



2024 FASCICOLO II

Francesca Munerol e Margherita Andreaggi

**I “semi di conflitto” nella gestione dell’acqua
ed i possibili strumenti di risoluzione**

10 giugno 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Francesca Munerol e Margherita Andreaggi
**I “semi di conflitto” nella gestione dell’acqua ed i possibili strumenti di
risoluzione***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1 Ipotesi di ricerca. – 1.2 Metodologia. – 1.3 Contesto meteo-climatico. – 2. Le ordinanze contingibili ed urgenti avverso la siccità. – 2.1 I risultati. – 2.2 Le osservazioni. – 2.3 I “semi di conflitto”. – 3. Giurisprudenza sulla gestione delle acque. – 3.1 Il conflitto sulle acque del lago Maggiore. – 3.2 Il conflitto sulle acque del lago di Bracciano. – 4. Esperienze di co-gestione della risorsa per la prevenzione dei conflitti. – 4.1 Il contratto di Fiume e di Lago. – 4.2 Il contratto di Foresta. – 4.3 il progetto “Life Brenta 2030”. – 5. Conclusione. – 6. Nota bibliografica.

ABSTRACT: This contribution summarizes the activities carried out by the authors, researchers of the CIMA Foundation, starting from the beginning of 2022. It develops some systemic reflections on the analysis of the measures adopted by institutions to address the prolonged drought that affected Italy in the summer of 2022, with particular attention to the contingent and urgent ordinances issued by municipalities within the Po River Basin. These municipal ordinances serve as key indicators for understanding the legal-social impacts of drought in different territories and as indicators of potential conflicts over the management of water resources. Mapping this legal phenomenon and understanding its scope allows us to anticipate the emergence of conflicts over water and to effectively experiment with solutions for the participatory management of water resources.

Alongside the mapping of the ordinances, some court rulings related to the management of water resources in Italy have been analyzed. This analysis helps to understand the presence of conflicts between interested parties and highlights the limitations of the ordinary judicial approach in resolving and effectively overcoming these conflicts. The examination of current participatory management practices provides insights into a new and different approach to addressing the issue of looming droughts.

1. Introduzione

1.1 Ipotesi di ricerca

Nel contesto dell’evento di estrema siccità occorso nel 2022, sono state analizzate le “ordinanze contingibili e urgenti”¹ assunte dai Comuni appartenenti al Bacino del Po², nel

* pubblicazione effettuata ai sensi dell’art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista

1 Di cui agli artt. 50 c. 5, e 54 c. 4 del T.U.E.L.

2 La scelta spaziale coincide con l’aerea maggiormente colpita dalla siccità del 2022.



senso della loro distribuzione spaziale e temporale, opportunità di emissione ed efficacia³. In questo evento come in altri precedenti, le ordinanze hanno rappresentato lo strumento prescrittivo per la regolazione di interessi contrapposti sull'utilizzo della risorsa idrica, a livello locale. Visto l'aumento degli episodi di siccità in un clima in cambiamento, questo strumento normativo assumerà sempre più importanza anche come strumento di comprensione di potenziale conflittualità. Riteniamo quindi che studiare le ordinanze emesse nel corso della siccità del 2022 fornisca una guida per isolare i "semi di conflitto" nascenti sulla gestione dell'acqua, anche in quei territori che storicamente non hanno sperimentato conflitti idrici tra i diversi utilizzatori dell'acqua⁴, e di scoprire soluzioni di alternative di gestione della risorsa idrica, come avvenuto nei territori del Medio-Brenta⁵ e in altri contesti, in cui sono stati efficacemente sperimentati nuovi strumenti amministrativi quali i contratti di fiume, di lago e di foresta. Le sentenze emesse dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rappresentano, invece, un indizio della presenza di conflittualità già esistenti tra alcuni portatori di interesse e della limitatezza degli strumenti tradizionali del giudizio per la risoluzione delle controversie sulla gestione della risorsa idrica.

1.2 Metodologia

L'inventario delle ordinanze è stato prodotto seguendo un metodo incrociato, che si è tradotto nell'assumere una determinata informazione da un soggetto amministrativo e nel verificarla con il soggetto gerarchicamente sottostante. Un primo elenco è stato ottenuto contattando le amministrazioni regionali preposte al monitoraggio delle risorse idriche e/o alla protezione civile; l'elenco è stato integrato con le informazioni provenienti dagli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) e dalle strutture che gestiscono il servizio idrico integrato; questo elenco è stato infine raffinato con le informazioni disponibili negli albi pretori comunali, ottenute via web, e-mail o telefonicamente.

Le sentenze del Tribunale delle Acque sono state scelte, invece, perché rendono plastici alcuni conflitti tra portatori di interessi diversi e suggeriscono, seppur in forma ancora embrionale, l'utilizzo di soluzioni alternative o, comunque, di modalità di gestione della risorsa aperte alla partecipazione dei molteplici utilizzatori.

3 MUNEROL F., ANDREAGGI M., BOTTO G., TIMO M., ALTAMURA M., AVANZI F., CREMONESE E., (2024), [I provvedimenti avverso la siccità come "seme di conflitto", retro](#), 1.

4 Diversamente da altre parti del Mondo, come individuato e classificato da P. Gleick, che ha creato un database sui conflitti legati all'acqua nel Mondo: P. GLEICK P., M. SHIMABUKU, (2023) [Water-related conflicts: definitions, data, and trends from the water conflict chronology](#), *Environ. Res. Lett.* 18 034022

5 Tra il Comune di Bassano del Grappa e di Padova.



Le soluzioni di co-gestione della risorsa idrica di seguito rappresentate sono state individuate quali “buone pratiche” di prevenzione concreta del conflitto o in grado di evitare l'esacerbazione dello stesso se già esistente.

1.3 Contesto meteo-climatico

Nel corso dell'inverno 2021-2022, il bacino del Po è stato investito da un significativo evento di siccità, dovuto ad una persistente assenza di precipitazione⁶ e a temperature particolarmente elevate⁷. L'effetto è stato una pronunciata riduzione dell'innnevamento sulle Alpi di circa il 60% rispetto al periodo 2009-2021, particolarmente evidente nelle Alpi Occidentali, che ha contribuito in maniera decisiva alla siccità fluviale estiva, con il c.d. “minimo storico” nella portata estiva del fiume Po, ed una serie di impatti su tutti i territori e settori interessati: dimezzamento del potenziale idroelettrico rispetto agli ultimi anni⁸, riduzione sostanziale dei volumi invasati nei grandi laghi⁹ e limitazioni sostanziali alle pratiche agricole e all'approvvigionamento idropotabile.

Seppur questa siccità abbia mostrato caratteristiche di elevatissima severità¹⁰, anche rispetto a tendenze recenti, essa ha riproposto caratteristiche previste dagli scenari di cambiamento climatico del futuro prossimo in Italia e in Europa. Tra queste caratteristiche l'aumento di temperatura, la riduzione delle coltri nivali e il contestuale aumento dei fenomeni siccitosi¹¹. Ne consegue che l'episodio di siccità del 2022 - peraltro ancora in corso alla data odierna¹² - rappresenti un evento prodromico e archetipale delle tendenze climatiche future¹³.

