionali a legittimare un tendenziale ritorno al centralismo. Tra questi si deve richiamare, innanzitutto, il criterio della prevalenza³⁰, alla luce del quale la competenza legislativa deve essere attribuita all'ente titolare della materia dominante, da definire ricostruendo la *ratio* della disciplina³¹. La Corte ha fatto poi leva sul criterio della leale collaborazione³², ritenendo legittima la riserva di competenza allo Stato, ma imponendo allo stesso tempo la previsione di meccanismi partecipativi e di coordinamento (intese, osservazioni, pareri, ecc.)³³. Il criterio della leale collaborazione, secondo la Corte, risulterebbe attivabile soltanto laddove non fosse possibile determinare la materia dominante³⁴.

Con riguardo, invece, al riparto di competenze amministrative³⁵, il riferimento normativo è rappresentato, com'è noto, dall'art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative devono essere attribuite all'ente territorialmente più vicino ai cittadini, salvo che esigenze di esercizio unitario ne giustifichino il conferimento a livelli di governo superiori, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione³⁶.

Titolo V, in *Giur. cost.*, 2009, n. 6, p. 5199, ove si richiama M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 7, p. 20.

³⁰ Per una critica all'utilizzo di tale criterio, si veda P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, cit., p. 748, ove si evidenzia che l'applicazione di tale criterio non abbia alcun fondamento costituzionale. Si vedano anche R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., pp. 519 ss., secondo cui il criterio della prevalenza è stato lo strumento attraverso cui «espropriare» le competenze legislative delle Regioni; F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, n. 5, pp. 1185 ss.

³¹ Si veda Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, disponibile in www.cortecostituzionale.it, ove si riconosce la possibilità di procedere con l'applicazione del criterio della prevalenza «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre».

³² Per un approfondimento relativo ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione in materia ambientale, si veda S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 546 ss.

³³ Si veda, tra le tante, Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 62, disponibile in www.cortecostituzionale.it, e, in particolare, il punto 16 del *Cons. in dir.*, ove si sancisce che «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela dell'ambiente, concernono l'uso del territorio [...], l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi». La sentenza richiama quanto già affermato nella sentenza Corte cost. 10 ottobre 2003, n. 303.

³⁴ Si veda il punto 5 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, disponibile in www.giurcost.org.

³⁵ Per un approfondimento generale sull'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale, si vedano M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., pp. 391-414; D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 13, pp. 307 ss.

³⁶ L'applicazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale è prevista anche dall'art. 3-*quiquies*, comma 3, del Codice dell'ambiente, secondo cui «Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati». Tale principio, ai sensi del comma 4, opera anche tra Regioni ed enti minori.

Un profilo di non secondario rilievo attiene, pertanto, alle modalità attraverso cui i diversi livelli di governo sono chiamati a dare attuazione alle prescrizioni normative in materia idrica e anche in questa prospettiva occorre richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale. In relazione all'art. 118 Cost., la Corte ha sancito che «nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»³⁷. Rispetto alla tutela dell'ambiente ha specificato che «lo Stato [...] può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali»³⁸.

La Corte ha pertanto avallato l'assetto delle competenze amministrative delineato dal Codice dell'ambiente, nel quale si è registrato un significativo accentramento delle funzioni amministrative a livello statale e del quale si accennerà brevemente di seguito.

Per quanto concerne, innanzitutto, la prospettiva della difesa dei suoli, al vertice del sistema di *governance* si pone la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui spetta - su proposta del Ministro dell'ambiente - il compito di definire metodi e criteri (anche tecnici) per lo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui all'art. 55³⁹, per le attività di pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi previste dall'art. 56⁴⁰, nonché per la verifica e il controllo dei piani di bacino e dei programmi di intervento. A essa compete altresì l'approvazione dei piani di bacino e degli atti volti a provvedere in via sostitutiva, in caso di inattività dei soggetti istituzionalmente competenti. Su proposta invece del Comitato dei ministri - cui sono attribuite funzioni di alta vigilanza, di indirizzo e di coordinamento - il Presidente del Consiglio approva il programma nazionale di interventi, nonché i criteri e le modalità per l'attribuzione e la revoca delle risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico (art. 57).

Un ruolo primario nel sistema è riservato poi al Ministro dell'ambiente, a cui l'art. 58 del Codice affida, in particolare: la programmazione, il finanziamento e il controllo degli interventi in materia di difesa del suolo; la previsione, la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di dissesto idrogeologico; ancora, la valutazione degli effetti prodotti dall'esecuzione di piani, di programmi e di progetti di scala nazionale nel settore della difesa del suolo.

Si devono richiamare anche le competenze attribuite all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), cui è rimessa, oltre allo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui all'art.

³⁷ Così il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, disponibile in www.cortecostituzionale.it.

³⁸ *IBIDEM*.

³⁹ Nell'ambito dell'attività conoscitiva rientrano, tra le altre, le seguenti attività: raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere; ecc.

⁴⁰ Per quanto concerne le attività di pianificazione, programmazione e attuazione di cui all'art. 56, si fa riferimento, in particolare, alla sistemazione, alla conservazione ed al recupero del suolo nei bacini idrografici; alla difesa, alla sistemazione e alla regolazione dei corsi d'acqua, nonché delle zone umide; alla moderazione delle piene; alla difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili; al contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine; alla razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde; allo svolgimento dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti; alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e alla conservazione dei beni; ecc.

55, la realizzazione di un sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza. Si tratta di competenze strategiche, dalle quali ricavare dati e informazioni necessari ai fini del governo di fenomeni complessi⁴¹.

È stato così sviluppato il Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane (SINTAI), nel quale sono rese disponibili le informazioni relative alla qualità delle acque interne e marine prodotte dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, le quali con l'ISPRA fanno parte del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)⁴². A livello europeo, è operativo il sistema informativo di reportistica WISE (*Water information System for Europe*), nel quale confluiscono le informazioni disponibili nel SINTAI. Si deve richiamare altresì il Sistema informativo nazionale per la gestione delle risorse idriche in agricoltura (SIGRIAN), ove sono raccolti i dati infrastrutturali e gestionali relativi al sistema irriguo nazionale.

Particolare rilevanza è assunta, poi, dal Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS), una piattaforma tramite la quale vengono monitorati, a partire dal 1999, tutti gli interventi finanziati attraverso piani e programmi dal Ministero dell'ambiente, progressivamente integrata con gli interventi finanziati da altre pubbliche amministrazioni. Il censimento concerne tutte le fasi di realizzazione dell'intervento, dalla pianificazione sino alla definitiva attuazione⁴³.

Ai fini della presente analisi, occorre evidenziare altresì che l'ISPRA ha realizzato e gestisce il Sistema nazionale per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati Climatologici di Interesse Ambientale (SCIA), volto ad armonizzare i metodi di elaborazione di dati e a renderli disponibili ai fini della rappresentazione e della valutazione dello stato, delle tendenze e delle variazioni del clima in Italia.

L'ISPRA rappresenta, pertanto, il principale ente tecnico-scientifico nazionale per la raccolta e la sistematizzazione dei dati ambientali e risulta depositario di un patrimonio conoscitivo essenziale per le attività di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione condotte dalle istituzioni pubbliche.

A livello centrale sono allocate, in sintesi, funzioni di indirizzo, programmazione, pianificazione, controllo e monitoraggio.

Agli enti territoriali spetta, invece, l'attuazione degli indirizzi provenienti dal livello statale⁴⁴. Le Regioni, per la parte di propria competenza, sono chiamate infatti a redigere, approvare ed eseguire i progetti, gli interventi e le opere, nonché a organizzare il servizio di polizia idraulica, a gestire e mantenere le opere, gli impianti e i beni. Le Regioni sono tenute, inoltre, a collaborare con le autorità di bacino distrettuale ai fini dell'elaborazione dei piani di bacino e a costruire i piani di tutela delle acque⁴⁵. Gli enti territoriali, le comunità montane, i consorzi di bonifica, di irrigazione e di bacino imbrifero

⁴¹ Si veda A. PIOGGIA - E. FIDELBO, *Acqua e ambiente*, in G. ROSSI - A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 155-156.

⁴² Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente è stato istituito con l. 28 giugno 2016, n. 132, con la quale si è provveduto anche a definire la disciplina dell'ISPRA. Al SNPA è attribuita la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), ovvero i livelli qualitativi e quantitativi delle attività che devono essere garantiti in modo omogeneo a livello nazionale (art. 117 Cost.). La determinazione dei LEPTA sarebbe spettata a un apposito d.P.C.M., da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della l. n. 132/2016. Ad oggi non si è ancora pervenuti a tale determinazione. Sul tema, si veda M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 3, pp. 1 ss.

⁴³ Si veda ISPRA, *ReNDiS 2020. La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico*, Roma, 2020.

⁴⁴ Lo evidenzia A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., p. 331.

⁴⁵ I piani di tutela delle acque non rappresentano uno stralcio dei piani di bacino, ma autonomi piani di settore.

montano sono chiamati a partecipare all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali (art. 62).

Il medesimo schema si propone in relazione alla tutela delle acque dall'inquinamento. A livello centrale il governo del sistema spetta al Ministro dell'ambiente, salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute. Residuano in capo alle Regioni e agli enti locali le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate, da esercitare nel rispetto delle attribuzioni statali (art. 75).

Anche in relazione alla gestione della risorsa idrica e del servizio idrico integrato⁴⁶ si è registrato un certo accentramento delle competenze amministrative a livello statale⁴⁷, tuttavia è stato rilevato come le Regioni e gli enti territoriali abbiano visto riconoscersi maggiore spazio di azione⁴⁸. Alle prime è stata attribuita, in particolare, la delimitazione del territorio in ambiti territoriali ottimali e l'individuazione del relativo ente di governo, dovendo provvedere altresì a disciplinarne l'organizzazione e a esercitare poteri di controllo e sanzione.

⁴⁶ Si noti che conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni hanno investito anche la materia del servizio idrico integrato, la quale tuttavia non risulta assorbita soltanto dalla materia "tutela dell'ambiente". Come evidenziato in dottrina, le difficoltà interpretative hanno riguardato, più in generale, la materia dei servizi pubblici locali, la quale non risulta espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. Sul tema si veda A. COLAVECCHIO, *Le competenze sul sistema idrico tra Stato e Regioni e la varietà delle politiche pubbliche di settore*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 111 ss. (spec. 116), ove si sottolinea, richiamando le sentenze Corte cost. 12 marzo 2015, n. 32 e Corte cost. 25 giugno 2015, n. 117, entrambe disponibili in www.giurcost.org, che «la Corte non ha mancato di ribadire la qualificazione del Sii come «servizio pubblico locale di rilevanza economica», qualificazione che porta ancora una volta a confermare che la disciplina della forma di gestione del Sii e delle procedure di affidamento dello stesso rientrano nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza». In materia di servizio idrico integrato, non solo gli aspetti relativi all'affidamento del servizio ricadono nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma anche la questione della determinazione della tariffa idrica. Si tratterebbe, infatti, della determinazione di livelli uniformi di tutela del bene ambiente e delle sue componenti. Si vedano, in tal senso, il punto 17.4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 24 luglio 2009, n. 246 e 2.1. del *Cons. in dir.* di Corte cost. 4 febbraio 2010, n. 29, disponibili in www.cortecostituzionale.it.

⁴⁷ Si veda S. PAPA, *La governance e la regolazione del servizio idrico integrato alla luce del principio di sussidiarietà*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 137.

⁴⁸ Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., pp. 346 ss.

Gli enti territoriali svolgono le proprie funzioni attraverso l'ente di governo d'ambito⁴⁹. Si tratta delle funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza (nel quadro definito dal MTI, predisposto e rivisto periodicamente da ARERA), di affidamento della gestione⁵⁰ e dei relativi poteri di controllo (art. 142) e sostituzione (art. 152).

All'ente di governo d'ambito sono inoltre rimesse la programmazione e la tutela di acquedotti, fognature, impianti di depurazione e delle altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica (art. 143). In questo senso sono rimessi a tale autorità la predisposizione e l'aggiornamento del Piano d'Ambito, nel quale confluiscono: la ricognizione delle infrastrutture presenti sul territorio, in cui si provvede a individuarne lo stato di consistenza e il relativo stato di funzionamento; il programma degli interventi da realizzare, comprensivo delle opere di manutenzione straordinaria e delle nuove opere da realizzare; il modello gestionale ed organizzativo; infine, il piano economico finanziario, in cui viene registrato l'andamento dei costi di gestione e di investimento, al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto.

