



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



Dipartimento
**Scienze Politiche
e Sociali**

Progetto Interreg Italia-Svizzera RESERVAQUA

Implementazione di una Rete di SERvizi per lo studio, la protezione, la Valorizzazione e la gestione sostenibile dell'ACQUA a scala locale e regionale su un territorio transfrontaliero alpino

Supporto giuridico afferente al WP5

Relazione finale di analisi e approfondimento giuridico

15 gennaio 2023

Premessa introduttiva

Questo studio è stato concepito ed elaborato dall'equipe di ricerca del Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Trieste nell'ambito delle attività previste dal progetto Interreg Italia-Svizzera RESERVAQUA (Implementazione di una Rete di Servizi per lo studio, la protezione, la Valorizzazione e la gestione sostenibile dell'ACQUA a scala locale e regionale su un territorio transfrontaliero alpino).

Il Progetto RESERVAQUA coinvolge come *partners* progettuali numerose istituzioni pubbliche a carattere politico amministrativo, tecnico e scientifico, e in particolare:

- Regione Autonoma Valle d'Aosta, Dipartimento programmazione, risorse idriche e territorio, Struttura attività geologiche;
- Canton du Valais, Service Cantonal de l'Environnement;
- Fondazione Montagna sicura-Montagne sûre;
- Regione Valle d'Aosta, Strutture Politiche regionali di sviluppo rurale;
- Arpa Valle d'Aosta;
- Arpa Piemonte;
- Politecnico di Torino, Dipartimento di Ingegneria dell'Ambiente, del Territorio e delle Infrastrutture;
- Institute Agricole Regional;
- Canton du Valais, Service Cantonal de l'Agriculture (SCA);
- CREALP, Centre de recherche sur l'environnement alpin, Sion.

I due *partners* principali che operano come capofila sono il Canton Vallese (Service Cantonal de l'Environnement) per il lato svizzero e la Regione Valle d'Aosta (Dipartimento programmazione, risorse idriche e territorio - Struttura attività geologiche) per il lato italiano.

Obiettivo principale del progetto è condurre un'analisi delle diverse modalità di gestione e formulare delle proposte per la conservazione delle risorse idriche alpine afferenti a due bacini idrografici di importanza fondamentale per il continente europeo: il bacino del Rodano per la Svizzera/Francia ed il bacino del Po per l'Italia. In tal senso, le rispettive autorità di gestione dei due bacini sono gli *stakeholders* fondamentali dell'azione proposta.

Come si evince dal titolo, l'azione progettuale si prefigge come obiettivo prioritario «*lo sviluppo di una strategia di gestione integrata delle regioni montane e degli spazi rurali al fine di garantire per il futuro un utilizzo sostenibile ed una tutela qualitativa della risorsa idrica alpina, anche a beneficio delle pianure*»¹. Obiettivi specifici del progetto sono invece il perfezionamento delle conoscenze relative alla disponibilità ed all'utilizzo effettivo della risorsa idrica nell'area interessata dal progetto, anche attraverso l'armonizzazione dei *database* esistenti, la diffusione di una cultura dell'acqua, e tramite l'impiego di tecniche innovative, inclusa la messa a punto di strumenti di indirizzo politico per la gestione della risorsa idrica.

Il presente lavoro fa riferimento in particolare agli obiettivi ed alle attività del Progetto RESERVAQUA come precisate dal Work Package 5 (WP5) del progetto stesso. Il WP5

¹ V. <https://www.fondazionemontagnasicura.org/progetti-in-corso/RESERVAQUA>.

definisce le *«prospettive per una gestione sostenibile della risorsa idrica nelle Alpi attraverso un approfondimento sulle normative e sulle disposizioni vigenti a livello europeo in materia di razionale utilizzo delle risorse idriche con particolare riferimento alle modalità di quantificazione del costo ambientale del bene Acqua, [la] codifica di politiche partecipate per la gestione della risorsa idrica, [e l']elaborazione di strumenti e di atti di indirizzo da sottoporre alle autorità di governo per garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche»*.

In questo ambito, è stato commissionato al Dipartimento di scienze politiche sociali dell'Università di Trieste un approfondimento giuridico riguardante le norme e le disposizioni vigenti a livello europeo e nazionale concernenti il costo ambientale della risorsa idrica e le relative modalità di quantificazione.

La ricerca, coordinata dal Prof. Roberto Louvin e svolta in collaborazione con il dottor Ezio Benedetti e con il dottor Pasquale Viola, ha comportato nella sua prima parte l'analisi sotto il profilo legislativo e giurisprudenziale delle norme relative alle modalità di quantificazione dei costi ambientali della risorsa stabilite in alcuni ordinamenti statali europei ed è stata indirizzata verso un confronto critico delle suddette disposizioni ai fini della loro applicabilità al contesto alpino transfrontaliero valdostano-piemontese-vallesano.

La seconda parte dello studio approfondisce i risvolti giuridici del tema della risoluzione dei contenziosi connessi sia all'uso della risorsa idrica sia ingenerati da situazioni di carenza, con speciale riferimento ai percorsi partecipati per l'utilizzo razionale delle risorse idriche e alla prevenzione dei contenziosi. Si è dedicata, in questo contesto, una particolare attenzione allo strumento della mediazione ambientale quale modalità operativa per gestire e risolvere le controversie sull'uso della risorsa.

Nella terza ed ultima parte del lavoro si sviluppa a scopo comparatistico l'analisi dei sistemi di governance delle acque in numerosi paesi del Nord Europa.

Gli autori ringraziano per la fattiva collaborazione la direzione del Dipartimento di scienze politiche e sociali nelle persone del Direttore prof. Georg Meyr e della Responsabile della Segreteria Amministrativa dott.ssa Giulia Mosca.