6 A. TORETI, D. BAVERA, F. AVANZI, C. CAMMALLERI, M. DE FELICE, A. DE JAGER, C. DI CIOLLO, S. GABELLANI, W. MAETENS D. MAGNI, G. MANFRON, D. MASANTE, M. MAZZESCHI, N. MCCORMICK, G. NAUMANN, NIEMEYER, L. ROSSI, L. SEGUINI, J. SPINONI and M. VAN DEN BERG, (2022), *Drought in northern Italy*, GDO analytical report, EUR 31037 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-50158-9, *La precipitazione caduta nel Nord-Ovest è stata pressoché nulla tra dicembre 2021 - febbraio 2022: 40 mm contro una media di lungo periodo di 160 mm.*

7 Le temperature medie annuali sono state di almeno +1.39°C superiori alla media del 1991-2020. Si veda Il clima in Italia nel 2022, Report SNPA n. 36/2023 – ISBN 978-88-448-1168-6

8 Si veda la nota 5.

9 OSSERVATORIO PERMANENTE SUGLI UTILIZZI IDRICI NEL DISTRETTO IDROGRAFICO DEL FIUME PO, *Bollettino* n. 13/2022 del 03/08/2022

10 A. MONTANARI, H. NGUYEN, S. RUBINETTI, S. CEOLA, S. GALELLI, A. RUBINO e D. ZANCHETTIN, (2023), [Why the 2022 Po River drought is the worst in the past two centuries](#). Secondo recenti stime dell'Università di Bologna, il tempo di ritorno del minimo storico di portata del fiume Po nell'estate del 2022 è stato di circa 600 anni. Si veda a questo scopo MONTANARI ET AL. 2023 in [Science Advances](#).

11 Si veda a questo scopo il recente [Assessment Report](#) dell'IPCC.

12 Si veda alla pagina [web](#) del Centro Internazionale in Monitoraggio Ambientale:

13 F. AVANZI, F. MUNEROL., M. MILELLI ET AL., (2024), *Winter snow deficit was a harbinger of summer 2022 socio-hydrologic drought in the Po Basin, Italy*. *Commun Earth Environ* 5, 64.



2. Le ordinanze contingibili ed urgenti avverso la siccità

2.1 I risultati

Rimandando ad altro contributo per i dettagli sui numerosi provvedimenti statali e regionali avverso la siccità del 2022¹⁴, s'intende ora tratteggiare qualche risultato saliente ottenuto dall'attività di ricerca condotta sulle ordinanze comunali, utile a comprendere l'estensione spaziale e temporale dei potenziali conflitti, nonché gli interessi confliggenti.

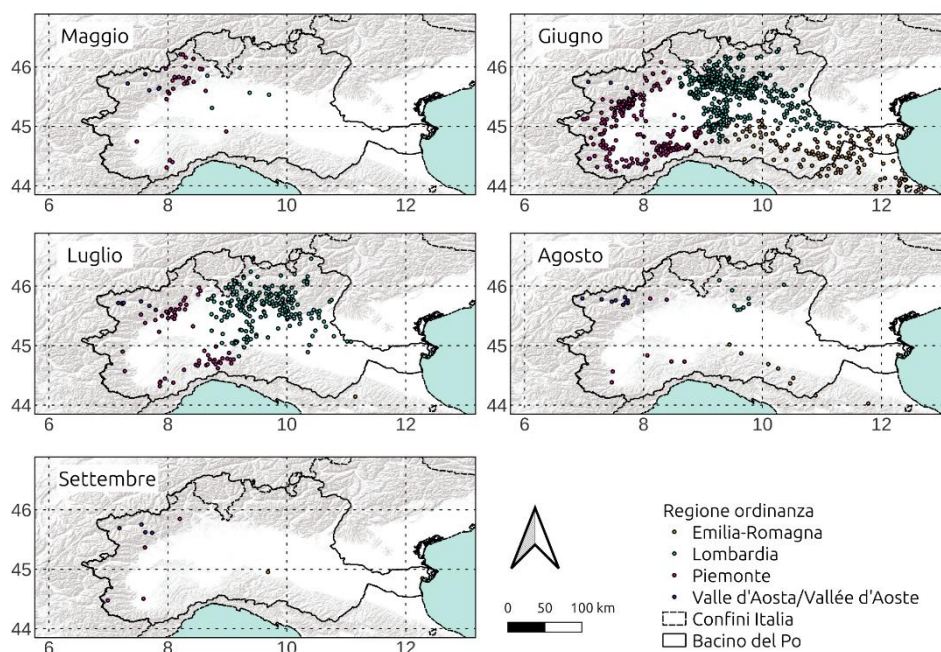
Su un totale di 3088 Comuni presenti nell'area analizzata, almeno 1365 hanno emesso un'ordinanza per limitare gli impatti della siccità (il 44%)¹⁵: in particolare, in Valle d'Aosta il 49%, in Piemonte il 36%, in Lombardia il 46% ed in Emilia-Romagna il 73% dei Comuni. Ogni ordinanza contingibile e urgente emessa è stata classificata secondo le seguenti categorie: (I) ordinanze per la limitazione dell'utilizzo dell'acqua, (II) ordinanze per la bollitura dell'acqua, a seguito di contaminazione, eccessiva salinità o non conforme potabilità, (III) ordinanze di trasmissione alla popolazione dell'ordinanza regionale. Solo quelle appartenenti alla prima categoria rappresentano uno strumento incontrovertibile di contrasto alla siccità e, dunque, oggetto d'interesse delle Autrici; in essa sono confluite 1095 ordinanze (il 35,5%), a loro volta ulteriormente classificate in ordinanze: (I) per il risparmio idrico ovvero che contengono prescrizioni comportamentali (98%), (II) per la chiusura di fontane pubbliche (0,80%), (III) interruzione del servizio idrico in determinate fasce orarie (0,18%), (IV) divieto di utilizzo di acqua diverso da quello alimentare (0,18%).

Lo studio della data di emissione dell'ordinanza è altresì rilevante perché permette di comprendere quando i Comuni abbiano sentito l'esigenza di provvedere ad una diversa redistribuzione dell'acqua, ovvero abbiano effettivamente agito per evitare il sorgere di conflitti tra utilizzatori o evitare l'esacerbazione di quelli esistenti. Circa il 67% delle ordinanze sono state emesse a giugno e, precisamente, nell'ultima settimana del mese, che corrisponde non solo al momento di emissione dei primi stati di emergenza siccità nazionali (4 luglio 2022), ma anche – storicamente e statisticamente – al momento di picco di fusione nivale (maggio-giugno-luglio), con ciò confermando la dipendenza di quei territori dall'acqua che deriva dalla neve [figura 1]. La graduale diminuzione della stessa per effetto del cambiamento climatico determinerà allora, nel prossimo futuro, una riduzione della disponibilità della risorsa idrica e relativi effetti sociali, che probabilmente emergeranno nei mesi di maggio-giugno-luglio quando aumentano i consumi, contestualmente alla riduzione delle precipitazioni primaverili. Stime recenti mostrano che, nelle aree montane del bacino del Po, il volume di acqua in neve

14 F. MUNEROL ET AL., (2024) [I provvedimenti avverso la siccità come "seme di conflitto"](#), retro, 1.

15 Si tratta evidentemente di una sottostima dovuta all'incertezza che i Comuni le cui ordinanze non sono state trovate non abbiano emesso alcun provvedimento avverso la siccità.

al picco di accumulo inizio-primaverile può corrispondere anche al 60% o più della portata annua; dunque, la graduale fusione della neve nel periodo primaverile rappresenta, per le aree del Po, un “fattore di sicurezza” in quanto sostiene l’approvvigionamento idrico (e quindi gli usi) precisamente nel momento in cui questi ultimi aumentano¹⁶.