Con riferimento alle competenze attribuite agli enti di governo d'ambito, la Corte costituzionale ha riconosciuto che, «data l'organizzazione del servizio in Ambiti territoriali ottimali [...], il livello più adeguato a cui allocare le funzioni amministrative di pianificazione è proprio quello dell'Autorità d'ambito medesima, cui partecipano obbligatoriamente Comuni e le Province»⁵¹, non ravvisando pertanto una menomazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali. Tale impostazione, secondo la Corte, risponde all'esigenza di «razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera"»⁵².

In questo quadro, come accennato, si inserisce anche ARERA, autorità a cui sono rimesse le funzioni di regolazione tariffaria del settore, nonché il controllo dei gestori del servizio idrico integrato sotto il profilo della qualità tecnica e commerciale.

Nel concludere la panoramica relativa all'allocazione delle competenze amministrative nel sistema di *governance* della risorsa idrica merita un approfondimento specifico il ruolo assunto dalle autorità di bacino distrettuali⁵³, le quali rappresentano uno dei nodi più problematici del medesimo. Istituite dal

⁴⁹ Vi è da rilevare che spesso, soprattutto per i comuni di dimensioni più ridotte, risulta complesso esercitare una certa influenza sulle decisioni dell'EGATO. Sul tema, si veda M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'Energia. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 131 ss.

⁵⁰ L'art. 149-bis del Codice sancisce che l'ente di governo dell'ambito provvede all'affidamento nel rispetto del Piano d'Ambito, del principio di unicità della gestione per ciascun ATO, secondo le forme di gestione previste dall'ordinamento europeo e la normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. ARERA predispone la convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra il soggetto che affida il servizio ed il soggetto gestore. Ad ARERA spettano, inoltre, oltre alla determinazione del MTI, l'approvazione delle tariffe e la definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio, la cui violazione genera obblighi di indennizzo automatico.

⁵¹ Così il punto 13.1 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 24 luglio 2009, n. 246, cit.

⁵² Così il punto 7 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 12 marzo 2015, n. 32, cit.

⁵³ Le autorità di bacino sono state introdotte con l. 18 maggio 1989, n. 183, recante le "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Tale disciplina distingueva i bacini idrografici in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale. L'obiettivo perseguito dal legislatore con tale disciplina era quello di superare la logica emergenziale che aveva fino ad allora contraddistinto l'approccio al dissesto idrogeologico, sostituendola con una pianificazione di lungo periodo. Sul tema, M. ALBERTON, *Governance multilivello del rischio idrogeologico in Italia: criticità e prospettive in un contesto di crisi climatica*, in *Federalismi.it*, 2026, n.

Codice dell'ambiente in sostituzione delle previgenti autorità di bacino (introdotte dalla l. 18 maggio 1989, n. 183), esse sono preposte alla tutela del suolo e delle acque attraverso un'attività essenzialmente pianificatoria. Alle medesime spetta infatti la redazione del piano di bacino distrettuale (comprensivo del piano di gestione di bacino), del piano di gestione del rischio di alluvioni, nonché la definizione e l'aggiornamento del bilancio idrico del distretto.

Le autorità di bacino distrettuale avrebbero dovuto assumere un ruolo «*teoricamente dominante*»⁵⁴ nel sistema. Concretamente, tuttavia, l'assetto organizzativo impedisce il consolidarsi di un'autorità tecnica, dotata di poteri decisorii autonomi e di una certa neutralità rispetto agli interessi vantati dagli enti territoriali.

Il modello costruito dal legislatore nel Codice le configura, infatti, come un organismo di coordinamento interistituzionale⁵⁵, trattandosi di autorità «a composizione mista»⁵⁶. Più specificamente, l'organo di riferimento è rappresentato dalla conferenza istituzionale permanente, nella quale siedono i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio risulti interessato dal distretto idrografico (o gli assessori delegati), il Ministro dell'ambiente, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro dell'Agricoltura, il Ministro della cultura e quello del turismo. Possono essere invitati, in funzione meramente consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue (art. 63, comma 5, d.lgs. n. 152/2006). La conferenza istituzionale permanente è validamente costituita soltanto con la presenza del Ministro dell'ambiente, a cui è rimessa l'approvazione delle deliberazioni dell'organo⁵⁷.

La composizione dell'organo rivela pertanto una netta prevalenza di rappresentanti dell'amministrazione statale. Ciò la rende un centro di coordinamento di interessi non paritario, circostanza che ha alimentato la conflittualità tra Stato e Regioni all'indomani dell'emanazione del Codice.

In ogni caso, tale assetto è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale⁵⁸, la quale ha sottolineato come la garanzia della partecipazione e del coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nei processi decisionali valga a compensare il generale accentramento delle funzioni amministrative in materia di difesa del suolo⁵⁹.

L'assetto organizzativo appena descritto, oltre ad aver generato una certa conflittualità, pare aver compromesso la capacità delle autorità di bacino distrettuali di imporsi e di affermarsi nel sistema di

6, pp. 49 ss. L'avvento del Codice dell'ambiente, con il quale il legislatore ha recepito la direttiva 2000/60/CE (la cosiddetta direttiva quadro sulle acque), ha determinato il venir meno delle autorità di bacino e il trasferimento delle relative funzioni alle autorità di bacino distrettuali. La transizione non è stata tuttavia immediata. Si sono dovuti infatti attendere la l. n. 221/2015 e il d.m. 25 ottobre 2016, n. 294 per l'effettiva determinazione delle competenze di tali organismi e per il trasferimento del personale e delle risorse.

⁵⁴ Così F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

⁵⁵ Si vedano L. GOLISANO, *La pianificazione per la tutela del suolo dalle acque. Le difficoltà delle Autorità di bacino e le opportunità offerte dalla partecipazione*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 6, p. 69; F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

⁵⁶ Così P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, n. 1, p. 93.

⁵⁷ Sul tema si veda M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 1, pp. 11-12, ove si evidenzia che al Ministro spetterebbe, in tal modo, una sorta di potere di veto sulle decisioni assunte in seno alle autorità di bacino.

⁵⁸ Si fa riferimento al punto 13.5. del *Cons. in dir.* di Corte cost. 23 luglio 2009, n. 232, cit.

⁵⁹ Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., pp. 337-338.

governance della risorsa idrica, considerato che le decisioni assunte in seno alle medesime si fondano su logiche di natura politica e non tecnica⁶⁰.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di debolezza, ovvero la difficoltà delle medesime di tradurre i contenuti degli strumenti di pianificazione in interventi effettivi sul territorio, a causa dell'assenza di meccanismi che consentano di incidere concretamente sulle decisioni degli altri soggetti istituzionali coinvolti⁶¹. Pertanto, il rischio è che la pianificazione di bacino non si traduca in un effettivo strumento di governo della risorsa.

In definitiva, come si è cercato di ricostruire, il governo della risorsa idrica è caratterizzato da un'architettura istituzionale di notevole complessità, riconducibile principalmente alla pluralità di prospettive attraverso cui l'ordinamento guarda alla medesima.

Il riparto di competenze legislative e amministrative ha generato, nel tempo, una marcata conflittualità, richiedendo frequentemente l'intervento della Corte costituzionale e dei giudici comuni al fine di ricondurre a coerenza un sistema in continua tensione.

In questo quadro, la proliferazione degli strumenti di pianificazione apre questioni di non agevole soluzione, che riguardano tanto il coordinamento reciproco tra piani quanto la loro effettiva attuazione, ostacolata dalla sistematica carenza di risorse (umane e finanziarie) e, con specifico riferimento alla pianificazione di bacino, dall'assenza di poteri idonei a consentire alle autorità di bacino di imporre le proprie determinazioni agli altri soggetti coinvolti nel governo della risorsa.

2.1. La gestione emergenziale della risorsa idrica

Delineate le principali fragilità che connotano l'allocazione delle competenze nel sistema di *governance* della risorsa, occorre soffermarsi su un ulteriore profilo critico. Si tratta di approfondire quella che è stata definita «gestione patologica»⁶² della risorsa, contraddistinta dal ricorso a strumenti e a figure tipiche dell'amministrazione dell'emergenza⁶³.

⁶⁰ Lo evidenzia, tra gli altri, S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 1375.

⁶¹ Si veda F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit., ove si evidenzia che le autorità di bacino, «pur partecipando al procedimento per la concessione di nuove derivazioni, attraverso l'adozione di un parere vincolante, non hanno strumenti per sospendere o revocare le concessioni in caso di deficit idrico; che la scelta di quanto investire sulle reti in funzione di ridurre le perdite [...] resta appannaggio esclusivamente degli enti d'ambito, per i servizi idrici, e dei consorzi irrigui, per le loro reti, senza che l'autorità abbia alcun potere cogente nei loro confronti; che le autorità non hanno modo di imporre all'Arera e agli enti d'ambito di rafforzare gli strumenti di regolazione dei servizi idrici funzionali a ridurre gli sprechi».

⁶² Così F. CUSANO, *La gestione della risorsa idrica qual vascel fra l'onde e scogli*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, n. 4, p. 1167.

⁶³ Per un approfondimento sul tema dell'amministrazione dell'emergenza si vedano G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP. Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2024, n. 1, pp. 1-34; G. MANCINI PALAMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; F. ASTONE - F. MANGANARO - R. ROLLI - F. SAIITA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; A. ARCURI, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del Ponte Morandi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, n. 2, pp. 1-22; F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44-62; G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013. Si veda altresì AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005*, Giuffrè, Milano, 2006, ove sono disponibili i contributi del Convegno annuale AIPDA del 2005. L'amministrazione dell'emergenza si distingue dall'amministrazione del rischio e dai paradigmi della prevenzione e della precauzione. Sul tema, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 223, ove per amministrazione del rischio si fa riferimento a organizzazioni stabili, previste

Non si fa qui riferimento all'amministrazione ordinaria dell'emergenza, ove rilevano le competenze attribuite ai prefetti, ai sindaci, ai presidenti di Regione e ai ministri, o al sistema nazionale di Protezione civile, al quale sono rimesse le attività «*volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento*» (art. 2, comma 1, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1⁶⁴). In questa sede, s'intende fare riferimento, invece, alla nomina di commissari straordinari e all'attivazione di strutture speciali, che si vanno ad affiancare e a sovrapporre all'amministrazione ordinaria dell'emergenza⁶⁵, determinando un'ulteriore frammentazione delle competenze nel sistema.

Tale modello di gestione emergenziale della risorsa, contraddistinto da una progressiva «fuga dal sistema della protezione civile»⁶⁶, è stato applicato sia nel corso delle stagioni di deficit idrico⁶⁷ sia,

dall'ordinamento, che operano sulla base del principio di precauzione.

⁶⁴ Recante il Codice della protezione civile.

⁶⁵ Si veda G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 14 ss.

⁶⁶ Così E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un focus sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, 2024, n. speciale, pp. 97-127, ove si approfondisce il regime commissariale straordinario, introdotto ai fini della ricostruzione del territorio colpito dai fenomeni alluvionali e di dissesto nel 2023 e affiancato al sistema della protezione civile.

⁶⁷ Con l'art. 1 del d.l. 14 aprile 2023, n. 39 (convertito in l. 13 giugno 2023, n. 68), recante le "Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche", è stata introdotta la *Cabina di regia per la crisi idrica*, alla quale sono state attribuite «*funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica connessa alla drastica riduzione delle precipitazioni*». A tale organismo è stata demandata l'effettuazione di una ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla situazione di crisi idrica. L'art. 3 del cosiddetto D.l. siccità ha inoltre previsto la nomina di un *Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica* (incarico conferito con d.P.C.M. 9 aprile 2026). Il termine dell'incarico è stato inizialmente fissato al 31 dicembre 2023, con possibilità di proroga sino al 31 dicembre 2027. Sul d.l. n. 39/2023, si veda A. MURATORI, *Le misure "urgenti" del Governo contro le emergenze idriche che affliggono il Paese*, in *Ambiente & sviluppo*, 2023, n. 5, pp. 295 ss.

all'opposto, in seguito a eventi alluvionali e di dissesto⁶⁸, risultando tuttavia ormai difficilmente compatibile con la frequenza con cui questi fenomeni si manifestano⁶⁹.

La sistematica attivazione di questi strumenti induce peraltro a interrogarsi se l'emergenza rappresenti ancora una deroga al modello ordinario di amministrazione ovvero se stia progressivamente assumendo i tratti di una modalità stabile di governo della risorsa, con il rischio di indebolire ulteriormente le capacità di pianificazione e di intervento delle amministrazioni del settore.