Il costo ambientale della risorsa idrica e le sue modalità di quantificazione

Roberto Louvin

Introduzione

Il contesto della ricerca

Il costo ambientale: alla ricerca di una definizione

Beni, funzioni e servizi ecosistemici

Il valore intrinseco della biodiversità e la sua difficile quantificazione

Un progresso ancora insufficiente

Il principio ‘chi inquina paga’: il quadro normativo generale

Il diritto internazionale

L’individuazione dei caratteri del principio “chi inquina paga”

Il diritto dell’Unione europea

L’applicazione del principio “chi inquina paga” alla materia idrica nel diritto europeo

L’azione chiarificatrice della giurisprudenza

Strumenti applicativi, modalità di calcolo del costo ambientale e sua applicazione in ambito comunitario e in alcuni Stati membri

La derogabilità del recupero dei costi

Sviluppi recenti nell’Unione europea

Il diritto italiano

I principi costituzionali

La normativa nazionale e il quadro delle competenze

Le autorità competenti

La definizione del ‘costo ambientale e della risorsa’ nel diritto nazionale

La tariffa

Il canone

I criteri di calcolo

La metodologia del calcolo

Bibliografia

La Regione autonoma Valle d’Aosta

Il quadro generale delle competenze

Le potestà di rilievo statutario e potestà derivate

Le procedure per l’utilizzo delle acque

Bibliografia

Il contesto della ricerca

La richiesta di approfondimento circa gli strumenti giuridici per razionalizzare, anche dal punto di vista normativo, il quadro generale degli strumenti di gestione della risorsa idrica è finalizzata ad una positiva composizione degli imperativi ambientali con il soddisfacimento dei bisogni delle comunità, anche nella prospettiva degli scenari futuri.

Si deve tenere infatti presente che nei prossimi decenni, stando ad un recente studio curato da ARPA Valle d'Aosta, Fondazione CIMA, Regione Autonoma Valle d'Aosta e Fondazione Montagna Sicura, è prevista una significativa riduzione del bilancio idrico estivo (tra -14% e -40%) a tutte le fasce di quota e secondo tutti gli scenari. La fascia di quota che sarà maggiormente impattata è quella della media montagna dove sono attese riduzioni del bilancio idrico estivo comprese tra il 40% e il 60%².

La crescita futura del fabbisogno irriguo, collegata all'aumento del rischio di siccità specialmente durante l'estate e l'autunno, è già oggi documentata da una significativa riduzione del bilancio idrico estivo - ossia del bilancio tra precipitazioni ed evapotraspirazione potenziale - e impone di adottare strategie adeguate per garantire un uso equilibrato e prudente della risorsa.

L'iniziativa che è stata assunta nel quadro del progetto transfrontaliero RESERVAQUA è perfettamente in sintonia con gli obiettivi di Sviluppo Sostenibile enunciati dall'ONU. Il Rapporto delle Nazioni Unite del 2022 relativo al raggiungimento di questi obiettivi evidenzia le crescenti pressioni esercitate dall'agricoltura, dall'industria e dal settore energetico sulle riserve idriche a livello globale³.

Le Nazioni Unite sollecitano i governi ad intervenire con urgenza e sottolineano la necessità di rafforzare la cooperazione tra i Paesi che condividono acque transfrontaliere non solo riguardo alle acque di superficie, ma anche per quanto concerne le acque sotterranee.

Il quadro delineato dalle Nazioni Unite evidenzia come non siano ancora stati stipulati sufficienti ed adeguati accordi di cooperazione sulle risorse idriche condivise. Questa situazione rappresenta una potenziale fonte di conflitto per il futuro, essendo i fiumi, i laghi e le falde acquifere transfrontaliere distribuiti in 153 Paesi del mondo. Occorre dunque intervenire rapidamente per colmare questo deficit: *“Pour une gestion équitable, durable et pacifique de ces eaux, en particulier dans le contexte des changements climatiques, les pays doivent mettre en place des accords opérationnels de coopération dans le domaine de l'eau il faudra que les pays comblent les lacunes en matière de données (en particulier sur les aquifères transfrontaliers), intensifient le renforcement des capacités et le financement, tirent parti des conventions mondiales sur l'eau et des projets d'articles sur le droit des aquifères transfrontaliers, et mobilisent la volonté politique”*⁴.

² E. Cremonese, F. Avanzi, S.M. Ratto, P. Pogliotti, G. Filippa, H. Stévenin, A. Mammoliti Mochet, G. Ercolani, S. Gabellani, J.P. Fosson, *Impatti dei cambiamenti climatici sul regime idrologico della Valle d'Aosta*, Aosta, Aprile 2021, p. 7.

³ *Rapport sur les Objectifs de Développement Durable 2022*, 7 luglio 2022, consultabile sul sito ONU: www.unstats.un.org/sdgs/report/2022/

⁴ *Ibidem*, p.

A fronte di tale scenario, è emersa tra i promotori del progetto RESERVAQUA la preoccupazione che siano correttamente applicati gli strumenti normativi esistenti e che inoltre gli enti territoriali coinvolti nel progetto possano proporre di più funzionali e darvi piena attuazione ottenendo in tal modo il massimo coinvolgimento possibile di tutti gli operatori del mondo rurale.

Questa preoccupazione investe in primo luogo la questione della corretta applicazione delle regole riguardanti l'onere del costo ambientale della risorsa idrica che, se non adeguatamente interpretate ed applicate nel contesto alpino, rischiano di provocare pesanti contraccolpi e di provocare la rottura di fragili equilibri nella gestione dell'agricoltura montana. Essa si estende però anche alla necessità di individuare opportuni strumenti di sostegno ai processi di partecipazione nella gestione per un'equa e condivisa gestione delle risorse per la predisposizione di corretti dispositivi di prevenzione e mediazione dei conflitti che potranno insorgere in un prossimo futuro intorno a questa risorsa vitale.

Il presente studio è dunque finalizzato a dare alcune prime indicazioni riguardo a questi tre assi di riflessione. La sua formulazione avviene dopo oltre un anno di stretto confronto con le amministrazioni coinvolte e con tecnici ed esperti di varie discipline che hanno fornito ai giuristi e dell'Università degli Studi di Trieste le necessarie informazioni affinché l'approfondimento richiesto potesse fondarsi su solide basi scientifiche.

Il costo ambientale: alla ricerca di una definizione

Il *costo ambientale* (*Environmental and Resource Cost – ERC*) può essere definito come il costo provocato dai danni causati, direttamente o indirettamente, all'ambiente e agli ecosistemi da coloro che li utilizzano.

La degradazione può avvenire per effetto di prelievi, scarichi, trattamenti di diversa natura, e avere ad oggetto sia la risorsa in sé che la qualità delle falde e dei suoli, con la conseguenza del prodursi di costi particolari di trattamento o di potabilizzazione aggiuntivi imposti alle comunità.