[figura 1: periodo di emissione delle ordinanze]¹⁷

Con riferimento alla struttura dell’ordinanza, si nota che sia del tutto simile nonostante i Comuni appartengano a regioni diverse: dopo aver premesso alcuni dati generali sulla situazione meteo-climatica-ambientale della propria area di appartenenza, i Comuni hanno inserito limiti ad alcuni usi dell’acqua e vietatone altri, utilizzando proprio lo strumento normativo dell’ordinanza contingibile ed urgente.

Il contenuto delle ordinanze ovvero le specifiche prescrizioni in esse inserite, invece, non presentano affatto caratteri di omogeneità: (I) alcune paiono proporre interventi dall’impatto assai limitato rispetto al problema più complessivo della scarsità di risorsa idrica: in Liguria, per esempio, è stato prescritto che, dopo le giornate al mare, vi fosse il divieto generale di fare la

¹⁶ F. AVANZI, S. GABELLANI, F. DELOGU, F. SILVESTRO, F. PIGNONE, G. BRUNO, ... & L. FERRARIS, (2023). *IT-SNOW: a snow reanalysis for Italy blending modeling, in situ data, and satellite observations (2010–2021)*. Earth System Science Data, 15(2), 639-660.

¹⁷ Figura tratta da MUNEROL F. ET AL., (2024), [I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”](#), retro, 1.



doccia in spiaggia; (II) altre sono caratterizzate da discutibili basi giuridiche: in provincia di Bologna, è stato imposto a barbieri e parrucchieri di effettuare un solo lavaggio della testa ai clienti, oltre al risciacquo; (III) altre, invece, anche grazie al supporto delle Istituzioni regionali che hanno fornito ai Sindaci una bozza di provvedimento, hanno previsto divieti o limitazioni di utilizzo dell'acqua in raccordo ad altri Comuni, al fine di massimizzare l'efficacia del proprio intervento: in Emilia-Romagna e Lombardia, per esempio, è stato vietato di usare acqua potabile per irrigare prati e giardini che non avessero uno scopo commerciale.

2.2 Le osservazioni

S'intende ora evidenziare il valore delle ordinanze per l'emersione dei "semi di conflitto" e per la composizione stessa dei conflitti sulla gestione della risorsa idrica limitata dalla siccità.

I dati sopraesposti sulla spazialità delle ordinanze-siccità ci suggeriscono che il fenomeno normativo è diffuso e non limitato ad una specifica regione geografica. Ciò risulta in linea col fenomeno naturale della siccità, che consiste appunto in un periodo prolungato di minore disponibilità di risorsa idrica rispetto al periodo climatico storico e in un territorio abbastanza vasto¹⁸.

I dati sulla spazialità suggeriscono poi che le ordinanze siano divenute un fattore estremamente utile per comprendere, con precisione, dove si siano verificati gli impatti al suolo della siccità: le ordinanze come "indicatore di impatto" delle variazioni climatiche sui territori ovvero sulle funzioni ecologiche, sociali ed economiche nonché sulla salute umana ed animale¹⁹. Con riferimento alla funzione sociale, le ordinanze divengono indicatori dei potenziali conflitti sulla gestione della risorsa idrica ovvero "semi di conflitto" che probabilmente sorgeranno in una data zona.

I dati sul periodo di emissione dell'ordinanza sono altresì rilevanti, perché permettono di comprendere quando i Comuni (I) abbiano effettivamente reagito all'emersione degli impatti naturali sui propri territori, (II) abbiamo sentito l'esigenza di provvedere ad una diversa redistribuzione dell'acqua e, infine, (III) abbiamo inteso evitare il sorgere di conflitti tra utilizzatori o l'esacerbazione di quelli esistenti. Il momento di massima reazione è avvenuto nel mese di giugno che, come già descritto sopra, corrisponde al momento di picco di fusione nivale ma anche di emissione di stati di emergenza nazionali; questo ci suggerisce ancora come (I) i territori ricadenti nel bacino del Po siano fortemente legati alla neve – e non solo alla precipitazione piovosa – per l'approvvigionamento idrico, che (II) la graduale diminuzione della neve per effetto del cambiamento climatico ha determinato una riduzione significativa della disponibilità d'acqua e, quindi, condizioni d'innescò della reazione normativa per una diversa redistribuzione della risorsa idrica e, infine, che (III) quei territori osservati siano caratterizzati

18 V. [Siccità](#) (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).

19 Come da definizione di "[Indicatore di impatto](#)".



da una maggiore propensione al conflitto, che probabilmente emergerà in maniera sempre più ricorrente tra i mesi di maggio-giugno-luglio, in un clima più caldo e siccitoso.

Con riferimento alla struttura del documento-ordinanza, abbiamo notato che è del tutto simile nonostante i Comuni appartengano a regioni diverse; ciò che varia sono, invece, le specifiche prescrizioni inserite: se è vero che alcune non affrontano efficacemente il problema della scarsità dell'acqua, la maggior parte ha previsto divieti o limitazioni di utilizzo che ci permettono di conoscere quali siano gli utilizzi prevalenti della stessa e, dunque, i relativi utilizzatori potenzialmente confliggenti: (I) **turistico**: si tratta di un uso stagionale dell'acqua, profondamente influenzato dallo stato di salute e dalla quantità di acqua di un fiume; (II) **idroelettrico**: le centrali idroelettriche di grandi dimensioni sono tra i principali utilizzatori d'acqua, visto che viene temporaneamente "sottratta" al corso naturale, turbinata e poi rilasciata a valle, principalmente secondo le logiche del mercato dell'energia elettrica; (III) **agricolo**: sia di montagna ovvero per colture specialistiche²⁰, per le quali viene utilizzata l'irrigazione a goccia che consuma bassi quantitativi d'acqua, sia irrigazione a valle, che invece consuma più acqua, utilizzando spesso sistemi di irrigazione a pioggia o a semplice scorrimento; (IV) **piscicoltura e pesca**: chi alleva o pesca nel corso del fiume non consuma effettivamente acqua, ma queste attività sono influenzate dal livello e dalla condizione delle acque; (V) **idropotabile**: l'acqua alla sorgente è captata, condotta e trattata per l'approvvigionamento pubblico; (VI) **innevamento artificiale**, a seconda del territorio, tramite captazione da laghetti artificiali di raccolta di acqua piovana ad alta quota o prelevamento dal corso di un fiume; (VII) **ecosistemico**: l'acqua serve anche alla conservazione degli ecosistemi, che contribuiscono a creare un paesaggio più bello, ma soprattutto un *habitat* ideale per la vita animale e umana; (VIII) **industriale**: l'acqua come materia prima, per il raffreddamento dei macchinari o per il lavaggio degli impianti; la quantità d'acqua impiegata dipende dal tipo di attività e dall'efficienza delle tecnologie utilizzate.