Alle strutture commissariali sono rimessi, in particolare, «gli interventi necessari alla ricostruzione ed al ripristino dei [...] territori», «la determinazione dei contributi economico-finanziari destinati alle popolazioni danneggiate dalla interruzione delle proprie attività, produttive e lavorative», nonché la realizzazione di «opere ed interventi che le pubbliche amministrazioni competenti in via ordinaria [...] non sono in grado di progettare, eseguire, o completare, per inadeguatezza, cattiva amministrazione, od infiltrazioni criminali»⁷⁰. Com'è stato efficacemente rilevato, «[a]lle vere emergenze sono state affiancate, artificialmente, situazioni che rappresentano i sintomi, da una parte, dell'incapacità dell'amministrazione e, dall'altra, dell'insufficienza o dell'inefficacia degli strumenti a disposizione delle amministrazioni»⁷¹. Tale constatazione appare ulteriormente confermata dalle reiterate proroghe delle misure emergenziali, che finiscono per protrarre nel tempo assetti concepiti come eccezionali.

⁶⁸ Per un approfondimento sulle misure emergenziali assunte, si veda M. ALBERTON, *Governance multilivello del rischio idrogeologico in Italia: criticità e prospettive in un contesto di crisi climatica*, cit., pp. 56 ss., ove si evidenzia che già con l'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito in l. 26 febbraio 2010, n. 26) è stata prevista la possibilità di nominare commissari straordinari al fine di realizzare interventi nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, in considerazione di «particolari ragioni di urgenza». A tali commissari sono poi subentrati, alla luce delle previsioni del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in l. 11 agosto 2014, n. 116), i Presidenti di Regione in qualità di *Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico*. Il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 ha poi introdotto ulteriori novità nel sistema di *governance* volto alla mitigazione del rischio idrogeologico. Successivamente, il d.P.C.M. del 27 maggio 2014 ha istituito un'apposita struttura presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominata «Italia Sicura», preposta all'accelerazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico. Le prerogative della struttura sono state però trasferite con il d.l. 12 luglio 2018, n. 86 (convertito in l. 9 agosto 2018, n. 97) al Ministero dell'ambiente. Con il d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (convertito in l. 16 novembre 2018, n. 130) e il successivo d.P.C.M. 15 febbraio 2019 è stata istituita una Cabina di regia, denominata «Strategia Italia», preposta alla verifica dello stato di attuazione di piani e programmi di investimento. Il successivo d.P.C.M. 20 febbraio 2019 ha adottato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (*Piano ProteggiItalia*). Ulteriori specifiche misure sono state assunte nel contesto dell'emergenza pandemica. Si veda, in particolare, l'art. 36-ter del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108), che ha introdotto la denominazione di *Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico*, attribuendo a questi la competenza degli interventi in tale ambito, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Si segnala inoltre l'introduzione (a opera dell'art. 4 del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito in l. 22 aprile 2021, n. 55) nel Codice dell'ambiente del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), il quale risulta incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e a cui sono attribuiti compiti di coordinamento delle politiche in materia di transizione ecologica. Si vedano altresì L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, pp. 858 ss.; CORTE DEI CONTI, *Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*, *Deliberazione 18 ottobre 2021*, n. 17/2021/G, spec. pp. 89 ss. Sul regime commissariale istituito dopo l'alluvione del maggio 2023 in Emilia-Romagna, Toscana e Marche per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione, si veda E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità*, cit., pp. 97-127.

⁶⁹ In relazione ai fenomeni siccitosi, ormai considerati quale condizione strutturale del sistema, si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3.

⁷⁰ Così G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., p. 24.

Emblematica la scelta del legislatore di prevedere all'art. 16 del d.lgs. n. 1/2018 (come modificato dall'art. 15 del d.l. 9 agosto 2022, n. 115), in relazione al rischio derivante da deficit idrico, che la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale sia adottabile anche preventivamente, qualora sia possibile prevedere che lo scenario possa evolvere in una situazione emergenziale.

Si tratta di uno schema operativo che non risulta privo di ricadute sull'assetto ordinario di *governance* della risorsa, incidendo sugli equilibri istituzionali e sulle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni amministrative. È stato infatti evidenziato come la gestione emergenziale delle crisi determini una progressiva marginalizzazione degli strumenti di pianificazione⁷², fondati invece su una logica di prevenzione e di mitigazione degli effetti negativi di un evento pregiudizievole.

Il modello contribuisce, inoltre, all'indebolimento delle autorità ordinariamente preposte alla tutela delle matrici ambientali: gli organismi straordinari, infatti, comprimono le competenze attribuite a tali autorità, ostacolando il consolidamento delle capacità amministrative necessarie per la prevenzione e la gestione delle situazioni emergenziali⁷³.

Ne conseguono, dunque, una progressiva deresponsabilizzazione di tali amministrazioni e lo scivolamento verso un modello di gestione «fortemente politicizzato», nel senso che tempi e modalità dell'azione risultano scanditi da organi di natura politica⁷⁴. Sul versante degli amministratori ne deriva, invece, il consolidamento di una percezione di inadeguatezza dell'azione pubblica nel fronteggiare gli eventi emergenziali⁷⁵.

L'attribuzione di poteri straordinari e derogatori comporta anche un'attenuazione, se non una sospensione, delle garanzie proprie dell'azione amministrativa⁷⁶. Si pensi, in particolare, alla possibilità di operare in deroga alle disposizioni in materia di contratti pubblici, alla disciplina relativa alla partecipazione procedimentale ovvero alle norme di contabilità pubblica, con l'attivazione di contabilità speciali e la gestione di risorse fuori bilancio⁷⁷.

Sebbene le deroghe trovino giustificazione nell'esigenza di assicurare tempestività ed efficacia all'intervento pubblico, esse incidono in misura significativa sui meccanismi di controllo e di razionalizzazione della spesa. La dottrina ha infatti ampiamente evidenziato come la logica emergenziale tenda ad accompagnarsi a un incremento dei costi, determinato non soltanto dall'urgenza degli interventi, ma anche dalla compressione delle procedure competitive, normalmente preordinate all'individuazione delle soluzioni più vantaggiose sotto il profilo economico e tecnico.

Emerge, dunque, la necessità di ritornare a una logica di pianificazione e prevenzione del rischio, orientata all'elaborazione di strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, con la piena assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni competenti. A queste ultime devono essere assicurate le risorse necessarie a fronteggiare tanto la gestione ordinaria della risorsa quanto le situazioni di crisi, così

⁷¹ Così A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 224. L'A. evidenzia che il ricorso alla protezione civile si sia ampliato nel tempo, soprattutto in relazione situazioni «palesamente [...] frutto di disfunzioni amministrative» (p. 245).

⁷² Si veda F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

⁷³ Lo evidenzia M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, n. 4, p. 1177.

⁷⁴ Così A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 246.

⁷⁵ Si veda S. SCREPANTI, *I commissari straordinari e il rischio di generalizzare la logica emergenziale*, in F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 48.

⁷⁶ Lo evidenzia M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, cit., p. 1181.

⁷⁷ Per un approfondimento sul tema della gestione commissariale delle risorse e delle contabilità speciali, si veda S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2023, n. 3, pp. 149 ss.

da evitare che il ricorso a strutture straordinarie si traduca in un progressivo svuotamento di capacità istituzionali.

3. Il governo della risorsa su scala adeguata

Come accennato, uno dei principali elementi di complessità del sistema di *governance* della risorsa idrica è correlato al fatto che i corpi idrici si estendono a prescindere dai confini degli enti territoriali, assumendo una dimensione spaziale autonoma rispetto all'articolazione amministrativa del territorio. In tale prospettiva, l'analisi relativa all'effettività del sistema di *governance* della risorsa idrica non può prescindere da una valutazione circa l'appropriatezza della scala di governo prescelta⁷⁸.

Si è detto che le dimensioni rilevanti per il governo della risorsa idrica nell'ordinamento sono essenzialmente due, ovvero il distretto idrografico e l'ambito territoriale ottimale. Si tratta di dimensioni che rispondono a logiche differenti: il distretto idrografico individua l'unità territoriale di riferimento per la tutela e la pianificazione della risorsa secondo una prospettiva ecologico-ambientale, mentre l'ambito territoriale ottimale costituisce la dimensione organizzativa entro cui è strutturata la gestione del servizio idrico integrato. Entrambe le dimensioni, tuttavia, concorrono a definire l'assetto istituzionale nell'ambito del quale sono esercitate le competenze di pianificazione, tutela e gestione della risorsa.

Occorre pertanto esaminarne separatamente la disciplina, a partire dal distretto idrografico. La genesi di tale dimensione è rappresentata, come noto, dalla direttiva 2000/60/CE⁷⁹, la quale ha introdotto un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. L'art. 3 ha richiesto che gli Stati membri procedessero all'individuazione dei bacini idrografici presenti sul territorio, da assegnare a singoli distretti idrografici. Gli Stati membri sono stati chiamati, inoltre, a individuare l'autorità competente all'applicazione della disciplina in ogni singolo distretto.

Per bacino idrografico, la direttiva intende «*il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta*»⁸⁰. Il bacino corrisponde all'area in cui si originano e si svolgono i fenomeni e i processi⁸¹; il distretto rappresenta, invece, un'area costituita da uno o più bacini idrografici.

Rispetto all'assetto previgente, la direttiva ha determinato il superamento della suddivisione del territorio nazionale tra bacini nazionali, interregionali e regionali⁸², alla quale l'ordinamento era pervenuto

⁷⁸ Il secondo principio elaborato dall'OCSE in relazione alla *governance* della risorsa idrica richiede di gestire la risorsa su scala più appropriata, nell'ambito di sistemi integrati di *governance* di bacino capaci di rispecchiare le condizioni locali, promuovendo al contempo il coordinamento tra i diversi livelli («*Manage water at the appropriate scale(s) within integrated basin governance systems to reflect local conditions, and foster coordination between the different scales*»).

⁷⁹ Si tratta della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. La medesima è stata in seguito integrata da ulteriori discipline, con le quali condivide la finalità di tutela della risorsa. Tali discipline sono state introdotte da cosiddette “direttive figlie”, che hanno riguardato specifiche tematiche ambientali. Sul recepimento della direttiva si veda P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, n. 2, pp. 209 ss.

⁸⁰ Così l'art. 2, par. 1, n. 13), della direttiva.

⁸¹ Si veda ISPRA, *Rapporto sullo stato delle acque in Italia. Verso il quarto ciclo di gestione*, Roma, 2026, p. 14.

⁸² Si veda S. CIMINI - R. DIPACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., pp. 546 ss.

con l. 18 maggio 1989, n. 183. Tale impianto normativo, definito dalla Corte costituzionale quale «legge di obiettivi»⁸³, ha rappresentato uno dei primi interventi organici in materia di difesa del suolo. La disciplina integrava, infatti, per la prima volta nell'ordinamento, la tutela del suolo dai fenomeni calamitosi con la disciplina dell'utilizzo e della qualità della risorsa idrica⁸⁴, superando così la frammentazione che aveva caratterizzato la legislazione precedente. La medesima ha assunto pertanto il bacino idrografico come «dimensione istituzionale necessaria»⁸⁵, potenziando i poteri e gli strumenti di pianificazione e di programmazione di settore⁸⁶ e determinando un «ripensamento radicale del governo delle acque»⁸⁷.

Con le indicazioni fornite dall'art. 3 della direttiva, l'obiettivo del legislatore comunitario è stato quello di superare la gestione frammentaria dei corpi idrici. Il distretto idrografico si configura, pertanto, come la sede privilegiata per la pianificazione, il coordinamento e l'adozione dei programmi di misure volti al perseguimento degli obiettivi della direttiva, realizzando una stretta connessione tra la conformazione fisica della risorsa e le scelte di governo del territorio⁸⁸. Sulla base di tali previsioni, il Codice dell'ambiente ha provveduto a ridefinire la dimensione territoriale di riferimento con l'istituzione delle già richiamate autorità di bacino distrettuali. Il percorso attuativo di tale progetto normativo si è tuttavia dilatato nel tempo⁸⁹.

Per ciascun distretto, la direttiva ha prescritto l'elaborazione di un piano di gestione di bacino (art. 13), il quale può essere integrato anche da programmi e piani che riguardino sotto-bacini, settori o, ancora, categorie di acque. La direttiva lo configura come un piano dinamico, soggetto ad aggiornamenti periodici, in modo tale che le misure adottate si conformino alle mutate condizioni sociali, economiche e ambientali del distretto. L'art. 117 del Codice dell'ambiente ha specificato che il piano di gestione rappresenta un'articolazione interna e, dunque, uno stralcio del piano di bacino distrettuale⁹⁰. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 65, «ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». Il piano di gestione si distingue dal piano di bacino perché si focalizza sulla tutela delle acque⁹¹. Al piano di bacino è data attuazione mediante programmi triennali di intervento.