L'analisi del costo ambientale porta a distinguere due differenti profili:

- a) Il costo ambientale in senso stretto, derivante dai danni provocati dal degrado e dall'impoverimento degli ecosistemi acquatici in relazione ad un particolare uso dell'acqua (per effetto dell'estrazione dell'acqua o dell'immissione nella stessa di sostanze inquinanti);
- b) Il costo della risorsa, correlato alla rarità della risorsa in relazione al luogo e al tempo del suo utilizzo.

Queste definizioni rinviano al concetto di 'danno ambientale' che la Direttiva sulla Responsabilità ambientale dell'Unione europea definisce come “*danno alle specie e agli habitat naturali protetti, vale a dire qualsiasi danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat*”⁵.

Il concetto di costo ambientale è però anche strettamente correlato alla scarsità della risorsa e alla pressione esercitata dai modelli di consumo che si sono imposti nella società contemporanea. In tal senso, nella legislazione europea e nelle legislazioni nazionali derivate, i concetti di costo ambientale (*Environmental Costs*) e di costo della risorsa (*Resource Cost*) appaiono costantemente affiancati.

Secondo la ricostruzione dominante, le linee di contrasto rispetto al danno ambientale dovrebbero muovere dall'analisi costi-benefici, individuando puntualmente l'ammontare delle esternalità negative e interiorizzandone il costo attraverso giusti “segnali di prezzo” sulla risorsa. Questa ricostruzione si ricollega alla corrente di studi di economia ambientale e delle risorse, fondata nei primi anni '60, che ha cercato di espandere l'ambito di analisi dell'economia neoclassica, sviluppando metodi per valutare e internalizzare gli impatti economici sull'ambiente nel processo decisionale.

Si tratta di un metodo che si concentra sul fatto che i servizi forniti dal capitale naturale non sarebbero adeguatamente quantificati in termini comparabili con i servizi economici e il capitale fabbricato; da questa prospettiva, la soluzione individuata dagli economisti è consistita nel valutare i costi e i benefici ambientali esterni (comprendenti anche i costi sostenuti preventivamente al fine di prevenire il degrado della risorsa) in termini moneta-

⁵ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, art. 2, punto 2.

ri, per incorporarli nel processo decisionale economico e ottenere così un quadro completo del valore economico dell'ambiente.

Le tecniche di valutazione per la stima dei costi necessari ad operare un pieno recupero della qualità ambientale per fronteggiare adeguatamente la gestione della scarsità delle risorse sono state oggetto di approfonditi studi ufficiali⁶. In alternativa – o se si preferisce in maniera complementare – i costi ambientali possono però essere anche compensati attraverso interventi diretti dei regolatori per imporre agli operatori condotte idonee per raggiungere gli *standard* ambientali prefissati, prevenendo in questo modo il degrado della risorsa⁷.

Beni, funzioni e servizi ecosistemici

Nella sua essenza, la logica sopra descritta si è sviluppata nel solco di una lettura eminentemente economica dei fenomeni naturali, in particolare mediante il ricorso al concetto di “servizio ecosistemico”. Si è infatti presa in considerazione, alla base, la generalità dei beni naturali intendendoli come risorse, condizioni e processi che sostengono e soddisfanno la vita umana, degli ecosistemi naturali e delle specie che li compongono (in pratica: i minerali, lo *stock* animale, il pescato, il foraggio, il legname, i fossili, il combustibile da biomassa, le fibre naturali ...).

Si sono quindi identificate, in relazione ad essi, delle *funzioni ecosistemiche*, idealizzando astrattamente dei compiti che i beni ecosistemici svolgono attraverso organismi, persone o congegni che realizzano specifiche ‘mansioni’ a favore dell’ambiente, fornendo indirettamente molteplici benefici al genere umano⁸. A titolo puramente esemplificativo possiamo ricordare, fra queste funzioni, la purificazione dell’aria e dell’acqua, la mitigazione dei rischi di alluvione o siccità, la disintossicazione e lo smaltimento dei rifiuti, la formazione e il rinnovo del suolo e della sua fertilità, l’impollinazione e la dispersione dei semi, il controllo dei parassiti delle colture, il mantenimento della biodiversità e la stabilizzazione del clima.

Sulla scorta delle valutazioni effettuate nell’ambito del *Millennium Ecosystem Assessment*, la ricerca internazionale svolta sotto l’egida delle Nazioni Unite per valutare lo stato degli ecosistemi globali e le conseguenze dei loro cambiamenti sul benessere umano, si è constatato che il mondo sta degradando rapidamente le proprie risorse naturali e che le conseguenze di questa degradazione sono destinate a crescere esponenzialmente nei prossimi 50 anni. Si è perciò inteso porre in essere delle azioni di conservazione e di uso sostenibile degli ecosistemi su base scientifica ricorrendo, per contrastare la scomparsa della biodiversità che incide direttamente sulle funzioni ecosistemiche che sostengono i servizi

⁶ Si vedano in particolare: *Managing Scarce Water Resources - Implementing the Pricing Policies of the Water Framework Directive*, 2010 e EEA, *Assessment of cost recovery through water pricing*, 2013. *A guidance for assessing the recovery of Environmental and Resource Costs in the context of the Water Framework Directive*, 2015.

⁷ Cfr Laboratorio Ref, *Costi ambientali e della risorsa: la tariffa idrica nel XXI secolo*, in *Acqua*, 164, 2020, p. 4.

⁸ *Millennium Ecosystem Assessment (MEA)*, 2005.

essenziali per il benessere umano⁹, all'uso della leva economica in funzione 'pedagogica' per contrastare lo spreco delle risorse naturali.

Considerate queste funzioni, si è potuto considerare come *servizi eco-sistemici* i servizi offerti a supporto alla vita (ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria), a titolo di approvvigionamento (produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibile), di regolazione (clima e maree, depurazione idrica, impollinazione e controllo delle infestazioni) nonché in funzione di valori culturali (estetici, spirituali, educativi e ricreativi).

Questo approccio, che consiste nella valutazione in chiave essenzialmente economica di questo insieme di 'servizi', ha trovato fondamento in tre ordini di ragioni principali: il pragmatismo o realismo politico, l'idealismo politico ed economico e l'empirismo scientifico¹⁰.