2.3 I "semi di conflitto"

Abbiamo osservato un "seme di conflitto" ricorrente tra l'uso agricolo e quello idroelettrico, dato che entrambi hanno bisogno di grandi quantità di acqua, spesso negli stessi momenti; in condizioni di siccità il livello d'acqua è basso, gli agricoltori ne hanno bisogno per l'irrigazione ma, specialmente per quelli a valle, può essere necessario un maggiore rilascio d'acqua da parte dei laghi artificiali; allo stesso tempo la produzione di energia richiede quella stessa (poca) acqua per evitare di interrompere i processi produttivi.

Un altro "seme di conflitto" è stato frequentemente osservato tra gli agricoltori di montagna e i gestori degli impianti sciistici, ma anche tra questi ed il settore idroelettrico; si tratta di conflitti localizzati ed emergenti solo in determinati periodi dell'anno, pur tuttavia dal

²⁰ Come meli o vigneti.



grande impatto economico – si pensi al volume di affari perso di una stazione sciistica o della mancata vendita di prodotti agricoli pregiati – ma anche sociale – si pensi allora ai posti di lavoro persi qualora il settore agricolo, sciistico o idroelettrico vada in crisi per mancanza di acqua.

Un “seme” è stato osservato tra chi sta a valle e chi sta a monte della risorsa idrica: le conseguenze della scarsità d’acqua si vedono in gran misura alla foce e, chi abita, lavora o visita queste zone, sperimenta le conseguenze delle politiche adottate lungo tutto il corso del fiume²¹. Una delle conseguenze più evidenti è la risalita del cuneo salino, che mette in pericolo l’equilibrio degli ecosistemi, danneggia le colture a valle e rende non più potabili le falde. Questo non esclude, comunque, impatti anche gravi per le aree a monte, come il depauperamento delle riserve idriche nivali. In questo senso, vale la pena evidenziare come le aree di montagna siano state tra le prime a vedere gli impatti al suolo della siccità e, dunque, ad emettere ordinanze [si veda Figura 1].

Dalla raccolta dei dati, infine, abbiamo compreso che i Comuni che hanno emesso il maggior numero di ordinanze in grado di determinare un risparmio significativo della risorsa idrica ricadano in Regioni che hanno emesso, a loro volta, provvedimenti per la gestione della siccità ed hanno aiutato i Comuni a prendere decisioni consapevoli ed utili. Ciò significa che i Comuni rispondono normativamente di più se sollecitati dal livello amministrativo regionale, il quale è dunque in grado di costituire un ulteriore valido argine all’emersione dei “semi di conflitto” sulla risorsa idrica. Di contro, la mancata regia sovracomunale dà luogo ad una serie di provvedimenti comunali dalla natura emergenziale, di dubbia efficacia perché emessi in un momento in cui non è più possibile incidere concretamente sulla prevenzione dei disagi, e forieri di conflitti tra utilizzatori della medesima risorsa ovvero scontri, di breve o lunga durata, in cui i diversi portatori d’interessi competono per l’utilizzo di una determinata risorsa, utilizzando metodi tendenzialmente non violenti.

3. Giurisprudenza sulla gestione delle acque

3.1 Il conflitto sulle acque del lago Maggiore

Le sentenze emesse dal Tribunale delle Acque e dalla Corte di Cassazione, di seguito analizzate, rappresentano la prova della presenza di conflittualità già esistenti tra alcuni portatori di interessi, ma anche la limitatezza degli strumenti tradizionali del giudizio per dirimere le controversie sulla gestione della risorsa idrica. Hanno tuttavia un pregio: contengono preziose indicazioni su quale possa essere la modalità di approccio alla gestione

²¹ M. DE MARCHI, M. PACE, (2022), *Il contratto di area umida per la Laguna Nord di Venezia: tra conflitti e prospettive*, in *TERRITORIO*, 101/2022, 93-100



dell'acque più efficace per prevenire l'emersione dei "semi di conflitto" o evitare l'esacerbazione di quelli già esistenti.

La prima sentenza analizzata è stata pronunciata dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nel 2023 (TSAP, 31 marzo 2023, n. 73). Il ricorso è stato proposto da alcuni Comuni rivieraschi del Lago Maggiore avverso le scelte gestionali circa il livello estivo delle acque, assunte dall'Autorità amministrativa competente, a fronte di un'emergenza idrica ciclica²². I ricorrenti hanno chiesto al Giudice l'annullamento degli atti deliberativi lesivi degli interessi comunali ovvero della (I) deliberazione del 20 dicembre 2021 n. 7, emessa dalla Conferenza Istituzionale Permanente – espressione dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po – di approvazione del proseguimento della sperimentazione della regolazione estiva dei livelli del lago nel quinquennio 2022-2026, e del (II) "rapporto finale" elaborato dal Consorzio del Ticino, ente concessionario, posto a base della "relazione finale sulla sperimentazione" della stessa Autorità di Bacino. Per dovere di chiarezza, va detto che il primo motivo di ricorso, incentrato sui profili di competenza dell'Autorità emanante, è stato valutato radicalmente infondato, perché l'Autorità di bacino è in effetti titolare del potere di incidere sui limiti di regolazione dei livelli del Lago Maggiore; anche i successivi motivi inerenti ai profili istruttori e partecipativi sono stati ritenuti infondati, perché la deliberazione del 2021 impugnata sarebbe stata adottata anche sulla scorta delle opinioni degli enti locali e delle Autorità svizzere.

I Comuni ricorrenti si trovano sulla riva ovest del Lago Maggiore (quella piemontese) ed hanno una vocazione prevalentemente ricettivo-turistica; la deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente di tenere il livello del lago fino a 1,5 metri sopra l'idrometro di Sesto Calende inciderebbe negativamente (I) sull'interesse alla tutela dell'ambiente, in quanto l'innalzamento delle acque avrebbe compromesso l'ecosistema lacuale, ma anche (II) sul diritto allo sviluppo economico-sociale di quel territorio, in ragione della riduzione dell'ampiezza delle spiagge disponibili in estate e della conseguente diminuzione dell'offerta turistica, nonché (III) sul mantenimento della certificazione c.d. «bandiera blu», che ha certamente un forte impatto economico per i territori che la detengono.

Tre sono i punti che rendono questa decisione significativa ai nostri fini.