⁸³ Così il punto 6 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 85, disponibile in www.giurcost.org, intervenuta per definire un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

⁸⁴ Lo evidenzia P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, n. 3, p. 121.

⁸⁵ Così P. DELL'ANNO, *Il regime delle acque tra tutela e gestione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1995, n. 2, p. 76.

⁸⁶ Lo evidenzia S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, cit., p. 1368.

⁸⁷ Così M. D'ORSOGNA, voce *Servizi idrici*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici III*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1057.

⁸⁸ Si veda M. ALBERTON - F. CITTADINO, *La disciplina europea in materia di acque e alluvioni*, in M. ALBERTON - M. PERTILE - P. TURRINI (a cura di), *La Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2018, p. 14.

⁸⁹ Si veda M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Ist. fed.*, 2010, n. 3/4, pp. 363 ss.

⁹⁰ Sul tema, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in F. BASSI - L. MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 29 ss.

⁹¹ Si veda R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Dir. agr.*, 2017, n. 2, p. 258.

È l'art. 64 del Codice a definire i distretti idrografici presenti oggi sul territorio italiano. In seguito alla soppressione del Distretto idrografico del Serchio, prevista dalla l. n. 221/2015, i distretti idrografici sono attualmente sette.

L'individuazione dei distretti idrografici italiani ha richiesto di confrontarsi con una pluralità di fattori di complessità, tra cui la conformazione del reticolo idrografico, la morfologia del territorio, l'estensione della rete idrica artificiale e la frammentazione dell'organizzazione amministrativa⁹².

Il risultato ottenuto non pare in realtà del tutto soddisfacente. Nella delimitazione dei distretti idrografici, la conformazione naturale dei sistemi idrici, gli sbocchi marittimi e le acque sotterranee hanno avuto scarsa rilevanza. I distretti italiani, infatti, costituiscono perlopiù un accorpamento dei bacini idrografici di cui alla l. n. 183/1989 e la dimensione particolarmente vasta da essi assunta può costituire un ostacolo all'adattamento degli strumenti di pianificazione alle specificità e alle esigenze territoriali⁹³.

Accanto al distretto idrografico, l'altra dimensione territoriale rilevante per il governo della risorsa idrica è rappresentata dall'ambito territoriale ottimale, che assume rilievo in relazione all'organizzazione e alla gestione del servizio idrico integrato⁹⁴.

Una riflessione circa l'inadeguatezza della dimensione comunale o provinciale nella gestione e nell'organizzazione dei servizi di pubblica utilità fu avviata già a partire dalla seconda metà del XX secolo⁹⁵.

L'assunzione della dimensione dell'ambito territoriale ottimale come "*optimal size*" per la gestione dei servizi pubblici idrici si ha già nella l. n. 183/1989⁹⁶. Tale impianto normativo, infatti, oltre ad assi-

⁹² Tali fattori sono individuati in FP CGIL, *Natura, organizzazione e assetto istituzionale e delle competenze delle Autorità di bacino distrettuali*, in www.fpcgil.it, p. 6.

⁹³ Queste problematiche sono evidenziate da E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 377-381. L'A. sottolinea come l'operazione di delimitazione sia stata condotta «con una certa sbrigatività» dalle istituzioni italiane al fine di conformarsi agli adempimenti previsti dalla direttiva quadro 2000/60/CE. L'A. parla di «opzione organizzativa omologante», che non tiene in considerazione la complessità dei corpi idrici e la tipologia dei territori attraversati. Si veda anche p. 355, ove si evidenzia che «l'introduzione della nozione di distretto idrografico è il risultato di due distinte spinte concomitanti: da un lato l'esigenza di identificare - a livello statale - un numero relativamente ristretto di unità di pianificazione, dall'altro l'esigenza di mettere in luce le interconnessioni ed interdipendenze (ecologiche, ma anche di sfruttamento) tra acque di bacini diversi e, aprendo la prospettiva a dimensioni innovative, anche tra acque sotterranee e superficiali nonché tra acque dolci ed acque marine».

⁹⁴ Si veda M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 1, pp. 3 ss., ove si evidenzia che la nozione di ambito è mutuata da un contesto molto diverso rispetto a quello idrico, ovvero il settore socio-sanitario. L'A. evidenzia come, almeno inizialmente, la dimensione dell'ambito mirasse a soddisfare i bisogni dell'utenza. Soltanto successivamente tale dimensione avrebbe acquisito la finalità di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati del servizio. Si veda altresì M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale*, cit., p. 131, ove si evidenzia come il tema degli ATO converga sul rapporto problematico intercorrente tra «organizzazione industriale, organizzazione amministrativa e regolazione, rapporto stretto tra le attese di *performance* nelle prestazioni di servizio pubblico e i vincoli crescenti di finanza pubblica». Si veda, infine, P. URBANI, *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 75 ss.

⁹⁵ Si veda G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali: l'evoluzione di un modello*, in *Diritto e Società*, 2018, n. 3, p. 403.

⁹⁶ Lo evidenzia F. SPANICCIATI, *Territorio e assetto idrico. La gestione dell'acqua a livello locale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2017, n. 4, p. 1033. In realtà, già la l. 10 maggio 1976, n. 319 (come modificata dalla l. 24 dicembre 1979, n. 650), recante le «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento», si riferiva alla dimensione dell'ATO. In particolare, l'art. 8 richiedeva che ciascuna Regione procedesse alla definizione di un piano regionale di risanamento delle acque, che rilevasse, tra l'altro, lo stato di fatto delle opere attinenti ai servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, indicando gli ambiti territoriali ottimali per la gestione di tali servizi.

curare la difesa dei suoli, si poneva diversi obiettivi tra cui il risanamento delle acque e la fruizione del patrimonio idrico. L'art. 35 riconosceva la possibilità di individuare «*ambiti territoriali ottimali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate*».

È la l. 5 gennaio 1994, n. 36 (cosiddetta Legge Galli⁹⁷) a realizzare definitivamente l'aggregazione funzionale dei servizi idrici, introducendo nell'ordinamento la nozione di servizio idrico integrato⁹⁸. La Legge Galli ne stabilisce l'organizzazione sulla base di ambiti territoriali ottimali, determinando in tal modo il definitivo superamento della gestione municipale della risorsa e la ridefinizione del ruolo degli enti locali nel settore⁹⁹.

Sebbene la dimensione dell'ambito territoriale ottimale risponda a finalità distinte rispetto a quella di bacino, nella Legge Galli non è mancato un raccordo tra le due: tra i criteri fissati per la definizione degli ambiti figurava, infatti, il «*rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui*» (art. 8, comma 1, lett. a)¹⁰⁰. Al criterio geografico si affiancavano due ulteriori criteri di natura economico-gestionale¹⁰¹: la disciplina si poneva l'obiettivo di conseguire, in un settore caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti, il «*superamento della frammentazione delle gestioni*» (art. 8, comma 1, lett. b)), nonché «*adeguate dimensioni gestionali*» (art. 8, comma 1, lett. c)), da determinarsi avendo riguardo a parametri fisici, demografici, tecnici e alle ripartizioni politico-amministrative. L'obiettivo era dunque conseguire economie di scopo e di scala.

La frammentazione municipale della gestione aveva rivelato infatti tutta la sua inadeguatezza a sostenere il livello di investimenti infrastrutturali richiesto dal settore. A ciò si aggiungeva la tendenza degli enti locali a contenere le tariffe applicate agli utenti, determinate più sulla base di logiche di consenso politico che di criteri di sostenibilità economica e ambientale. Tale prassi ha determinato importanti conseguenze sullo stato delle reti e ha impedito di sfruttare la tariffa quale strumento di protezione della risorsa.

Il Codice dell'ambiente conferma lo schema inaugurato dalla Legge Galli. L'art. 147 stabilisce infatti che il servizio idrico integrato è organizzato «*sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti*

⁹⁷ Per G. CITRONI - A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Ist. fed.*, 2006, n. 2, p. 240, si tratta del provvedimento con cui il legislatore ha inaugurato «un settore di *policy* autonomo per i servizi idrici». Gli A., richiamando le parole del promotore della disciplina, evidenziano come la riorganizzazione del sistema di governo della disciplina passasse per la distinzione di quattro ruoli: «"chi programma l'uso della risorsa, chi la governa, chi la gestisce e chi paga"». Si sottolinea, inoltre, la dimensione di incertezza relativa ai possibili impatti della riforma: «(a) nessuno dei soggetti previsti già esisteva - o doveva essere istituito (gli ATO e le relative autorità) o reperito (i soggetti gestori); (b) molte operazioni e competenze per introdurre una cultura (della programmazione e della valutazione dei risultati) dovevano ancora essere mobilitate e radicarsi, (c) sostanzialmente ignote erano le dimensioni dell'oggetto - ad esempio, la quantità e qualità degli impianti da integrare -, le formule di gestione da adottare, le sperimentazioni da compiere, e così via» (pp. 243-244).

⁹⁸ L'art. 4 della Legge Galli introduce la nozione di "servizio idrico integrato", definendolo quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Tale nozione è confluita nel Codice dell'ambiente: l'art. 141 statuisce che «*il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riutilizzo delle acque reflue*».

⁹⁹ Si veda A. CONTIERI, *Servizio idrico integrato: sistemi di gestione e loro evoluzione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, n. 1-2, pp. 9-10.

¹⁰⁰ Lo evidenzia F. SPANICCIATI, *Territorio e assetto idrico*, cit., p. 1033.

¹⁰¹ Lo evidenzia G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali*, cit., pp. 404-405.

dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36». A distanza di vent'anni dall'emanazione del Codice, l'assetto definito dalle Regioni presenta ancora una marcata eterogeneità sul territorio nazionale tanto in relazione alla dimensione degli ambiti territoriali ottimali, quanto al grado di attuazione della gestione integrata. In particolare, si deve segnalare che tutte le Regioni hanno provveduto a delimitare gli ambiti territoriali ottimali¹⁰² e in quasi tutto il territorio è stato completato il processo di individuazione dei relativi enti di governo¹⁰³.

Per quanto concerne, invece, la loro dimensione, solo alcune Regioni hanno optato per la scala regionale¹⁰⁴, propendendo le altre per una scala generalmente coincidente con il territorio provinciale. La circostanza che alcune discipline regionali consentano la definizione di ambiti di scala inferiore a quella provinciale ha portato a sostenere «che il potenziale di razionalizzazione non è ancora pienamente sfruttato»¹⁰⁵. In tale prospettiva, si registrano recenti iniziative del legislatore volte a incentivare l'aggregazione e la riorganizzazione degli ambiti su scala più ampia: l'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante il «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», ha incaricato le Regioni di incentivare, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete, orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire il raggiungimento di economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio¹⁰⁶.

Con riferimento, invece, all'unicità della gestione del servizio, in alcune aree del Paese è stato rilevato come questa non sia stata ancora compiutamente realizzata, pur avendo registrato il settore significativi progressi¹⁰⁷.

4. Il settore idrico e il coordinamento intersettoriale

La complessità che contraddistingue il governo della risorsa idrica è legata altresì alla molteplicità di interessi che su di essa convergono. Infatti, le acque costituiscono al contempo un fattore produttivo e una risorsa da tutelare¹⁰⁸, la cui gestione implica il costante contemperamento di istanze tra loro

¹⁰² Attualmente il territorio italiano è suddiviso in 62 ATO. Il dato è rinvenibile nel *Blue Book 2026* e si riferisce alla seconda metà del 2025.

¹⁰³ La circostanza è evidenziata nel *Blue Book 2026* (p. 36), permanendo alcune criticità nella Regioni Campania, Lazio e Sicilia.

¹⁰⁴ Sono dodici le Regioni che hanno definito l'ATO su scala regionale: Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna.

¹⁰⁵ Così il *Blue Book 2026*, p. 35.

¹⁰⁶ Si veda anche il d.l. 28 aprile 2023, recante le «Misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201». Precedentemente, già l'art. 3-bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, ha previsto la necessità di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, così da «consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio», con facoltà per le Regioni di individuare dimensioni diverse rispetto a quella provinciale, «motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio».

¹⁰⁷ Nel *Blue Book 2026* (p. 8) è stato rilevato come il 55% della popolazione risieda in ambiti con unicità gestionale pienamente attuata. La restante parte della popolazione è ancora sottoposta a più gestori o affidamenti incompleti.