Il grande limite che presenta però l'approccio economicistico, che ha ormai ampiamente influenzato non solo la dottrina ma anche i decisori politici, consiste nel fatto che le decisioni che vengono assunte in base a questi criteri finiscono per riflettere solo una parte dell'amplicissima gamma di valori che la natura assicura. Si tende infatti a considerare pressoché esclusivamente i benefici che interessano settori particolari e a concentrarsi su dei valori che siano facili da esprimere in termini economici, trascurando invece gli effetti positivi per la società dei processi naturali nel loro complesso.

In base al *Millennium Ecosystem Assessment*, l'acqua rappresenta sia *un servizio di approvvigionamento*, in quanto gli ecosistemi costituiscono la fonte stessa dell'acqua utilizzata dagli esseri umani, sia *un servizio di supporto*, poiché l'acqua è necessaria per la vita sulla Terra e quindi sostiene tutti i processi ecosistemici. Gli ecosistemi montani sono associati ad una quantità di acqua dolce stimata in oltre un quarto (28%) della riserva idrica totale.

L'erogazione di questi servizi è purtroppo già fortemente compromessa. Tra i dati più rilevanti che emergono a livello globale vi è infatti la stima secondo cui dal 15 al 35% dei prelievi irrigui non sarebbe più sostanzialmente sostenibile e avrebbe dunque una certezza medio-bassa. In tutti gli scenari prospettati dal *Millennium Assessment*, inoltre, i prelievi idrici globali sono ritenuti in crescita tra il 20% e l'85% nel periodo tra il 2000 e il 2050.

⁹ E. Gómez-Baggethun et al., *The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes*, in *Ecological Economics*, Vol. 69, No. 6, 2010, p. 1213.

¹⁰ C. L. Spash, *How Much is that Ecosystem in the Window? The One with the Bio-diverse Trail*, in *Environmental Values*, Vol. 17, No. 2, 2008, pp. 259-284. La prima ragione, secondo questo autore, si basa sulla convinzione che l'approccio economico sia una soluzione pragmatica per confutare le preoccupazioni di principio degli scienziati naturali sulla perdita della natura selvaggia e della biodiversità. Si tratterebbe quindi di uno strumento semplificatore per comunicare il valore della biodiversità e del funzionamento degli ecosistemi, usando un linguaggio che riflette le opinioni politiche ed economiche dominanti. La seconda motivazione identificata da Spash vede l'espressione di tutti i valori attraverso il mercato come il vero ed unico modo in cui il mondo dovrebbe essere, poiché il sistema del libero mercato è ritenuto dall'ideologia dominante il metodo più adeguato per 'catturare' il valore di beni e servizi e determinarne la distribuzione. L'empirismo scientifico, infine, sostiene che i valori determinati dal mercato riflettono fedelmente le verità e le preferenze degli individui, per cui i pagamenti del mercato esprimerebbero concretamente il valore di soddisfazione di una certa preferenza.

Il calcolo dei *Servizi Ecosistemici* (SE) conduce alla valutazione qualitativa, quantitativa e monetaria dei benefici della natura per le comunità e le economie¹¹. Numerosi studi e documenti ufficiali successivi hanno messo in luce l'articolazione di tali benefici¹² ma da più parti si auspica ancora l'introduzione come metodologia migliore rispetto al calcolo tradizionale costi-benefici per poter introdurre una la valutazione qualitativa, oltre che quantitativa e monetaria; questa innovazione è considerata auspicabile¹³ e può passare attraverso nuovi strumenti come i pagamenti per i servizi ecosistemici (PES) e come i *PES-like scheme*.

Ove tali servizi siano resi da agricoltori o proprietari di terreni, sarebbero possibili forme di remunerazione in cambio di una gestione ecologicamente compatibile. Ciò ha prodotto la nascita, lo sviluppo, la diffusione e talora anche l'istituzionalizzazione di sistemi di pagamento per i servizi ecosistemici (o ambientali), in acronimo PES, come metodo trasparente per ottenere una fornitura volontaria aggiuntiva di servizi ambientali rispetto ai benefici esistenti in natura. Il PES è stato anche diffuso internazionalmente come strumento utile per lo sviluppo rurale¹⁴.

L'introduzione di sistemi di pagamento per l'erogazione dei servizi ecosistemici (PES) ha finora delineato varie piste di lavoro per una miglior integrazione delle modalità valutative dei costi ambientali. A questo riguardo occorre però tenere presente una distinzione fondamentale: mentre i *PES scheme* sono transazioni volontarie fra compratori e i venditori del servizio che si sostanziano nella fornitura di servizi per mitigare i danni ambientali, i *PES-Like scheme* prevedono la presenza di un soggetto pubblico in funzione di mediatore¹⁵.

Il valore intrinseco della biodiversità e la sua difficile quantificazione

¹¹ La diffusione del concetto di 'servizio ecosistemico' ha preso avvio con la pubblicazione dell'articolo di R. Costanza; R. d'Arge; R. De Groot; S. Farber; M. Grasso; B. Hannon; K. Limburg; S. Naeem; R.V. O'Neill; J. Paruelo; R.G. Raskin; P. Sutton; M. Van Den Belt, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 1997, 387 pp. 253–260.

¹² Il *Millennium Ecosystem Assessment*, rapporto del 2005 sponsorizzato dalle Nazioni Unite, ha distinto e valutato ventiquattro servizi ecosistemici specifici. Il rapporto ha definito le grandi categorie di servizi ecosistemici come produzione di cibo, fibre, risorse genetiche, acqua dolce, regolazione della qualità dell'aria, regolazione del clima, regolazione dell'acqua, regolazione dell'erosione, purificazione dell'acqua e trattamento dei rifiuti, regolazione delle malattie, regolazione dei parassiti, impollinazione, regolazione dei rischi naturali, e servizi culturali.

¹³ Laboratorio Ref, *Costi ambientali e della risorsa: la tariffa idrica nel XXI secolo*, in *Acqua*, 164, 2020, 5.

¹⁴ S. Pagiola, *Guidelines for "Pro-Poor" Payments for Environmental Services*, World Bank, Aprile 2007. Si noti che i programmi PES possono rientrare sia in schemi di riduzione della povertà che incorporare meccanismi ordinari di sviluppo.