(I) La sentenza fa emergere l'esistenza di un conflitto tra l'uso idroelettrico e gli usi turistici, ecosistemici ed agricoli a valle insistenti sulle acque del Lago Maggiore. Tale conflittualità risale almeno al 2012, anno in cui hanno iniziato ad emergere i primi dissidi sulla gestione delle acque del Lago, culminate poi nel 2017 con decisioni unilaterali e proseguite sino al 2023.

(II) Tralasciando le modalità e tempistiche del coinvolgimento, la sentenza consacra la necessaria «partecipazione» degli enti locali nella pianificazione della gestione della risorsa

²² T. BONETTI, (2021), *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?* in *Riv. Giuridica dell'Ambiente*, 109 ss.; M.A. SANDULLI (2019), *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giuridica dell'Edilizia*, 4, 291 ss.



idrica; in assonanza ad altre sentenze in materia di protezione civile²³, si arriva a sostenere che non esistono scelte aprioristicamente giuste, ma scelte ragionate e frutto del confronto con la popolazione che subirà gli effetti di quelle stesse scelte e ciò perché, solo in questo modo, viene traguadata una migliore ricostruzione sociale ed economica degli interessi insistenti su una certa risorsa naturale e si raggiunge una più efficace attività di monitoraggio delle misure di precauzione eventualmente assunte.

(III) La pronuncia si focalizza unicamente sulla partecipazione dei soggetti pubblici, non affrontando il tema della partecipazione della collettività diffusa, sia pubblica che privata, evidentemente per ragioni processuali di corrispondenza tra “chiesto” e “pronunciato”. Tuttavia, la limitatezza intrinseca del giudizio nella sua forma tradizionale è resa evidente in materia di gestione dell’acqua e ciò è confermato se si osserva l’oggetto della causa: le scelte gestionali considerate non giuste o corrette dal ricorrente non erano già più vigenti al momento della pronuncia, bensì superate da altre scelte in ragione anche della siccità in corso e della scarsità della risorsa. Il giudizio tradizionale non pare dunque lo strumento unico e più efficace per la risoluzione dei conflitti già sorti e neanche per la prevenzione dell’emersione di successivi e più estesi conflitti tra altri utilizzatori della medesima risorsa.

3.2 Il conflitto sulle acque del lago di Bracciano

Una seconda sentenza analizzata è stata pronunciata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 2021 (SSUU, 12 gennaio 2021, n. 252). La Corte ha confermato quanto era stato ribadito dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nel 2019 circa la validità del provvedimento riguardante l’interruzione delle captazioni del Lago di Bracciano da parte della Società incaricata del servizio idrico integrato, perché il livello del Lago aveva raggiunto minimi storici²⁴. La Regione Lazio aveva infatti emanato un’ordinanza²⁵, con la quale stabiliva una serie di misure per tutelare l’ecosistema del Lago: tra queste, l’interruzione delle captazioni fino al raggiungimento di un certo livello di sicurezza e la ripresa delle stesse solo a seguito di richiesta da parte della società del servizio idrico integrato ed autorizzazione da parte della Regione.

Tralasciando altri motivi del ricorso, il ricorrente ha contestato l’esistenza di reali problematiche ambientali correlate alle captazioni, aggiungendo che, se anche esistenti, esse non fossero direttamente e certamente correlabili alle captazioni. Il ricorrente ha sottolineato la prevalenza dell’uso idropotabile ed igienico rispetto a quello ecosistemico.

23 Si fa riferimento alla sentenza resa dalla Cassazione n. 22214/2019 sul caso dell’alluvione di Genova del 2011, che ha visto imputata la Sindaca (sulla vicenda, v. in [Newsmondo](#) del 23 giugno 2020).

24 Quasi due metri sotto lo zero idrometrico. Il livello dell’acqua è espresso in cm. rispetto allo zero idrometrico imposto dal Parco nel 2004 alla quota di 163,04 metri s.l.m. ed è corrispondente alla soglia dello sfioratore dell’emissario fiume Arrone situata in prossimità del Castello Vici (Anguillara Sabazia, Roma) (v. [Lago di Bracciano, processo per disastro ambientale](#), al sito [Parchi del Lazio](#))

25 Prot. 18907, del 29 dicembre 2017.



Il Tribunale, nell'agosto del 2019, ha rigettato il ricorso, ma la sentenza è stata impugnata dinanzi alla Cassazione; alla causa ha aderito Roma Capitale per il ricorrente e alcuni Comuni, l'ente Parco Naturale Regionale di Bracciano Martignano e Regione Lazio per i convenuti.

Tre sono i punti che rendono questa decisione significativa ai nostri fini.

(I) Similmente a quanto sopra, le sentenze del TSAP e della Cassazione fanno emergere l'esistenza di un conflitto tra l'uso idropotabile-igienico e l'uso ecosistemico, insistenti sul Lago di Bracciano. Infatti, nel momento in cui i concessionari della Società incaricata del servizio pubblico integrato richiedono maggiori prelievi per garantire sufficiente acqua ai cittadini romani ovvero evitare la sospensione del servizio – cosa poi effettivamente avvenuta, almeno in orario notturno²⁶ -, la Regione oppone interessi pubblici superiori inerenti alla conservazione dell'ecosistema, sia lacuale che terrestre, e ragioni di sicurezza della potabilità delle acque prelevate. Si tratta, al momento, della prima sentenza dove un soggetto pubblico chiede di essere riconosciuto, al tempo stesso, garante della sicurezza dell'acqua destinata ai cittadini e tutore degli interessi ecosistemici.

(II) La Cassazione ha sottolineato che la concessione d'acqua pubblica presuppone «*il mantenimento di un tendenziale equilibrio tra integrità qualitative e quantitative della risorsa idrica e i diritti concessionari di utilizzarla*», con ciò legittimando l'autorità concedente ad attivare interventi in grado di comprimere posizioni in capo al concessionario, purché l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti nell'interesse della collettività e sia motivata ovvero condivisa. Dunque, per motivi imperativi di interesse generale, nella specie connessi a una documentata e grave crisi di rinnovabilità delle risorse idriche, il diritto del concessionario sulla risorsa idrica si relativizza ed il soggetto pubblico deve agire da garante di tutti gli interessi insistenti su una medesima risorsa, compreso quello ecosistemico, sulla base delle norme amministrative presenti nel nostro sistema giuridico²⁷ e del principio di precauzione europeo, che prevede in capo agli Stati membri l'obbligo di astenersi dall'adottare misure che possano compromettere il risultato prescritto dal diritto dell'Unione, come la conservazione degli *habitat* naturali, della flora e della fauna²⁸.