¹⁰⁸ Sul concetto di acqua come bene comune, si vedano L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *Dir. soc.*, 2016, n. 3, pp. 535 ss.; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, *ivi*, pp. 545 ss.; F. DI DIO, *L'evoluzione giuridica della gestione del demanio idrico: verso il concetto di acqua come bene comune*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, n. 3, pp. 156 ss.

potenzialmente confliggenti. In questo senso, per l'OCSE, l'effettività del sistema di *governance* della risorsa non può che basarsi su un efficace coordinamento intersettoriale¹⁰⁹.

Il contemperamento dei diversi interessi è condizionato oggi dal profondo mutamento valoriale che ha investito la risorsa a partire dagli anni Settanta del secolo scorso¹¹⁰. Da quel momento, infatti, le acque non sono state più concepite quale mera risorsa da sfruttare, bensì come un bene da preservare nella sua integrità qualitativa e quantitativa¹¹¹, anche al fine di assicurarne il godimento alle generazioni future, come impone oggi l'art. 9 della Costituzione¹¹².

Il principio dello sviluppo sostenibile¹¹³ è stato recepito dal Codice dell'ambiente, il quale all'art. 144 stabilisce che l'utilizzo della risorsa idrica per scopi diversi dal consumo umano è consentito, ma soltanto nei limiti in cui le risorse siano sufficienti e a condizione che non ne venga pregiudicata la qualità. Le autorità di bacino distrettuali sono incaricate di assicurare l'equilibrio del bilancio idrico nel distretto attraverso misure di pianificazione dell'economia idrica¹¹⁴. Viene qui in rilievo lo strumento del bilancio idrico, che deve essere definito e aggiornato periodicamente al fine di assicurare l'equilibrio fra le risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni correlati ai diversi usi (art. 145). È alle Regioni che spetta poi la definizione delle misure volte ad assicurare tale equilibrio (art. 95), nell'ambito dei propri piani di tutela.

Nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti si impone, inoltre, che le derivazioni siano regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi, così da non danneggiare gli ecosistemi¹¹⁵.

¹⁰⁹ Il terzo principio OCSE sulla *governance* della risorsa idrica richiede di promuovere la coerenza delle politiche pubbliche attraverso un efficace coordinamento intersettoriale, con particolare riguardo al raccordo tra le politiche idriche e quelle in materia di ambiente, salute, energia, agricoltura, industria, pianificazione territoriale e uso del suolo («*Encourage policy coherence through effective cross-sectoral co-ordination, especially between policies for water and the environment, health, energy, agriculture, industry, spatial planning and land use [...]»*).

¹¹⁰ Lo evidenzia E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 16.

¹¹¹ Si veda IVI, pp. 6 ss.

¹¹² Si vedano, tra gli altri, A. MARRA, *La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, n. 3, pp. 711 ss.; M. DELSIGNORE - A. MARRA - M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, n. 1, pp. 1 ss.; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2022, n. 4, pp. 797-820; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, ivi, pp. 875-898.

¹¹³ Per un approfondimento sul principio dello sviluppo sostenibile si veda M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, 2023, n. 1.

¹¹⁴ Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., pp. 353 ss., ove l'A. evidenzia che nella prospettiva della direttiva quadro sulle acque la pianificazione rappresenta lo strumento più adeguato a coordinare le azioni di tutela ambientale, le forme di sfruttamento e le tecniche di intervento.

¹¹⁵ Si veda il Decreto n. 29/STA del Ministero dell'ambiente 13 febbraio 2017, con il quale sono state approvate le *Linee Guida per le valutazioni ambientali ex ante delle derivazioni idriche, in relazione agli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE*.

La garanzia del deflusso minimo vitale impone, pertanto, la revisione degli strumenti che governano lo sfruttamento della risorsa nella prospettiva di una loro «maggior adattività e modulabilità»¹¹⁶. Ciò vale, in particolare, per le concessioni di derivazione¹¹⁷.

Proprio in relazione a tali strumenti, è stata evidenziata la sostanziale debolezza delle autorità di bacino, le quali sono chiamate a intervenire nel procedimento di rilascio, fornendo un parere vincolante sulla compatibilità della richiesta con l'equilibrio del bilancio idrico, senza disporre tuttavia di un potere di sospensione o di revoca nel caso di mutamento delle condizioni ambientali¹¹⁸.

Si noti che recentemente l'Italia è risultata destinataria di una lettera di messa in mora da parte della Commissione europea¹¹⁹, la quale ha ritenuto che lo Stato non abbia assunto tutte le misure idonee al fine di perseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque. La Commissione ha infatti contestato la mancata previsione di un sistema di registrazione di tutti i permessi di prelievo e di arginamento a cui risultano esposti i corsi d'acqua, nonché l'assenza di meccanismi di revisione periodica di tali strumenti, malgrado la loro durata considerevole. Si consideri che la disciplina di riferimento è rappresentata ancora oggi dal r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. Un altro nodo critico è costituito dall'individuazione del canone a cui subordinare il diritto di prelievo¹²⁰.

L'art. 167 del Codice fornisce alcune coordinate specifiche in relazione ai periodi di scarsità della risorsa, imponendo che durante i medesimi si proceda alla regolazione delle derivazioni in atto secondo un ordine di priorità tra gli usi: la risorsa necessaria al consumo umano deve essere assicurata in via prioritaria, seguita dalle necessità del settore agricolo, al quale è riconosciuta priorità rispetto agli altri usi¹²¹. Si profilano, dunque, possibili conflitti tra settori e tra le diverse destinazioni d'uso della risorsa¹²².

Si consideri che in un contesto come quello italiano fortemente esposto al surriscaldamento climatico, la disponibilità di risorsa diviene un tema non solo per quei territori storicamente caratterizzati dalla

¹¹⁶ Così E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 167.

¹¹⁷ Si vedano P. BRAMBILLA, *Derivazioni e couso*, in M. DE FOCATIIS - A. MAESTRONI (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 109 ss.; A. MAESTRONI, *Il deflusso minimo vitale*, ivi, pp. 131 ss.; P. BRAMBILLA - A. MAESTRONI, *La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, n. 6, p. 883 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 1024, ove l'A. evidenzia la «sostanziale rudimentalità di un sistema di amministrazione delle acque condotto mediante concessioni». Per un approfondimento sul ruolo delle misure di compensazione ambientale e territoriale per la scelta del concessionario, si veda G. BIASUTTI, *Le concessioni idroelettriche: il bene-acqua tra concorrenza e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 1, pp. 12 ss. Per un approfondimento sull'evoluzione dello strumento delle concessioni a scopo idroelettrico, si veda M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 24, pp. 1 ss.

¹¹⁸ Lo evidenzia F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

¹¹⁹ Si tratta della procedura di infrazione n. 2025/2207.

¹²⁰ Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 192.

¹²¹ Si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit., ove la gerarchia degli usi è definita quale «criterio di allocazione selettiva», necessario a garantire che l'iniziativa economica si svolga assicurando la «piena sostenibilità degli effetti sull'ambiente».

¹²² Sul contenzioso climatico si vedano M. DELSIGNORE, *Biodiversity litigation: in arrivo un nuovo contenzioso strategico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, n. 3, pp. 603 ss.; ID, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 2, pp. 265 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 2, pp. 293 ss.; ID, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, n. 1, pp. 67 ss.

penuria di risorsa, ma anche per quelle aree che potevano contare sulle riserve formatesi durante la stagione invernale¹²³.

La questione non si esaurisce pertanto in un conflitto intersettoriale o tra usi¹²⁴, ma investe anche operatori del medesimo settore ubicati su territori differenti. È chiaro, infatti, che i soggetti collocati a valle dei corsi d'acqua si trovino in una situazione di svantaggio a causa della riduzione di portata dei medesimi, nonché dell'impoverimento della qualità della risorsa e degli ecosistemi. Come evidenziato, «le conseguenze di un evento occorso o determinato dall'acqua in un luogo sono [...] suscettibili di manifestarsi in un altro luogo». Si tratta, d'altronde, della «“fluidità” degli interessi legati alle acque»¹²⁵

L'effettività della *governance* del settore non può pertanto prescindere da un adeguato coordinamento intersettoriale e dalla coerenza tra le politiche adottate nei diversi ambiti coinvolti, sui quali ci soffermerà di seguito.

4.1. La risorsa idrica e il governo del territorio

La consapevolezza della necessità di ricondurre a unità la disciplina del regime delle acque e quella del governo del territorio matura in Italia in seguito a catastrofi idrogeologiche, che hanno reso evidente l'inadeguatezza di un approccio che considerava separatamente la gestione della risorsa e le scelte di trasformazione del suolo¹²⁶.

Tale consapevolezza si collega, oggi, alla concezione moderna di “territorio”, che supera la visione riduttiva dello stesso come mero «spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria», per rivalutarlo come «risorsa complessa, che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)»¹²⁷, la cui tutela costituisce pertanto un obiettivo ineludibile delle politiche di pianificazione¹²⁸. È questa circostanza che ha portato, nel tempo, allo sviluppo di un «complesso sistema di pianificazioni “parallele”»¹²⁹, preposto alla tutela di interessi differenziati¹³⁰.

In questo scenario, l'interesse ambientale si pone quale sfondo costante dei processi decisionali, penetrando nell'azione pianificatoria territoriale e assurgendo, secondo taluna dottrina, al rango di «super-interesse»¹³¹.

¹²³ Si vedano, sul tema, AA. VV., *I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”*, in *Consulta Online*, 2024, n. 1, pp. 1 ss.; E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit.

¹²⁴ Sul ruolo assunto dai consorzi irrigui si veda IBIDEM.

¹²⁵ Così A. PIOGGIA - E. FIDELBO, *Acqua e ambiente*, cit., p. 150.

¹²⁶ Si veda IVI, p. 141.

¹²⁷ Così il punto 12.1 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 16 luglio 2019, n. 179, disponibile in www.cortecostituzionale.it.

¹²⁸ Per un approfondimento relativo alle tecniche di rappresentazione e composizione degli interessi coinvolti nei procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, si veda L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹²⁹ Così P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 54, la quale procede alla descrizione dell'evoluzione del sistema di “tutele parallele” e della sua incidenza sul governo del territorio. Per un approfondimento relativo alla materia del governo del territorio, si veda M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2010.

¹³⁰ Si veda V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, n. 2, pp. 386 ss.

¹³¹ Si veda P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 2, pp. 93 ss., ove si richiama D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 452. L'A. evidenzia che tale qualifica

Rispetto al rapporto tra strumenti urbanistici e piani di bacino, l'art. 65, comma 4, del Codice sancisce che «i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto» con il medesimo. Inoltre si prevede che le disposizioni del piano di bacino abbiano «carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso»¹³².

I riflessi del piano di bacino - e dei suoi stralci - sulla pianificazione territoriale si sostanziano tanto nella previsione di interventi materiali quanto nella preclusione alla realizzazione di determinate trasformazioni del suolo, determinando in tal modo un condizionamento diretto sulle scelte urbanistiche delle amministrazioni competenti¹³³ e, dunque, la conformazione del territorio e della proprietà¹³⁴.

In questo senso il giudice amministrativo si è espresso evidenziando che «le norme del piano di bacino e quelle connesse alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio hanno propria complessiva autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio [...], della quale costituiscono un “prius” logico e funzionale»¹³⁵.

Tuttavia, se da un lato l'art. 65 del Codice dell'ambiente riconosce «il carattere prevalente»¹³⁶ del piano di bacino rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale, emergono comunque degli attriti rispetto ad altri strumenti di pianificazione. In particolare, l'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42¹³⁷

permette all'interesse ambientale di imporsi, in un procedimento volto alla tutela di un diverso interesse, «al di là dei limiti in cui esso, in quanto interesse secondario, si troverebbe ad affermarsi in applicazione dei criteri ordinari». In relazione alla penetrazione dell'interesse ambientale nella pianificazione e al riparto di competenze in materia, si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 90, ove si evidenzia che «la materia del governo del territorio, per quanto riguarda le competenze legislative, è tuttora caratterizzata da un forte condizionamento ad opera della legislazione statale che, attraverso la disciplina degli interessi differenziati e delle loro forme di tutela, limita e conforma i poteri regionali».

¹³² Si veda P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *Ambiente e pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), cit., pp. 371-372, ove si sottolinea che «la capacità dei piani a finalità ambientale di “condizionare” la disciplina urbanistica e nel contempo di “resistere” ad essa si traduce in disposizioni dagli effetti eterogenei, ma essenzialmente riconducibili a tre possibili soluzioni, anche in combinazione tra di loro: l'immediata precettività nei confronti delle pubbliche amministrazioni o anche dei privati; la nascita a carico dell'autorità urbanistica di un obbligo di adeguamento dei suoi strumenti di governo del territorio; la previsione di misure di salvaguardia nelle more dell'adeguamento». Si vedano altresì P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 131-132; ID, *La città ed il rischio idrogeologico tra vecchie e nuove competenze*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2016, n. 2.