¹⁵ Per una panoramica generale di questi strumenti e per un approfondimento della distinzione si rinvia a P. Gaglioppa, D. Marino, *Manuale per la valutazione dei servizi ecosistemici e l'implementazione dei PES nelle aree agroforestali - Applicazione del modello di governance "Making Good Natura" nei siti natura 2000 (e non solo)*. CURSA, Roma, 2016.

La Convenzione sulla Biodiversità del 1992¹⁶ ha attirato l'attenzione della comunità internazionale e dell'opinione pubblica mondiale elencando diverse valenze della biodiversità. Il suo preambolo si apre con la dichiarazione di piena consapevolezza “*del valore intrinseco della diversità biologica e dei valori ecologici, genetici, sociali, economici, scientifici, educativi, culturali, ricreativi ed estetici della diversità biologica e dei suoi componenti*”.

Si tratta, proprio in ragione di questa sua complessa articolazione, di un valore non sufficientemente considerato, la cui stima economica appare comunque sempre nettamente inferiore alla sua capitale importanza per la vita stessa.

I valori non di mercato e i valori legati al ‘non uso’ – che non va inteso solo come mero ‘risparmio’¹⁷ – delle risorse sono purtroppo tendenzialmente ignorati o si suppone comunque che abbiano un valore infinitamente minore a quelli considerati dal mercato. Molte valenze ambientali invece, e in particolare quelle culturali, spirituali e identitarie, non possono essere commisurate ad alcun prezzo. Questo squilibrio comporta ripercussioni pesantemente negative per la società in genere e soprattutto per alcuni ambienti che sono particolarmente condizionati dal legame e dagli equilibri con la natura¹⁸.

Le tecniche valutative dei *servizi ecosistemici*, pur costituendo un indubbio progresso rispetto alla potenziale ignoranza ed incuria del depauperamento delle risorse naturali, se lette alla luce di questa criticità, potrebbero tuttavia costituire una minaccia riguardo alla conservazione degli obblighi etici e solidaristici e della regolamentazione comunitaria che sfuggono alla valutazione nell’ottica dell’interesse economico individuale¹⁹.

Nel caso delle economie rurali montane questo rischio risulta di assoluta evidenza²⁰ e per ovviarvi occorre integrare le tecniche valutative ordinarie con quelle espresse dalla Piattaforma intergovernativa sulla biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES) che ha elaborato un nuovo quadro concettuale in cui si introduce la nozione di “contributi della natura alle persone” (NCP) che permette di tenere conto dell’intreccio delle profonde relazioni e ob-

¹⁶ La Convenzione sulla diversità biologica (CBD, *Convention on Biological Diversity*) è stata adottata a Nairobi il 22 maggio 1992 ed è stata ratificata come trattato internazionale da 196 paesi per tutelare la biodiversità, per assicurare un utilizzo sostenibile dei suoi elementi e per promuovere il giusto riparto dei benefici che derivano dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

¹⁷ J.J. Czarnecki, A.K. Zahner, *The Utility of Non-Use Values in Natural Resource Damage Assessments*, 32 B.C., *Envtl. Aff. L. Rev.*, 509 (2005).

¹⁸ Poiché il mercato che non riflette questi valori fondamentali, l’approccio economico rischia di diventare “*trasformativo e distruttivo del valore*”: C.L. Spash, *How Much is that Ecosystem in the Window? ... cit.*, p. 174.

¹⁹ Ci si riferisce in particolare alle logiche che presiedono alla gestione dei beni comuni messe in luce dagli studi di E. Ostrom, *Governing the commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

²⁰ Lo ha tra l’altro messo in luce sulla scorta di approfondite ricerche G. Bravo, *Istituzioni e capitale sociale nella gestione di risorse comuni. Il caso dei sistemi di irrigazione valdostani*, in *Rassegna italiana di Sociologia*, XLIII, n. 2, aprile-giugno, 2002, 248, ricordando che “le istituzioni non nascono, non mutano e non esplicano la loro azione in un mondo di regole astratte dall’applicazione automatica, ma interagiscono con la dimensione valoriale, cognitiva e relazionale degli attori di riferimento”

blighi reciproci dell'uomo rispetto all'ambiente considerando la natura, i benefici della natura per le persone e la buona qualità della vita²¹.

Utilizzando come parametro esclusivo il solo interesse economico individuale, trascurando la diversità dei valori e adottando una sorta di “monismo valoriale”, si rischia di produrre risultati insostenibili. Tenere il vantaggio economico commisurato al parametro del mercato come unica misura costituisce infatti una potenziale minaccia, oltre che per l'ambiente stesso, anche per la conservazione degli obblighi etici solidaristici e dalla regolamentazione comunitaria.

²¹ U. Pascual et al., *Valuing nature's contributions to people: the IPBES approach*, in *Environmental Sustainability*, voll. 26–27, 2017, pp. 7-16 e S. Díaz et al., *Assessing nature's contributions to people*, in *Science*, Vol. 359, No. 6373, 2018, p. 271.

Il principio ‘chi inquina paga’: un quadro normativo generale

Il diritto internazionale

La prima enunciazione del principio ‘chi inquina paga’ (*Polluters Pay Principle* o *Principe du pollueur-payeur*) si trova nella Raccomandazione OCSE sulla politica ambientale del 1972²² che ha sviluppato un ragionamento apparentemente incontestabile nel formulare il principio per cui occorre tenere conto delle implicazioni economiche e commerciali delle politiche ambientali,

Il nucleo concettuale espresso dall’OCSE è che, in materia ambientale, le risorse sono generalmente limitate e che il loro uso e il loro consumo nelle attività di produzione portano inevitabilmente al loro deterioramento. Quando il costo di questo deterioramento non si riflette adeguatamente nel sistema dei prezzi, il mercato non mette correttamente in luce la scarsità di queste risorse sia a livello nazionale che internazionale. Si ritiene pertanto necessario fare in modo che i governi agiscano per ridurre l’inquinamento mediante una migliore allocazione delle risorse, assicurando che i prezzi dei beni che dipendono dalla qualità e/o dalla quantità delle risorse ambientali riflettano il più fedelmente possibile la loro relativa scarsità, portando gli agenti economici coinvolti ad agire in conseguenza.