(III) Similmente alla sentenza sul Lago Maggiore, l'esito del giudizio affronta la conflittualità emersa tra le sole parti ricorrenti e convenute, senza tenere in conto gli altri utilizzi ed interessi che insistono sulla medesima risorsa idrica evidentemente per ragioni processuali di corrispondenza tra "chiesto" e "pronunciato". La limitatezza della soluzione giudiziale che vale anche per la gestione delle acque del Lago di Bracciano emerge chiaramente ed infatti è stata osservata da enti ad attori locali, che hanno deciso di intraprendere il percorso per la definizione di una *governance* dell'acqua condivisa tra soggetti pubblici e privati, di cui dopo si

26 Così in [la Repubblica](#) del 24 luglio 2027.

27 Sulla scorta dell'art. 21 quinquies, comma 1, legge n. 241 del 1990.

28 Il Lago di Bracciano è individuato quale sito di importanza comunitaria (SIC).



dirà di più²⁹. Nel Manifesto del percorso è chiaramente riportato che la partecipazione debba essere estesa a coloro che hanno una funzione turistica e attività agricole e agro-zootecniche attorno al Lago, nonché ambientalisti ed utilizzatori per fini idropotabili; precisamente, il percorso *«intende mettere insieme i diversi attori del territorio: [...] tutti i diversi portatori di interessi, in un patto per la rinascita del bacino idrografico, richiamando le istituzioni ed i privati ad una visione non settoriale, ma integrata di chi percepisce il lago come ambiente di vita e dunque come un bene comune da gestire in forme collettive»*.

4. Esperienze di co-gestione della risorsa per la prevenzione dei conflitti

4.1 Il contratto di Fiume e di Lago

I Contratti di Fiume trovano l'approdo normativo nella Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE, che prevede, tra l'altro, strumenti di *governance* e sussidiarietà per attuare politiche ambientali condivise³⁰. La Direttiva si pone in linea con altre fonti europee in tema ambientale³¹. A livello nazionale, i riferimenti sono costituiti dal D. Lgs 152/2006 - Codice dell'ambiente e D. Lgs. 42/2004 - Codice dei Beni culturali e del Paesaggio: nel secondo viene previsto che le Regioni possano individuare gli ambiti naturali da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione, mentre nel primo, all'art. 68-bis, che *«I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono [...] lo sviluppo locale [...]»*. Tra le fonti normative nazionali vi è anche, seppur residualmente, la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC)³², che propone tra le azioni di adattamento i Contratti di Fiume, richiamati dal Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)³³, in quanto le azioni previste da essi contribuiscono a migliorare la capacità di adattamento a livello dei bacini idrografici o dei singoli copri idrici.

I contratti di fiume permettono di sperimentare un modello di amministrazione condivisa e sussidiaria, in quanto tutti gli stakeholder che esercitano degli interessi legati alla risorsa idrica sono chiamati a collaborare per pianificare strategie ed evitare il sorgere di conflitti futuri.

29 V. *Il manifesto di intenti*, al sito [Contratto Lago di Bracciano](#).

30 V. PARISIO, (2023), *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in [federalismi.it](#).

31 Ad esempio, con la Direttiva *Habitat* 92/42/CEE, che prevede la creazione di una Rete ecologica europea, la Direttiva 2007/60/CE sulla gestione del rischio alluvioni, la Proposta di Direttiva Quadro per la Protezione del Suolo (Soil Framework Directive) per la protezione del suolo dall'erosione e dall'inquinamento, la Direttiva uccelli 2009/147/CE e la Direttiva quadro sulla strategia marina 2008/56/CE

32 Approvata con il decreto direttoriale n. 86 del 16 giugno 2015

33 Documento elaborato per dare impulso all'attuazione della SNAC.



Questi aspetti riprendono il principio di sussidiarietà come espresso dall'articolo 55³⁴ del Codice del terzo settore (d.lgs. 117/2017) nonché dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020](#) che ha riconosciuto l'amministrazione condivisa come modello che promuove il principio di sussidiarietà orizzontale permettendo a diversi soggetti, pubblici e privati, di "fare sistema" per perseguire obiettivi comuni³⁵.

Le diverse esperienze maturate in Italia hanno stimolato ampio interesse e confronto all'interno dei Tavoli Nazionali dei Contratti di Fiume, attivi dal 2008, tanto che nel 2010, su iniziativa di Regione Piemonte, Regione Lombardia, Autorità di Bacino del Po e Coordinamento Nazionale Agende 21 locali, è stata finalizzata la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume³⁶ anche sull'estensione della normativa dei Contratti di Fiume ai laghi.

Tra le molte esperienze efficacemente condotte, che hanno definitivamente incluso nella normativa il Contratto di Lago a fianco di quello di Fiume, diamo evidenza a quelle di Regione Lazio, che ha peraltro formalmente aderito alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume con D.G.R. 17 novembre 2014 n. 787, al fine di promuoverli quali forme di programmazione negoziata e partecipata nell'ambito della riqualificazione ambientale dei bacini idrografici regionali. Da ciò sono derivate le Linee Guida sulla "Definizione e Requisiti qualitativi di base dei Contratti di Fiume" (12 marzo 2015), definito attraverso l'attività del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume, coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), con il contributo dell'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale (ISPRA) ed adottato dalla Consulta delle Istituzioni dell'Osservatorio nazionale Contratti di Fiume, del quale Regione Lazio fa parte. Con la Legge del 31 dicembre 2016 n. 17³⁷, la Regione ha ribadito di voler promuovere il Contratto di Fiume, considerando tale «[...] anche il contratto di lago, il contratto di costa, il contratto di foce, così come previsto dall'articolo 68 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)» e provvedendo a stanziare risorse finanziarie a valere sul bilancio regionale 2017-2019 (Art. 3 commi 95, 96 e 97). Con deliberazione del Consiglio Regionale 23 novembre 2018 n. 18 è stato aggiornato il piano di tutela delle acque regionali (PTAR), con l'introduzione dell'Art. 40 "I contratti fiume". Infine, con D.G.R. 4 giugno 2019 n. 335 sono stati istituiti il Forum e il Tavolo Tecnico dei Contratti di Fiume, Lago, Foce e Costa.

In Regione Lazio, al momento, sono stati sottoscritti cinque Contratti di Fiume e tre Contratti di Lago³⁸. Diamo evidenza al Contratto di Lago di Bracciano, di cui sopra abbiamo già fatto cenno. Preliminarmente alla sottoscrizione, si sono svolte alcune iniziative di confronto tra il

34 A. BONGINI, P. IMMACOLATA ET AL.; (2021) *La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali*; in [Impresa Sociale](#).

35 V. PARISIO, (2023), *Risorse idriche*, cit.

36 Sui contratti di fiume, v. al sito dell'[Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume](#).

37 Legge di stabilità regionale 2017.

38 V. il [Contratto per il fiume Aniene](#), al sito dei [Progetti della Regione Lazio](#)



Parco, le Istituzioni, le associazioni e gli operatori del territorio sull'aspetto cruciale e critico dell'abbassamento del livello idrico del lago e dell'installazione di un sistema di misurazione delle captazioni³⁹. Dopodiché è stata valutata la necessità di definire i rapporti e le azioni concrete in un Contratto di Lago per il bacino del Lago di Bracciano, formalizzando ciò con delibera presidenziale⁴⁰ ed organizzando inoltre un successivo incontro con le Istituzioni, le associazioni turistiche e di categoria, i comitati ed i cittadini del territorio per la costituzione del Comitato Promotore del Contratto di Lago. Il Contratto di Lago è stato poi presentato alla Comunità scientifica ed è tutt'oggi ancora efficace.