¹³³ Si veda S. AMOROSINO, “Governo” delle acque e governo del territorio (e paesaggio), in *An. giur. econ.*, 2010, n. 1, pp. 79 ss., ove si distingue tra funzioni “attive” e funzioni “di arresto”.

¹³⁴ Si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 94, la quale evidenzia (nota 126) come l'individuazione di aree a rischio possa determinare «sia l'inedificabilità “originaria” di determinate aree, sia l'adozione di provvedimenti che impongano al comune l'adozione di varianti e che rendano inedificabili aree nelle quali prima erano consentiti insediamenti».

¹³⁵ Così Cons. Stato, IV, 22 giugno 2011, n. 3780 e Cons. Stato, IV, 20 maggio 2014, n. 2563, entrambe disponibili in www.giustizia-amministrativa.it. Le sentenze sono state richiamate recentemente in Cons. Stato, IV, 22 dicembre 2025, n. 10195. Si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 54, ove l'A. mette in evidenza le conseguenze di tale interpretazione. In particolare si sottolinea come la dottrina «abbia ipotizzato tanto la progressiva degradazione dell'urbanistica a funzione “debole”, destinata cioè a fungere da mero recettore di scelte e di priorità decise altrove, quanto, esattamente all'opposto, l'avvento di un'urbanistica integrale, quale disciplina globale dell'uso del territorio».

¹³⁶ Così L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., p. 849.

¹³⁷ Recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

dispone che «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette»¹³⁸. Da qui la necessità di risolvere gli eventuali conflitti tra i due piani.

Si noti che, recentemente, la giurisprudenza si è espressa evidenziando come non possa essere riconosciuto un rapporto di gerarchia tra detti piani. A tali conclusioni si è giunti evidenziando come si tratti di «strumenti di pianificazione che, seppure convergenti nell'intento di tutelare l'ambiente, quella tutela la realizzano nell'ambito delle rispettive sfere di competenza». Ciò impedisce che «l'uno [abbia] efficacia escludente rispetto all'altro», nel caso in cui i vincoli imposti dai piani incidano sul medesimo bene. In caso di antinomie tra piani, pertanto, «occorre dare la prevalenza al vincolo più restrittivo, se quel vincolo è finalizzato a garantire la realizzazione dell'obiettivo al quale il Piano è specificamente finalizzato»¹³⁹.

Allo stesso modo, la dottrina non ritiene esistente un rapporto «propriamente gerarchico» tra i piani. Il raccordo tra la pianificazione paesaggistica e i piani di bacino dovrebbe invece essere costruito in termini di primazia della prima esclusivamente con riferimento alla tutela dell'interesse paesaggistico. Laddove venisse in rilievo la difesa del suolo, vi sarebbe una «riserva di competenza» della disciplina di settore e, dunque, della pianificazione di bacino¹⁴⁰.

Sulla base di quanto ricostruito, pertanto, l'obiettivo da perseguire è quello di una «piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio», così da abbandonare il modello delle «tuttele parallele», che anziché favorire la composizione dei conflitti pare aver determinato soltanto un loro inasprimento, radicalizzando le tensioni tra i diversi soggetti chiamati a intervenire nei processi decisionali¹⁴¹.

4.2. La risorsa idrica e gli scopi produttivi

La risorsa idrica interessa trasversalmente i principali settori produttivi dell'economia nazionale.

Occorre considerare, innanzitutto, il settore agricolo, nel quale la risorsa è destinata principalmente all'irrigazione e alla zootecnia. L'agricoltura è riconosciuta come il comparto più «idro-esigente»¹⁴²: si stima, infatti, che nell'Unione europea un quarto del volume totale delle acque estratte sia destinato a tali fini¹⁴³.

¹³⁸ Per un approfondimento relativo ai rapporti tra piani paesaggistici e altri strumenti di pianificazione, si vedano tra gli altri S. CIVITARESE MATTEUCCI - M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in A. FARÌ - G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 125 ss.; C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, n. 4, pp. 407 ss.; F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, n. 5, pp. 801 ss.; S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, in G. CUGURRA - B. FERRARI - G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 125 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, n. 3.

¹³⁹ Così Cass. civ., sez. un., ord., 7 dicembre 2022, n. 36029, in www.onelegale.wolterskluwer.it.

¹⁴⁰ Si vedano M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, cit., p. 22, ove si riprendono le considerazioni di P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 134.

¹⁴¹ Tale necessità è evidenziata da Cons. Stato, VI, 23 settembre 2022, n. 8167, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it. Si veda anche TAR Sardegna, I, 11 marzo 2026, n. 529.

¹⁴² Così ISTAT, *Utilizzo e qualità della risorsa idrica in Italia*, Roma, 2019, p. 61.

Questa circostanza ha un impatto non solo quantitativo, ma anche qualitativo. Il regime torrenziale dei corsi d'acqua riduce la possibilità di diluizione degli inquinanti, mentre i prelievi massivi favoriscono l'intrusione salina nelle acque sotterranee, con conseguenze negative sugli ecosistemi ivi presenti.

Nel corso delle stagioni di scarsità idrica¹⁴⁴, anche al fine di limitare l'impatto economico sul comparto, il decisore pubblico ha agito imponendo il rilascio forzoso dagli invasi ovvero consentendo lo sfruttamento della risorsa in deroga ai limiti di prelievo previsti dalla normativa¹⁴⁵. Si tratta di scelte che hanno precise conseguenze sia sulla produzione di energia, sia in relazione alla perdita di capitale naturale nei corsi d'acqua¹⁴⁶. La direttiva quadro sulle acque contempla tale possibilità, ma soltanto in circostanze «*impreviste o eccezionali*», subordinandola all'immediato ripristino delle condizioni dei corpi idrici non appena tali circostanze siano venute meno.

Il legislatore europeo è intervenuto, inoltre, nella direzione del riuso delle acque reflue, quale strumento volto a ridurre la pressione sui prelievi dai corpi idrici e a incrementare la disponibilità complessiva della risorsa. Occorre in tal senso richiamare il regolamento (UE) 2020/741 del 25 maggio 2020, che reca le prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua a fini irrigui¹⁴⁷. Il regolamento non si pone soltanto l'obiettivo di stabilire parametri armonizzati in un'ottica di prevenzione e gestione dei

¹⁴³ Il dato è evidenziato in CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale. Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura: i fondi della PAC promuovono più verosimilmente un maggiore utilizzo dell'acqua, anziché una maggiore efficienza*, Lussemburgo, 2021, sulla base di AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Relazione n. 17/2020: Water and agriculture: towards sustainable solutions*, Copenhagen, 2020.

¹⁴⁴ Si veda ISTAT, *Le statistiche sull'acqua*, Roma, 20 marzo 2026, ove si evidenzia che “[n]el 2024, oltre il 90% delle aziende agricole italiane segnala difficoltà d'irrigazione; nel Mezzogiorno raggiunge il 97,5% al Sud e il 98,8% nelle Isole, con punte del 99,2% in Sicilia. Nel Centro-nord le percentuali risultano più contenute, attestandosi su valori meno elevati nel Nord-est (68,1%) e nel Centro (81,1%)”.

¹⁴⁵ Lo evidenzia S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2023, n. 2, ove si evidenzia che il Considerando n. 32 della direttiva quadro 2000/60/CE rende legittima tale soluzione, riconoscendo che, «[a] precise condizioni», vi possano essere motivi per dispensare dall'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento o di conseguire un buono stato. Le “precise condizioni” sono indicate all'art. 4, par. 6. In particolare, è necessario sia fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della direttiva in altri corpi idrici non interessati dalle circostanze impreviste ed eccezionali; il piano di gestione del bacino idrografico deve prevedere espressamente quali siano le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali; le misure da adottare sono espressamente contemplate e non compromettono in modo definitivo il ripristino della qualità del corpo idrico; gli effetti delle circostanze eccezionali o imprevedibili sono sottoposti a riesame; infine, deve essere fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico lo stato precedente agli effetti di tali circostanze.

¹⁴⁶ Si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit.

¹⁴⁷ Si vedano M. CALDIRONI - E. MALAVASI, *Il recupero e il riutilizzo delle acque come risorsa idrica alternativa*, in L. VESPIGNANI (a cura di), *Produzione dell'energia ed efficienza idrica*, Giappichelli, Torino, 2026, pp. 89 ss.; A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate: le Regioni alla prova di una normativa interlivello e di un complesso rapporto tra Amministrazioni in una prospettiva di economia circolare*, in *Le Regioni*, 2024, n. 6, pp. 985 ss., ove si evidenzia che i profili più rilevanti del regolamento sono contenuti negli artt. 5, 6 e 9, dedicati rispettivamente alla “Gestione dei rischi”, agli “Obblighi concernenti il permesso per quanto riguarda le acque affinate”, nonché alla “Informazione e sensibilizzazione”; G. FARABEGOLI, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2023, n. 1, pp. 56 ss.; A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *Un problema di sostenibilità ambientale: il riutilizzo delle acque reflue trattate tra regolamentazione dell'Unione europea, normativa d'urgenza interna e gestione della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26, pp. 78 ss.

rischi, ma mira anche a incoraggiare la pratica del riutilizzo¹⁴⁸. Il riutilizzo sicuro dell'acqua nell'agricoltura costituisce, infatti, uno dei pilastri della *Strategia per la resilienza idrica*, inaugurata dalla Commissione europea nel 2025¹⁴⁹.

Il regolamento, ai fini della produzione, dell'erogazione e dell'utilizzo di acque affinate, richiede che l'autorità competente predisponga un piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo e subordina le attività di produzione e di erogazione di acque affinate destinate all'uso irriguo al rilascio di un permesso (art. 6). Quest'ultimo, da rilasciarsi «senza indugio» a seguito di richiesta formulata dalle parti responsabili del sistema di riutilizzo, deve indicare gli obblighi posti a carico del gestore dell'impianto di affinamento e di qualsiasi altro soggetto responsabile. Il regolamento si occupa anche dell'informazione e della sensibilizzazione del pubblico.

Il legislatore italiano è intervenuto in materia con il Decreto-siccità¹⁵⁰ (d.l. n. 39/2023) definendo all'art. 7 un regime transitorio di natura autorizzativa concernente il riutilizzo a scopi irrigui delle acque reflue depurate dagli impianti di depurazione già attivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto¹⁵¹. La disciplina introdotta non riguarda, pertanto, né il possibile riutilizzo di acque non depurate, né il riutilizzo per scopi diversi da quello agricolo.

L'autorizzazione è rimessa alla Regione o alla Provincia autonoma territorialmente competente, con la partecipazione procedimentale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale, delle aziende sanitarie territorialmente competenti, nonché di ogni altra amministrazione interessata. Il regime transitorio risulta applicabile sino data di entrata in vigore del d.P.R. di esecuzione del regolamento (UE) 2020/741¹⁵² e comunque non oltre il 31 dicembre 2026¹⁵³.

Il riutilizzo dei reflui a fini irrigui, pur rappresentando un'importante prospettiva per il fabbisogno idrico del comparto, si scontra con alcune criticità, come la necessità di sostenere ingenti investimenti infrastrutturali, un fabbisogno di risorsa sproporzionato rispetto ai volumi messi a disposizione da tale pratica, l'insufficienza degli strumenti di disincentivo all'utilizzo delle fonti convenzionali e, non da ultimo, le possibili ripercussioni sul commercio e sulla circolazione dei prodotti agricoli all'interno dell'Unione europea¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Per un riferimento alle misure assunte nell'ambito della *Politica agricola comune 2023-2027* (PAC) per gli agricoltori che assumano impegni specifici finalizzati all'uso sostenibile della risorsa, si veda S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, cit.

¹⁴⁹ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁵⁰ Si veda A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate*, cit., pp. 1002-1005, ove si evidenzia come le perplessità avanzate dalle Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, relative al regime autorizzatorio (con riguardo all'individuazione dell'autorità competente e alla vigenza del regime transitorio) e ai costi del medesimo, non siano state adeguatamente considerate dal legislatore nazionale, con un conseguente *vulnus* al principio di leale collaborazione.

¹⁵¹ In Italia, la pratica del riutilizzo delle acque reflue affinate era già regolata dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; la disciplina è poi confluita nel Codice dell'ambiente. Un ulteriore riferimento è rappresentato dal d.m. 12 giugno 2003, n. 185, con il quale è stato introdotto il "Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152".