Il principio “chi inquina paga” esplicitato nel documento sopra citato suggerisce che all’inquinatore siano addebitati i costi delle misure adottate dalle autorità pubbliche per (ri)portare l’ambiente ad uno stato accettabile, riflettendo di conseguenza il costo di queste misure nel costo dei beni e dei servizi che sono all’origine dell’inquinamento. Il principio PPP puntava dunque, nella visione originaria dell’OCSE, essenzialmente ad evitare distorsioni nel commercio internazionale e negli investimenti e restava aperto a possibili eccezioni o accordi speciali a condizione che non comportassero distorsioni significative.

A partire dal 1972, la portata del PPP è invece stata estesa anche ai soggetti non economici ed è andata aumentando gradualmente. Concentrata inizialmente sui soli costi di prevenzione e controllo dell’inquinamento, essa è stata estesa ai costi dell’insieme delle misure adottate dalle autorità pubbliche in relazione alle emissioni inquinanti, prendendo la forma di una vera e propria *responsabilità ambientale generale*, anche per quei casi in cui l’inquinamento prodotto sia puramente accidentale o inferiore ai limiti legali (cd “inquinamento residuo tollerabile”)²³.

Questa prospettiva si è successivamente diffusa a livello planetario ed è stata ripresa puntualmente dalla *Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo*. Nel 1992, la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo ha infatti espressamente riconosciuto²⁴ il principio ‘chi inquina paga’ come uno dei principi guida del fu-

²² Raccomandazione del 26 maggio 1972 n. 128 adottata dal Consiglio dell’OCSE il 26 maggio 1972 sulla base della proposta della Commissione per la politica ambientale. In essa sono formulate le prime ‘linee guida’ sugli aspetti economici delle politiche ambientali a livello internazionale.

²³ Come evidenzia la stessa OCSE nella sua Raccomandazione del Consiglio sull’applicazione del principio “chi inquina paga” all’inquinamento accidentale del 1989.

²⁴ La Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo ha definito nel 1992 attraverso i suoi 27 principi i diritti e le responsabilità delle nazioni nei riguardi dello sviluppo sostenibile.

turo sviluppo sostenibile, indicando che “Le autorità nazionali dovranno adoperarsi per promuovere l’internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l’uso di strumenti economici, considerando che, in linea di principio, è l’inquinatore a dover sostenere il costo dell’inquinamento, tenendo nel debito conto l’interesse pubblico e senza alterare il commercio e le finanze internazionali”²⁵.

Il degrado mondiale delle risorse naturali e le sue temute prospettive di significativa crescita nei decenni successivi sono quindi stati messi in luce, in maniera dettagliata, dal già ricordato *Millennium Ecosystem Assessment*²⁶ del 2005.

La finalità di “Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all’acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi” è in seguito stata esplicitata dall’ONU nell’ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) che dovevano rappresentare la direttrice comune verso cui avrebbero dovuto indirizzare i loro sforzi tutti i paesi della Terra. Secondo l’obiettivo 6.6 dei SDGs, già entro il 2020 sarebbe stato necessario proteggere e ripristinare gli ecosistemi legati all’acqua, tra cui montagne, foreste, zone umide, fiumi, falde acquifere e laghi.

Il Rapporto delle Nazioni Unite sui SDGs, pubblicato nel 2022, suona come un campanello d’allarme rispetto ai pericoli che corre l’acqua in questo momento: la domanda d’acqua dolce è in aumento a causa della rapida crescita della popolazione, dell’urbanizzazione e della crescente pressione esercitata dall’agricoltura, dall’industria e dal settore energetico. Lo *stress* idrico si aggrava ovunque e il deterioramento degli ecosistemi legati all’acqua si ripercuote sulla salute umana, sulle attività economiche e sull’approvvigionamento alimentare ed energetico.

L’ONU indica la necessità di garantire una distribuzione sostenibile ed equa dell’acqua per soddisfare tutti i bisogni, e invita a ulteriori sforzi anche per rafforzare la cooperazione tra i Paesi che condividono le acque transfrontaliere, per proteggere e ripristinare su larga scala le zone umide e tutelare le acque sotterranee.

La centralità del tema delle acque sotterranee, che non a caso la legislazione italiana degli ultimi decenni ha voluto far rientrare nella categoria dei beni pubblici, è oggetto di elevata attenzione anche da parte delle autorità elvetiche che mi hanno fatto recentemente oggetto di un parere del *Conseil fédéral*²⁷ in cui si accolgono sostanzialmente le conclusioni di uno specifico Rapporto formulato dal *Conseil national*²⁸.

La comunità internazionale e quindi invitata a migliorare le pratiche di gestione agricola e il livello di trattamento delle acque reflue per proteggere la qualità dell’acqua dolce. Tra i fattori di rischio più rilevanti per la qualità dell’acqua a livello mondiale, sono stati puntualmente indicati, oltre alle acque reflue non trattate, gli effluenti agricoli, che possono

²⁵ Dichiarazione di Rio sull’ambiente e lo sviluppo, Principio 16.

²⁶ MEA, *Synthesis report for the Millennium Ecosystem Assessment*, Rapport technique, 2005.

²⁷ *Avis du Conseil fédéral* del 30 settembre 2022.

²⁸ Rapporto del 28 giugno 2022 della Commissione di controllo del *Conseil national*. Il Rapporto ha formulato sette raccomandazioni al Consiglio federale fra cui si evidenziano in particolare quelle relative alla necessità di “*chiarire i concetti giuridici poco chiari nella legislazione sulla protezione delle acque sotterranee*” (1), di “*sviluppare una strategia federale di monitoraggio e intervento per la protezione delle acque sotterranee*” (2) e “*di migliorare lo scambio di informazioni sulla protezione delle acque sotterranee tra il governo federale e i cantoni a livello governativo*” (4).

costituire una grave minaccia laddove rilascino nei fiumi, nei laghi e nelle falde acquifere un eccesso di nutrienti che compromette la funzione degli ecosistemi accentuando lo *stress* idrico.

Un ulteriore aspetto messo in risalto nel Rapporto 2022 sul raggiungimento dei SDGs riguarda gli accordi di cooperazione sulle risorse idriche condivise, che sono una potenziale fonte di conflitto, soprattutto nel contesto del cambiamento climatico. Nell'esortare i Paesi a mettere in atto accordi operativi di cooperazione idrica, l'ONU li invita a colmare le lacune in termini di dati e ad incrementare lo sviluppo delle capacità e dei finanziamenti, mobilitando la volontà politica, soprattutto per quanto riguarda gli acquiferi transfrontalieri. Fra questi, non possiamo ignorarlo, figura naturalmente anche la catena alpina che è territorio condiviso da tutte le parti promotrici del progetto RESERVAQUA.