4.2 Il contratto di Foresta

Il Contratto di Foresta trova il suo approdo normativo nell'articolo 35-*bis* "Misure di semplificazione e di promozione dell'economia circolare nella filiera foresta-legno" del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108.

Si tratta di uno strumento giuridico innovativo per lo sviluppo di sinergie tra soggetti che hanno interessi differenziati sulle aree forestali ovvero «*per superare le eventuali conflittualità*»⁴¹. Si caratterizza per esitare in azioni di gestione, promozione e cura di un territorio e della sua comunità. La *governance* che l'accordo prevede è diffusa tra i vari livelli di governo del territorio ed i soggetti privati e, per questo, lo scopo ultimo è la condivisione della gestione della risorsa forestale tra i molteplici portatori di interessi, siano essi proprietari o titolari delle superfici forestali, pubblici o privati, produttore di beni e servizi o comunità diffusa.

Quanto inserito nel Contratto di Foresta deve rispettare le norme vigenti, italiane ed europee, in materia, con particolare riferimento alle norme per la tutela dei ritmi e della naturale evoluzione del bosco (interesse ecosistemico). Per questo chi lo sottoscrive prevede anche la creazione successiva di un atto attuativo del Contratto, chiamato Piano di Gestione Forestale, che definisce le responsabilità dei soggetti firmatari in relazione alle azioni nell'interesse pubblico.

Diversi gli esempi di Contratto di Foresta sul territorio italiano. Tra tutti, per la particolare estensione, abbiamo scelto quelli sottoscritti da ERSAF⁴², Regione Lombardia e diversi altri soggetti pubblici e privati locali del territorio lombardo, mediante un Tavolo di lavoro periodico di valutazione e scelta condivisa delle azioni. Tra gli obiettivi, la formalizzazione e/o il consolidamento del partenariato locale ai fini di prevenzione dei conflitti. Per definire le modalità del coinvolgimento degli enti territoriali, ERSAF si è dotato delle Linee di Indirizzo per

39 V. il [Contratto Lago di Bracciano](#), al sito dei [Progetti della Regione Lazio](#).

40 Delibera del Presidente n. D00029 del 12.10.2017 "Atto di indirizzo per Contratto di Lago"

41 V. [Gli accordi di foresta](#) al sito della [Rete Rurale Nazionale 2014-2020](#)

42 È l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF).



la promozione e sviluppo dei Contratti di Foresta, formalmente approvate con Delibera del CdA del 20 maggio 2015 n. III/142.

Ad oggi le esperienze lombarde di gestione attraverso questo strumento sono otto⁴³. Tra i Contratti di Foresta efficacemente sottoscritti e ancora oggi applicati ricordiamo il Contratto di Foresta Alpe Vaia (BS)⁴⁴, approvato da ERSAF nel 2022⁴⁵. Esso intende adottare una «*strategia di gestione dei beni ambientali, dei boschi, dei pascoli, dei sentieri, dei fabbricati, delle sorgenti e delle memorie della cultura rurale e storica che, per la loro multifunzionalità e valenza diffusa, richiedono un approccio basato sulla partecipazione di tutti i portatori d'interesse pubblici, privati, proprietari e utenti*». Il documento è stato sottoscritto da ERSAF, dal Comune di Bagolino e concessionario dell'Alpe Vaia, in coerenza con gli impegni espressi nella "Carta delle Foreste di Lombardia – per una gestione sostenibile e durevole delle foreste e degli alpeggi demaniali". Il percorso di costruzione del contratto è avvenuto nell'ambito del Progetto "LIFE IP GESTIRE 2020"⁴⁶, di cui Regione Lombardia è capofila ed ERSAF beneficiario. La foresta regionale dell'Alpe Vaia è gestita da ERSAF sulla base dei principi della Carta delle Foreste di Lombardia, sottoscritta nel 2004 e poi nel 2010, dal Presidente di Regione Lombardia, dal Presidente di ERSAF e numerose Istituzioni locali; la Carta prevede la sottoscrizione di specifici Contratti di Foresta, promossi dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

4.3 Il progetto "Life Brenta 2030"

Il Progetto "LIFE BRENTA 2030"⁴⁷, finanziato dal programma dell'Unione Europea LIFE – Nature and Biodiversity, ha inteso creare una *governance* partecipata della risorsa idrica in un territorio di medie dimensioni e, così facendo, prevenire il sorgere di conflitti attorno alla gestione della stessa. Il progetto, infatti, si sviluppa nell'area strategica del medio Brenta, che si estende lungo il corso del fiume omonimo, tra le province di Vicenza e Padova: si tratta di un'area riconosciuta a livello europeo per la sua rilevanza ambientale, inserita financo nella rete Natura 2000⁴⁸.

43 Sul [Contratto di Foresta](#), al sito dell'ERSAF

44 V. il [Contratto di Foresta Alpe Vaia \(BS\)](#), al sito dell'ERSAF.

45 Con deliberazione n. IV/302 del 15/09/2022

46 V. il [progetto LIFE IP GESTIRE 2020](#), al sito dell'ERSAF.

47 V. in [L'area del Medio Brenta e le sue sfide](#) (Buona governance e finanziamenti innovativi per il fiume Brenta) in [EtiFor](#).

48 Natura 2000 è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della [Direttiva 92/43/CEE "Habitat"](#) per garantire il mantenimento a lungo termine degli *habitat* naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.



Il Progetto ha lo scopo di superare alcune problematiche emerse negli ultimi anni in quel territorio: (I) l'assenza di una *governance* territoriale condivisa con riferimento all'acqua, la quale aveva portato a svariate conflittualità tra i diversi portatori di contrapposti interessi per l'utilizzo della risorsa idrica; (II) l'aumento eccessivo del prelievo idrico al fine di soddisfare le sempre crescenti esigenze del territorio, che aveva portato più volte ad un abbassamento preoccupante della falda; (III) l'elevata antropizzazione e l'uso ricreativo smodato del fiume, che aveva danneggiato *habitat* animali e vegetali; (IV) sviluppo, negli anni, di una forte vocazione agricola della zona, a svantaggio della biodiversità.

Sono state coinvolte quindici amministrazioni locali del Medio-Brenta, cittadini, imprese ed associazioni del territorio, in modo da sviluppare un modello di *governance* in grado di tutelare tutti gli interessi coinvolti⁴⁹. Dopo un lungo percorso di coinvolgimento e partecipazione, è stato formalizzato che il Consiglio di Bacino Brenta, già ente di governo del Servizio Idrico Integrato, fosse delegato alla gestione del sito Natura 2000 - "Grave e zone umide del Brenta"⁵⁰, di modo che l'apporto di tutti fosse canalizzato in un soggetto unitario della forte rappresentatività. Per garantire la sostenibilità della *governance* nel medio-lungo periodo, le azioni di conservazione e sviluppo del territorio, è stato predisposto uno schema di finanziamento.

Dal 2019 ad oggi tale accordo tra Istituzioni, associazioni, privati cittadini e imprese ha prodotto un'efficace azione deterrente del contenzioso, oltreché coesione territoriale e relativa riduzione della vulnerabilità.