¹⁵² Nel momento in cui si scrive, ancora in corso di adozione.

¹⁵³ Si noti che nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 2 aprile 2026 è stata accertata la mancata intesa sullo schema di d.P.R. recante "Regolamento sul riutilizzo delle acque reflue affinate, nonché di esecuzione del Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020".

Oltre al settore agricolo, ulteriori attività economiche sfruttano la risorsa idrica come input produttivo primario¹⁵⁵. Nell'ambito del settore industriale¹⁵⁶, in particolare, la dipendenza dalla risorsa è trasversale a comparti eterogenei: dall'industria alimentare e delle bevande a quella della carta, del legno e del tessile; dalla metallurgia e dalla lavorazione dei minerali alla fabbricazione di prodotti in metallo, di macchinari e di autoveicoli; dall'industria chimica e farmaceutica a quella della plastica, dell'abbigliamento, della pelletteria e dei mobili, fino all'estrazione di minerali, alla fabbricazione di altri mezzi di trasporto e alla riparazione di macchinari.

Si consideri altresì la domanda di risorsa idrica del settore terziario, soprattutto quella di più recente emersione, riconducibile alla diffusione di *data center* e alle nuove tecnologie digitali, che necessitano di sistemi di raffreddamento ai fini del funzionamento delle infrastrutture¹⁵⁷.

Si tratta, per la gran parte, di utilizzatori che non si avvalgono del servizio idrico integrato o che vi ricorrono solo in misura marginale, approvvigionandosi piuttosto da fonti autonome. Ne consegue che la regolazione tariffaria affidata ad ARERA riguarda solo marginalmente tali comparti, rendendo necessario il ricorso a strumenti diversi, che prescindano dalla fonte di approvvigionamento, per perseguire obiettivi di risparmio e di uso efficiente della risorsa¹⁵⁸.

Non da ultimo, occorre considerare il settore energetico, tenuto conto della stretta interdipendenza tra acqua ed energia. La risorsa idrica assume infatti un ruolo fondamentale per il settore sotto un duplice profilo: da un lato, la risorsa contribuisce direttamente alla produzione di energia attraverso gli impianti idroelettrici; dall'altro, essa è impiegata nell'ambito dei processi di raffreddamento degli impianti.

A fronte di tale dipendenza sono state individuate alcune possibili soluzioni, tra cui l'impiego di acque reflue o di acqua piovana come fluido di raffreddamento o di pulizia degli impianti, l'implementazione di sistemi di monitoraggio delle perdite o l'adozione di sistemi di trattamento avanzati, idonei a purificare e riutilizzare le acque già presenti nell'impianto¹⁵⁹. Si tratta, in sintesi, di misure che condividono l'obiettivo di una progressiva riduzione dell'impronta idrica del settore energetico.

¹⁵⁴ Sugli ostacoli e sui limiti di tale pratica, si vedano A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate*, cit., pp. 1000 ss.; G. FARABEGOLI, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, cit., p. 57.

¹⁵⁵ Si veda il *Blue Book 2026*, pp. 27-28, ove si evidenzia che “[n]ell’economia italiana, l’acqua attiva 26 settori [...] e 74 sotto-settori”.

¹⁵⁶ Si veda CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, Roma, 2024, p. 22, ove si sottolinea che l'utilizzo industriale dell'acqua riguarda il 21% del consumo totale di risorsa. Per quanto riguarda l'approvvigionamento, «le imprese con meno di cinque addetti si riforniscono, per lo più, dalla rete pubblica per uso civile, mentre le imprese medie e grandi si servono di specifici sistemi di auto approvvigionamento, o utilizzano l'acqua che proviene da infrastrutture al servizio di nuclei e aree industriali».

¹⁵⁷ Si veda IL SOLE 24 ORE, *Data center Ia: consumo d'acqua equivalente a 1,3 miliardi di persone entro il 2030*, in www.ilsole24ore.com, 5 giugno 2026.

¹⁵⁸ La circostanza è evidenziata in LABORATORIO REF, *Risparmio e tutela della risorsa idrica: verso i Certificati Blu per gli usi industriali?*, in www.laboratorioref.it, 14 giugno 2022, ove si ritiene necessario un cambio di approccio nelle politiche ambientali, così da rendere effettivo il principio «chi inquina (usa), paga». La soluzione proposta per un cambio di approccio è rappresentata dalla creazione di un mercato di permessi negoziabili (i cosiddetti Certificati blu) al fine di conseguire obiettivi di risparmio idrico.

¹⁵⁹ Tali soluzioni sono suggerite da B. SCALZOTTO, *Produzione di energia e tutela della risorsa idrica: stato dell'arte e prospettive tecnologiche*, in L. VESPIGNANI (a cura di), cit., pp. 141-142.

La trasversalità della risorsa idrica fa comprendere come dalla medesima dipendano la stabilità economica del Paese, la sicurezza alimentare e la competitività del sistema industriale¹⁶⁰. Una simile centralità impone un ripensamento strutturale dei processi produttivi, da orientare verso modelli capaci di garantire un utilizzo più efficiente, razionale ed economicamente sostenibile della risorsa.

5. Le sfide del settore idrico e l'adeguatezza delle autorità competenti

L'OCSE assume tra i principi volti a rafforzare la *governance* del settore idrico anche l'adeguatezza delle autorità competenti rispetto alla complessità delle sfide che il settore è chiamato ad affrontare¹⁶¹.

Il tema relativo alle capacità delle autorità preposte alla tutela e alla gestione della risorsa si inserisce, più in generale, nell'ampia e annosa questione della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane. Da più parti è stata denunciata, infatti, una strutturale debolezza dell'apparato amministrativo nazionale, che si manifesta tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo¹⁶².

Sotto il profilo quantitativo, il riferimento è alla carenza di personale che ha colpito, negli ultimi decenni, gran parte delle amministrazioni pubbliche a causa del progressivo blocco delle assunzioni e del mancato *turnover*, con conseguente invecchiamento degli organici e riduzione della forza lavoro disponibile. Per cercare di rimediare a tali carenze, nell'ambito degli interventi volti alla ripresa post-pandemica, l'art. 17-*octies* del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 ha previsto l'istituzione di un contingente di personale presso i commissari in materia ambientale¹⁶³, così da agevolare la realizzazione degli interventi volti al contrasto al dissesto idrogeologico. La disposizione ha anche autorizzato il Ministero della transizione ecologica a reclutare nuovo personale a tempo determinato¹⁶⁴.

In relazione alle autorità di bacino distrettuali¹⁶⁵, il sottodimensionamento del personale rispetto alla dotazione organica è stato ampiamente rilevato in sede di controllo sulla gestione finanziaria della Corte dei conti. Si noti che, per il potenziamento delle attività finalizzate a rafforzare la tutela del territorio e la gestione delle acque nonché alla mitigazione del dissesto idrogeologico e del cambiamento climatico, anche le autorità di bacino distrettuali sono state autorizzate, a decorrere dall'anno 2026, ad assumere personale a tempo indeterminato, nei limiti della vigente dotazione organica¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Si veda il *Blue Book 2026*, p. 31.

¹⁶¹ Il quarto principio elaborato dall'OCSE ai fini del rafforzamento della *governance* del settore prevede che le autorità competenti presentino un livello di capacità adeguato alla complessità delle sfide poste dalla gestione della risorsa idrica, nonché all'insieme delle competenze richieste per il corretto esercizio delle funzioni ad esse attribuite («*Adapt the level of capacity of responsible authorities to the complexity of water challenges to be met, and to the set of competencies required to carry out their duties [...]*»).

¹⁶² La “debole capacità amministrativa” delle pubbliche amministrazioni è stata evidenziata anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La riforma della pubblica amministrazione, una delle cosiddette riforme orizzontali (o trasversali) del Piano, avrebbe dovuto determinare «l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale» (p. 48).

¹⁶³ Con termine fissato al 31 dicembre 2026.

¹⁶⁴ Il Ministero è stato autorizzato a reclutare personale, mediante concorso o scorrimento di vigenti graduatorie, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata complessiva anche superiore a trentasei mesi e comunque non successiva al 31 dicembre 2026.

¹⁶⁵ Alla determinazione della dotazione organica delle Autorità di bacino distrettuali si è provveduto con il d.P.C.M. 4 aprile 2018.

¹⁶⁶ Si veda l'art. 9, comma 9-*bis*, del d.l. 17 ottobre 2024, n. 153 (convertito in l. 13 dicembre 2024, n. 191).

La Corte dei conti ha sottolineato che il sottodimensionamento del personale «si pone a fronte di una consistente acquisizione di servizi tecnico-specialistici esterni»¹⁶⁷. Si tratta di una tendenza che ha interessato negli ultimi decenni l'amministrazione pubblica italiana nel suo complesso, ove al progressivo svuotamento dei corpi tecnici interni è corrisposto un sempre più frequente ricorso a consulenze e servizi esterni.

La questione si collega, pertanto, alla debolezza delle pubbliche amministrazioni sul piano qualitativo e alla difficoltà nel reperire e trattenere figure professionali dotate delle competenze tecniche e specialistiche necessarie (idrauliche, ingegneristiche, geologiche, forestali, ecc.) a fronteggiare la crescente complessità che si palesa dinanzi all'esercizio delle funzioni amministrative, specie in settori, come quello idrico, in cui le decisioni richiedono un elevato grado di competenza tecnico-scientifica. Tali circostanze hanno avuto pesanti ripercussioni sui tempi necessari alla pianificazione, alla programmazione e all'attuazione di progetti e interventi¹⁶⁸, in un settore già ampiamente penalizzato dalla scarsità di risorse.

A ciò si aggiunge una scelta di fondo del decisore pubblico, che ha ulteriormente contribuito a marginalizzare le autorità del settore, ovvero il già accennato sistematico ricorso a strutture commissariali e a strumenti di gestione emergenziale, che hanno relegato tali autorità a un ruolo residuale nel sistema di *governance* della risorsa, privandole di centralità decisionale proprio nei momenti di maggiore criticità e ostacolando, così, il consolidamento di capacità istituzionali¹⁶⁹.

A tali debolezze si somma la difficoltà del funzionario a orientarsi in un quadro normativo caratterizzato da elevata complessità e da instabilità, che spesso frenano l'azione amministrativa non solo per incapacità ma anche per timore di incorrere in responsabilità¹⁷⁰.

Alla luce delle sfide che si pongono dinanzi al settore idrico, emergono pertanto significative carenze sotto il profilo dell'adeguatezza delle amministrazioni chiamate al governo e alla gestione della risorsa.

6. Cenni conclusivi

¹⁶⁷ Così la Determinazione del 24 marzo 2026, n. 56 della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti (p. 32), recante la "Determinazione e relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po", riferita all'anno 2024. Si vedano altresì la Determinazione del 9 aprile 2026, n. 69 in relazione all'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali (p. 32) e la Determinazione del 9 aprile 2026, n. 70 in relazione all'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale (p. 28). Sul tema, si veda S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del Convegno annuale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, ove si sottolinea che "la nostra amministrazione dipende da terzi, non ha tecnici interni dell'amministrazione, non sa progettare, per ogni decisione deve chiedere all'esterno".

¹⁶⁸ Lo evidenzia R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., p. 260.

¹⁶⁹ Lo evidenzia S. SCREPANTI, *I commissari straordinari e il rischio di generalizzare la logica emergenziale*, cit., pp. 48-49.

¹⁷⁰ Sul tema della cosiddetta burocrazia difensiva si vedano, tra gli altri, F.A. CANCELLA - S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2025, n. 2, I, pp. 18 ss.; S. BATTINI - F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Rivista italiana di Public Management*, 2020, n. 2, pp. 342 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 4, pp. 494 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *An. giur. ec.*, 2020, n. 1, pp. 117 ss.

Le riflessioni sviluppate hanno individuato le principali carenze nella *governance* della risorsa idrica (*governance gaps*), analizzando il sistema italiano alla luce dei primi quattro *Principles on Water Governance* elaborati dall'OCSE.

L'indagine ha confermato, in primo luogo, una profonda frammentazione delle competenze e delle responsabilità nel sistema, ritenuta tuttavia in qualche misura «inevitabile»¹⁷¹ alla luce della pluralità di prospettive attraverso cui l'ordinamento guarda alla risorsa e a causa della sua natura, che non riconosce i confini amministrativi.