La precisazione dei caratteri del principio “chi inquina paga”

L'ampiezza del consenso raggiunto a livello internazionale sugli scopi delle azioni da intraprendere e sull'uso del principio “chi inquina paga”, non deve portarci a trascurare alcune ambiguità implicite nel principio stesso, soprattutto in termini di *indeterminatezza* della sua portata e di potenziale *contraddittorietà* nella sua applicazione.

La proclamazione a livello internazionale di principi la cui portata presenta infatti un grado elevato di astrattezza e suscita, accanto ad un generale ottimismo e ad una facile e immediata adesione, alcune significative riserve. Pur sottolineandone le nobili intenzioni e la natura di *mythe mobilisateur* per spingere la comunità internazionale verso obiettivi di elevata e duratura tutela dell'ambiente, si è spesso anche segnalata in dottrina la necessità di dare loro un contenuto preciso attraverso una successiva opera di integrazione legislativa nazionale e di sviluppare un'interpretazione progressivamente sempre più puntuale da parte della giurisprudenza²⁹.

Posto che il principio PPP è largamente incomprensibile se staccato dal contesto globale ed economico in cui è inserito, è lecito innanzitutto sollevare qualche dubbio sull'identità dei concetti di *inquinatore* e di *responsabile*. Il disallineamento tra queste due posizioni rileva soprattutto quanto alla necessità di verifica del requisito del *nesso di causalità* (tra la condotta e il danno) e all'obbligo o meno di accertare il requisito della colpa rispetto all'inquinamento prodotto.

La perfetta e automatica sovrapposizione delle due nozioni (ossia considerato automaticamente chi produce il deterioramento della risorsa come ‘responsabile’) è una soluzione di comodo che porta sostanzialmente ad affermare, in materia ambientale, una sorta di *responsabilità oggettiva* per cui tutti i danni, compresi quelli ecologici, devono essere genericamente addossati all'inquinatore-responsabile. L'inquinatore, nel contesto del principio

²⁹ Lo segnalava già J. Morand-Deville, *Renforcement de la protection de l'environnement*, in *Actualité juridique – Droit administratif*, 20 juin 1995, p. 440.

di internalizzazione dei costi ambientali, non corrisponde però necessariamente all'inquinatore effettivo³⁰.

La giurisprudenza comunitaria riguardo al principio "chi inquina paga" ha cercato di precisarne più dettagliatamente la portata, innestandovi i requisiti di nesso causale e di proporzionalità. Il *criterio di proporzionalità* nell'ambito della fiscalità ambientale impone di tenere conto della necessità che le misure introdotte operino in coerenza con il principio di correzione alla fonte delle condotte nocive per l'ambiente³¹. Si tratta dunque di misure orientativo-coercitive nei confronti del contribuente, ma che devono rispettare la capacità contributiva correlata con il servizio effettivamente reso e con il danno ambientale.

Sulla scorta delle raccomandazioni dell'OCSE, gli inquinatori sono stati così soprattutto individuati negli *attori economici* sui quali risulta certamente più facile ed efficace far ricadere l'onere di internalizzazione dei costi ambientali esterni netti.

Ma se l'enunciazione prima del principio generale si colloca, come si è visto, a livello internazionale, sono il diritto dell'Unione europea e il diritto interno - costituzionale e amministrativo - ad assumere oggi per noi un ruolo preminente nella configurazione dei regimi di responsabilità per danno ambientale e, di conseguenza, nell'applicazione del principio 'chi inquina paga'.

Un'ultima considerazione, prima di addentrarci nella disamina del diritto dell'Unione europea e delle sue ricadute nel diritto interno, riguarda la diversa percezione dell'applicazione del principio PPP dopo Rio+20: per una parte considerevole dei grandi operatori economici esso si traduce semplicemente in un costo aggiuntivo da contabilizzare, facilmente compensabile con altri introiti di tipo economico o finanziario legati alla loro attività complessiva. Diversa è invece la percezione da parte, per esempio, delle utenze domestiche o dell'agricoltura non industriale.

Pur riconoscendosi infatti l'impatto positivo generale dei meccanismi di mercato nel coinvolgere il settore privato, si dovrebbe rafforzare la responsabilità collettiva riguardo alla percezione dell'ambiente e dell'utilizzo delle sue componenti. Il principio "chi inquina paga" deve influenzare concretamente i comportamenti, frenando e riducendo la nostra capacità di sovraccaricare l'ambiente, di utilizzarlo in maniera distorta, di produrre, consumare e commerciare più del necessario, evitando - in altri termini - di ridurre il nostro rapporto con l'ambiente ad un mero rapporto guidato dai soli interessi economici³².

³⁰ E. de Sabran-Pontevès, *Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, : "le pollueur, dans le cadre du principe d'internalisation des coûts environnementaux ne correspond pas nécessairement au pollueur réel ou effectif", p. 363.

³¹ A. Gratani, *Addebitabilità e proporzionalità dei costi ambientali. Principi europei e nazionali a confronto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2014, pp. 429-442.

³² P. Schwartz, *The polluter-pays principle*, in M. Faure (ed), *Elgar encyclopedia of environmental law*, Cheltenham ; Northampton, Elgar, 2016, VI.20 270-271.

Il diritto dell'Unione europea

La prima apparizione del principio “chi inquina paga” nel diritto comunitario risale al Primo Programma di Azione in materia ambientale del 22 novembre 1973³³. Pochi anni dopo esso è stato nuovamente richiamato nella Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti.

La puntuale definizione degli obiettivi e dei mezzi per l'attuazione di questo principio è contenuta nell'allegato alla Raccomandazione del Consiglio n. 75/436/Euratom, CECA, CEE del 3 marzo 1975 concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, adottata congiuntamente nel 1975 dalle tre Comunità: è questo il primo atto in cui si stabilisce formalmente che, nell'ambito dell'intervento dei pubblici poteri in materia ambientale, devono essere tendenzialmente gli operatori economici a sopportare i costi dell'inquinamento prodotto³⁴. Pur non trattandosi ancora di un documento vincolante, questa Raccomandazione ha già pieno valore come enunciazione di un ‘criterio guida’.