5. Conclusione

Nel contesto di un aumento degli episodi di siccità, in un clima in cambiamento, le ordinanze contingibili e urgenti emesse nel corso della siccità del 2022 dai Comuni ricadenti nel Bacino

La rete Natura 2000 è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva *Habitat*, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della [Direttiva 2009/147/CE "Uccelli"](#) concernente la conservazione degli uccelli selvatici (v. al [sito](#) del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).

49 V. in [L'area del Medio Brenta e le sue sfide](#) (*Buona governance e finanziamenti innovativi per il fiume Brenta*), in [Etifor](#).

50 Il sito "Grave e Zone Umide del Brenta" incluso nelle province di Padova e Vicenza si sviluppa lungo l'alveo del fiume Brenta nel tratto in cui conserva le maggiori caratteristiche di naturalità: una superficie di 3.848 ettari ricadente nei comuni di Bassano del Grappa, Campo San Martino, Carmignano di Brenta, Cartigliano, Cittadella, Curtarolo, Fontaniva, Grantorto, Limena, Nove, Padova, Piazzola sul Brenta, Pozzoleone, San Giorgio in Bosco, Tezze sul Brenta e Vigodarzere ([Parco Fiume Brenta](#)).



del fiume Po hanno fornito gli elementi sia per isolare i “semi di conflitto” nascenti sulla gestione dell’acqua, che per individuare chiaramente gli utilizzi in potenziale contrasto in ipotesi di scarsità della risorsa. Tale mappatura ci suggerisce due considerazioni: (I) anche quei territori che storicamente non hanno sperimentato conflitti idrici sono potenzialmente esposti e le popolazioni vulnerabili alle conflittualità sulla gestione dell’acqua; ciò vale soprattutto per quei luoghi che dipendono fortemente dalla neve per l’approvvigionamento idrico e che, nel prossimo futuro, potrebbero essere maggiormente esposti al rischio di conflitto per la gestione della (poca) acqua; (II) le ordinanze aiutano a comprendere quali possano essere gli utilizzi in potenziale contrasto; saperlo significa poter portare, in tempo di pace, allo stesso tavolo quegli stessi utilizzatori e stabilire con loro una pianificazione gestionale efficace dell’acqua; (III) gli strumenti giuridici utilizzati per fronteggiare la siccità sono di fatto limitati nella loro efficacia, perché assunti dal livello comunale senza una vera regia sovracomunale e, non di rado, tardivamente rispetto al momento che ne garantirebbe un reale effetto preventivo degli impatti naturali-economici-sociali della siccità sul territorio.

Le sentenze emesse dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rappresentano, poi, un chiaro indizio della presenza di conflittualità già esistenti tra alcuni portatori di interessi in quelle stesse zone colpite dalla siccità del 2022. Il fatto che le sentenze vengano pronunciate a distanza di anni dal deposito del ricorso, tra le sole parti in giudizio e solo su quanto “chiesto” dai ricorrenti – come è naturale che un giudizio sia – ci consente di comprendere la limitatezza intrinseca degli strumenti tradizionali del giudizio per la risoluzione delle controversie sulla gestione della risorsa idrica, che invece necessitano di tempi più contenuti, condivisione delle problematiche tra tutti gli utilizzatori della risorsa e allargamento della *governance* per la ricerca delle soluzioni più efficaci. Le sentenze analizzate, peraltro, offrono aperture in questo senso, incentivando una maggiore partecipazione dei portatori di interesse nelle scelte territoriali.

Gli strumenti di gestione partecipata della risorsa idrica, quali i Contratti di fiume, di lago o di foresta, normativamente definitivi e diffusamente utilizzati, facilitano questo processo di allontanamento dal giudizio ordinario inteso come unico sistema di risoluzione delle controversie. Tali nuovi strumenti amministrativi hanno il merito di anticipare l’insorgere del conflitto, lavorare sui “semi” dello stesso e, dunque, sulla prevenzione. La scoperta di esperienze concrete di gestione partecipata della risorsa idrica – e non solo –, accompagnata talvolta da interviste a coloro che hanno sottoscritto i Contratti o intrapreso il percorso partecipato, rende concreta l’ipotesi delle Autrici: come avvenuto nei territori del Medio Brenta, è provata l’efficacia della pianificazione condivisa e della allargata per la gestione dell’acqua quale strumento di riduzione dell’esposizione di alcuni territori al rischio conflitti per la gestione della stessa e della relativa vulnerabilità delle popolazioni.



6. Nota bibliografica

- AVANZI F., GABELLANI S., DELOGU F., SILVESTRO F., PIGNONE F., BRUNO G., ... & FERRARIS L., (2023), [IT-SNOW: a snow reanalysis for Italy blending modeling, in situ data, and satellite observations \(2010–2021\)](#), Earth System Science Data, 15(2), 639-660
- AVANZI F., MUNEROL F., MILELLI M. ET AL., (2024), [Winter snow deficit was a harbinger of summer 2022 socio-hydrologic drought in the Po Basin, Italy](#), Communication Earth Environment 5, 64.
- BONETTI T., (2021), *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?* in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 109 ss.
- BONGINI A., IMMACOLATA P. ET AL.; (2021) [La co-programmazione ex art. 55. Connessione e coordinamento con gli istituti programmatori delle autonomie locali](#); in [Impresa Sociale](#)
- DE MARCHI M., PACE M., (2022), *Il contratto di area umida per la Laguna Nord di Venezia: tra conflitti e prospettive*, in *TERRITORIO*, 101/2022, 93-100
- GLEICK P., SHIMABUKU M., (2023), [Water-related conflicts: definitions, data, and trends from the water conflict chronology](#), in [IOPscience](#), *Environmental Research Letters*, 18 034022
- MONTANARI A., HUNG NGUYEN H., RUBINETTI S., CEOLA S., GALELLI S., RUBINO A., ZANCHETTIN D., (2023), [Why the 2022 Po River drought is the worst in the past two centuries](#) in [ScienceAdvances](#)
- MUNEROL F, ANDREAGGI M., BOTTO G., TIMO M., ALTAMURA M., AVANZI F., CREMONESE E., (2024), [I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”](#), in questa [Rivista 2024/I](#), parte II, Ricerche e Materiali, 1 ss.
- PARISIO V., (2023), *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in [federalismi.it](#)
- [Report ambientali SNPA](#) n. 39/2023 – ISBN 978-88-448-1197-6
- SANDULLI M.A., (2019), *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 4, 291 ss.
- TORETI A., BAVERA D., AVANZI F., CAMMALLERI C., DE FELICE M., DE JAGER A., DI CIOLLO C., GABELLANI S., MAETENS W., MAGNI D., MANFRON G., MASANTE D., MAZZESCHI M., MCCORMICK N., NAUMANN G., NIEMEYER S., ROSSI L., SEGUINI L., SPINONI J. AND VAN DEN BERG M., (2022), [Drought in northern Italy](#), GDO analytical report, EUR 31037 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-50158-9.