L'analisi svolta mostra come la debolezza del sistema italiano non sia riconducibile alla mancanza di strumenti normativi o di soggetti istituzionalmente competenti, quanto piuttosto alla sovrapposizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, alla mancanza di meccanismi di coordinamento efficaci¹⁷², nonché alla difficoltà di tradurre la pianificazione in un'effettiva capacità di governo della risorsa.

Le autorità di bacino distrettuali, come evidenziato, non sono state concepite dal legislatore quale sede di coordinamento tecnico, bensì come luogo di composizione di interessi di natura politica, secondo un modello non paritario¹⁷³. La composizione e le modalità di funzionamento dei relativi organi riflettono infatti una logica centralistica, nella quale il livello statale tende a prevalere su quello locale e tale carattere si manifesta con particolare evidenza nei casi in cui le maggioranze politiche che governano i diversi livelli istituzionali non coincidano.

Un ulteriore profilo di debolezza del sistema è connesso al fatto che tali autorità non dispongono di strumenti per rendere effettiva la primazia della pianificazione di bacino, non potendo incidere concretamente sulle scelte degli altri soggetti coinvolti nella *governance* della risorsa¹⁷⁴.

Il problema dell'allocazione di competenze attualmente risalta sotto il profilo della previsione di strutture e di strumenti emergenziali, a cui il decisore pubblico si è affidato per affrontare i fenomeni di dissesto idrogeologico e, all'opposto, circostanze di scarsità di risorsa. Si tratta di una sorta di «amministrazione parallela»¹⁷⁵, che assorbe le competenze degli enti ordinariamente preposti al governo della risorsa, alterando un assetto già di per sé complesso.

La proliferazione e la continua reiterazione di strumenti e strutture emergenziali pregiudicano la possibilità di una programmazione razionale degli investimenti e la certezza delle risorse disponibili. Inoltre, l'insediamento e l'operatività di tali strutture richiedono tempi che mal si conciliano con la breve durata delle maggioranze politiche che provvedono alla loro istituzione, con il risultato che le medesime vengono spesso ridefinite prima ancora di aver dispiegato i propri effetti.

I dati dimostrano peraltro che i continui interventi sulla *governance* non hanno prodotto quella accelerazione degli investimenti tanto auspicata¹⁷⁶ e risulta pertanto difficilmente comprensibile la scelta

¹⁷¹ Così L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., p. 847.

¹⁷² Lo evidenzia F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

¹⁷³ IBIDEM.

¹⁷⁴ IBIDEM.

¹⁷⁵ Così S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, cit., p. 151. Si veda anche M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, cit., p. 1155, ove si richiama F. SPANICCIATI, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, n. 3, pp. 305 ss.

¹⁷⁶ Lo evidenzia L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., pp. 859 ss. (spec. p. 867), ove si richiama P. URBANI, *La frammentazione delle competenze che nuoce al territorio*, in *Italiani Europei*, 2015, n. 1, p. 6. Si veda anche S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, cit., p. 153, ove si evidenzia che all'«incremento quantitativo sotto il profilo statistico delle ingenti risorse pubbliche che ogni anno vengono messe a disposizione delle gestioni commissariali, anche di non più recente creazione, non sempre corrisponde un'adeguata movimentazione di spesa proporzionata all'urgenza e alla

di confermare il modello emergenziale anche nell'ambito degli interventi previsti nel corso della ripresa post-pandemica, rinunciando all'opportunità di destinare le risorse disponibili al potenziamento delle capacità delle autorità del settore.

Con riguardo al governo della risorsa su scala ottimale, l'analisi relativa all'assetto del servizio idrico integrato ha evidenziato come, pur in presenza di significativi progressi, in alcune parti del territorio non si sia ancora raggiunta la “*optimal size*” nella gestione del servizio, con conseguenze rilevanti sulla capacità dei gestori di pianificare e attuare interventi. La persistente frammentazione, con molti operatori di dimensioni medio-piccole, non consente infatti di conseguire economie di scala, solidità finanziaria e di attrarre le competenze specialistiche di cui il settore necessita¹⁷⁷.

Appare opportuno, inoltre, valutare forme di pianificazione più ampie, anche in considerazione del calo demografico in atto, che rende necessario individuare una platea di utenti più estesa su cui ripartire il costo dei nuovi investimenti, favorendo programmazione e interventi su aree di maggiori dimensioni¹⁷⁸ e valorizzando il coordinamento tra enti e gestori operanti in ambiti diversi¹⁷⁹. Ciò non deve tuttavia tradursi in una sottovalutazione della dimensione locale¹⁸⁰, la quale conserva un ruolo altrettanto fondamentale. Le comunità locali possono infatti offrire un contributo prezioso, soprattutto alla luce del patrimonio informativo di cui esse dispongono¹⁸¹, divenendo protagoniste dei processi di programmazione, pianificazione e attuazione di interventi a fianco delle pubbliche amministrazioni, coerentemente alle esigenze e ai bisogni manifestati dal territorio¹⁸².

Sin dalla direttiva 2000/60/CE, la dimensione della partecipazione ha assunto una rilevanza centrale nel quadro normativo definito dal legislatore europeo ai fini del governo e della tutela della risorsa. Tale impostazione trova oggi ulteriore conferma nel recente regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura (“*Nature Restoration Law*”), che, nel richiedere agli Stati membri l'elaborazione di piani nazionali di ripristino, chiama parimenti tutti gli *stakeholders* a fornire il proprio contributo. Ne emerge un modello di *governance* che riconosce nella partecipazione un presupposto imprescindibile per garantire l'effettività degli interventi, superando una concezione della tutela ambientale quale missione affidata unicamente all'azione unilaterale delle pubbliche amministrazioni.

In questo senso, un «supplemento di effettività»¹⁸³ all'azione amministrativa e alla pianificazione distrettuale potrebbe essere assicurato dal ricorso a strumenti di amministrazione condivisa, quali, ad

necessità degli interventi finalizzati all'interesse pubblico che dovrebbe legittimare il ricorso a tali istituti».

¹⁷⁷ La questione è evidenziata in LABORATORIO REF, *Strategia europea per la resilienza idrica: gli ingredienti di un cambio di prospettiva*, in www.laboratorioref.it, 21 maggio 2026.

¹⁷⁸ Si veda la delibera ARERA 639/2023/R/idr (spec. p. 14).

¹⁷⁹ L'esigenza è evidenziata in LABORATORIO REF, *Strategia europea per la resilienza idrica: gli ingredienti di un cambio di prospettiva*, cit.

¹⁸⁰ Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 72, ove si sottolinea che «le prime e più significative azioni di riqualificazione dei corpi idrici [...] si configurano tipicamente alla stregua di politiche locali» e che tale circostanza si pone «in controtendenza (ma non in contrasto) rispetto alla direttrice di bacinizzazione e poi di distrettualizzazione delle politiche idriche».

¹⁸¹ Lo evidenzia V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 23, p. 182.

¹⁸² Si veda D. D'ORSOGNA - S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove autonomie*, 2023, n. 2, p. 476.

¹⁸³ Così E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 87.

esempio, i contratti di fiume¹⁸⁴. Questi ultimi costituiscono «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»¹⁸⁵ (art. 68-bis del d.lgs. n. 152/2006¹⁸⁶). Tali strumenti danno pertanto concreta attuazione al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, coinvolgendo la collettività nella tutela e nella gestione di un bene comune.

Sul versante del coordinamento intersettoriale, il presente lavoro ha cercato di evidenziare come la risorsa idrica interessi trasversalmente una pluralità di settori, condizionando innanzitutto le scelte di pianificazione territoriale.

Sul piano prettamente economico, la crescente scarsità della risorsa è destinata a produrre conseguenze rilevanti sul sistema produttivo nazionale, alimentando conflitti non soltanto tra i diversi utilizzatori, ma anche tra operatori del medesimo settore. È indispensabile avviare, pertanto, una riflessione seria sulla riduzione della domanda in tutti i comparti, promuovendo il risparmio, l'efficienza e il riutilizzo sicuro dell'acqua nell'agricoltura, nella produzione di energia e nei processi industriali¹⁸⁷.

Con riguardo al settore agricolo, il decisore pubblico è chiamato ad assumere un ruolo attivo, incentivando gli operatori a investire in colture meno idro-esigenti e ad abbandonare le tecniche di irrigazione meno efficienti. In questo senso, i consorzi irrigui potrebbero divenire «attori nella progettazione e nella messa in opera delle più moderne tecniche d'irrigazione»¹⁸⁸. Lo sviluppo di meccanismi di incentivazione dovrebbe interessare anche il settore industriale, in cui lo sforzo delle istituzioni dovrebbe essere volto a rendere effettivo il principio “chi inquina (usa), paga”, sfruttando strumenti economici, fiscali e finanziari¹⁸⁹. È necessario, altresì, pervenire a una razionalizzazione definitiva delle

¹⁸⁴ Sul tema, si vedano M. FLICK, *Contratti di fiume e agricoltura. Punti di forza e fragilità nei nuovi modelli di governance degli ecosistemi*, Wolters Kluwer, 2025; C. LEONE (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, Mimesis, Milano-Udine, 2024; ID., *I contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 176 ss.; D. D'ORSOGNA - S.S. COCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, cit., pp. 461 ss.; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 4, pp. 49 ss.; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 18, pp. 2 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i 'contratti di fiume'*, in F. PUBUSA - D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, pp. 195-215; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., pp. 75 ss.; M. BASTIANI, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Flaccovio Dario Editore, Palermo, 2011.

¹⁸⁵ Si veda V.E. ALBANESE, *Contratti di fiume: una via sostenibile per le comunità locali*, in C. LEONE (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., pp. 158-159, secondo cui i contratti di fiume costituiscono «esempi di come la collaborazione tra diversi livelli di governo, settore privato, comunità locali, gruppi indigeni e organizzazioni non governative possa portare a decisioni più informate, sostenibili e accettate».

¹⁸⁶ La disposizione è stata introdotta dalla l. n. 221/2015.

¹⁸⁷ Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia europea sulla resilienza idrica*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

¹⁸⁸ La soluzione è proposta da S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, cit.

¹⁸⁹ Si veda LABORATORIO REF, *Risparmio e tutela della risorsa idrica: verso i Certificati Blu per gli usi industriali?*, cit. Per un approfondimento sull'utilizzo di strumenti economici, finanziari, negoziali e fiscali ai fini della tutela dell'ambiente si vedano M.M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI - A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 448 ss.; C. PINTO, *Diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, n. 4, p. 2,

concessioni di derivazione, così da renderle compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi¹⁹⁰.

In definitiva, dal punto di vista dell'effettività, permangono nel sistema dei *governance gaps* profondi. Ciò che si impone è un definitivo cambio di paradigma nelle modalità di gestione e di utilizzo della risorsa idrica¹⁹¹, fondato sul potenziamento delle istituzioni competenti, sull'efficace coordinamento tra i soggetti chiamati a governarla, nonché sul rafforzamento degli strumenti di *governance* collaborativa.

secondo cui «è possibile individuare tre “generazioni” di politiche ambientali: la prima incentrata sulle politiche di “comando e controllo”, che hanno fissato limiti all'inquinamento, hanno disposto vincoli e procedure autorizzative e istituito una rete di soggetti finalizzata al controllo della norma; la seconda sui piani e gli incentivi di settore, che vedono la messa in campo di piani di azione e specifici strumenti economici e normativi prevalentemente rivolti all'impresa privata; e infine gli strumenti di “terza generazione”, che hanno l'obiettivo di integrare le decisioni e le politiche ambientali nelle scelte delle politiche di sviluppo, con lo scopo di modificarne le direzioni e gli obiettivi»; M.M. CAFAGNO, *Gli strumenti di protezione ambientale “market-based”. Una visione pragmatica*, in N. AICARDI - G. CAIA - M. DUGATO - M. GOLA - A. LOLLI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile. Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2020, pp. 559 ss.; M.M. CAFAGNO - F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, CEDAM, Padova, 2012, pp. 487 ss.

¹⁹⁰ Tale necessità è evidenziata, tra gli altri, da E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., spec. pp. 92-93, ma si veda anche S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, cit., pp. 1373 ss. Si noti che le istanze ecologiche sono penetrate anche nella giurisprudenza. Si veda, ad esempio, TSAP, 30 maggio 2024, n. 67, disponibile in www.tsap.giustizia.it, ove si sottolinea che «anche il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica deve essere bilanciato, nell'ambito dei procedimenti, con le altre esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque, quale il rispetto dei principi di precauzione e di non deterioramento dei corpi idrici». Sul tema, F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, n. 6, pp. 1018 ss.

¹⁹¹ Si veda M. CIAMPITIELLO - A. BOGGERO, *Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica in un contesto di cambiamento climatico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3.