Secondo la formulazione contenuta in questo documento, *“le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo ... La protezione dell'ambiente non deve essere assicurata da politiche basate sulla concessione di aiuti, che addosserebbero alla collettività l'onere della lotta contro l'inquinamento”*. È ancora la Raccomandazione in questione a definire ‘inquinatore’ come *“colui che degrada direttamente o indirettamente l'ambiente, ovvero crea le condizioni che portano alla sua degradazione”*. L'atto contempla anche situazioni che configurano l'esistenza di “catene di inquinatori” e che presentano il carattere di “inquinamento cumulativo”.

I mezzi principali di cui le Comunità raccomandavano all'epoca l'adozione ai pubblici poteri al fine di attuare il principio “chi inquina paga” sono le norme ed i canoni. L'imposizione di questi ultimi, in particolare, ha una funzione di stimolo, inducendo il responsabile a prendere le misure necessarie per ridurre l'inquinamento di cui è autore, ed una funzione di redistribuzione, facendogli sostenere una parte delle spese per le misure collettive di disinquinamento. Si precisa, infine, che quanto previsto dalla Raccomandazione non pregiudica la normativa in materia di responsabilità civile e gli eventuali risarcimenti dovuti in base al diritto nazionale o internazionale.

Il principio “chi inquina paga” è poi stato sancito, a livello dei Trattati, nel 1987 dall'Atto unico europeo che ha introdotto nel Trattato CEE il nuovo titolo «Ambiente» come base per una politica ambientale comune a salvaguardia della qualità dell'ambiente e per garantire un uso razionale delle risorse naturali. Questo principio è diventato uno dei capisaldi della politica ambientale dell'Unione europea: secondo il vigente articolo 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) del 2007, infatti, *“la*

³³ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 novembre 1973 concernente un programma di azione delle comunità europee in materia ambientale.

³⁴ La Raccomandazione 75/436 pur non essendo un atto vincolante, all'art. 1, prescrive che «le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo».

politica dell'Unione in materia ambientale [...] è fondata sui principi della precauzione e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio "chi inquina paga"

Con questo principio si afferma definitivamente e in via generale che gli inquinatori devono sostenere i costi dell'inquinamento che deriva dalle loro attività, compreso il costo delle misure adottate per prevenire, combattere ed eliminare l'inquinamento (compresi gli oneri di bonifica), e il costo che ricade sulla società³⁵.

Il principio "chi inquina paga" svolge un ruolo chiave anche nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato in materia ambientale. In questo quadro, i costi destinati a sostenere le misure ambientali devono essere internalizzati e quindi sostenuti dalle imprese e, almeno in linea generale, non possono essere neutralizzati attraverso incentivi pubblici, se non nel rispetto di rigorose condizioni³⁶.

La precisazione della natura del c.d. danno ambientale è contenuta nella Direttiva 2004/35/EC del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Con essa è stato istituito un quadro giuridico organico in tema di responsabilità ambientale. La Direttiva in questione definisce come danno ambientale quello arrecato a specie e *habitat* protetti, alle acque superficiali e sotterranee e al terreno. Più generalmente, è qualificato come danno "un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente"³⁷.

Il principio "chi inquina paga" è oggi capillarmente applicato nell'ordinamento e nelle politiche dell'UE, oltre che con riferimento alle acque, in materia di rifiuti, di emissione di gas climalteranti, di energie rinnovabili e in genere in qualunque situazione si sia rivelato possibile internalizzare i costi ambientali del consumo di risorse naturali addebitandoli alla responsabilità dell'inquinatore³⁸.

L'applicazione del principio "chi inquina paga" alla materia idrica nel diritto europeo

La concreta valutazione del costo ambientale e della risorsa è un dispositivo che si colloca in posizione centrale nel sistema di protezione e gestione della risorsa idrica formulato dall'Unione europea.

Riguardo al tema specifico delle acque, è la cosiddetta "Direttiva nitrati", nel 1991, uno degli strumenti fondamentali per la protezione delle acque dalle pressioni agricole, ad enunciare i criteri fondamentali che saranno ripresi dieci anni dopo dalla Direttiva Quadro Acque. Con la Direttiva nitrati si persegue l'obiettivo particolare di proteggere la qualità

³⁵ Sulla problematica applicazione di questo principio nell'ambito dell'UE, si veda da ultimo Il *Rapport spécial* n. 12, 2021, della Corte dei Conti europea, *Principe du pollueur-payeur. Une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*.

³⁶ R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, Vol. 1, a cura di R. Ferrara e C.E. Gallo, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 172.

³⁷ Direttiva 2004/35/EC, art. 2.

³⁸ P. Schwartz, *The polluter-pays principle ... cit.*, VI.20, 264.

delle acque in tutta l'Europa, prevenendo in particolar modo l'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole nelle acque sotterranee e superficiali e promuovendo l'uso di buone pratiche agricole.

Il principio ha poi trovato un'applicazione generale attraverso la Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE (DQA) e per mezzo delle ulteriori direttive correlate tra cui la Direttiva (UE) 2020/2184 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano e la Direttiva 2007/60/CE sulle alluvioni.

Riguardo al tema che qui interessa approfondire, devono però essere incidentalmente richiamate anche altre normative settoriali dell'UE riguardanti l'inquinamento delle acque e in particolare la Direttiva 2009/128/CE sui pesticidi.

In via generale, a livello dell'Unione europea vige oggi in materia di tutela delle acque il principio del necessario recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico³⁹. Infatti, in base all'art. 9 della Direttiva quadro sulle acque (Recupero dei costi relativi ai servizi idrici), *“Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”.*

La contestualizzazione delle condizioni di recupero dei costi ambientali deve però avvenire nella consapevolezza che *“Le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche. È necessario tener conto di tale diversità nella programmazione e nell'esecuzione di misure atte a garantire la protezione ed un utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico. Le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali”*⁴⁰.

Questa precisazione, contenuta nella stessa direttiva, non può lasciarci indifferenti.

L'operazione di recupero dei costi non ha infatti un carattere automatico e puramente meccanico, ma lascia un consistente *margin*e di apprezzamento alle autorità nazionali: nel fissare la politica dei prezzi dell'acqua, gli Stati membri possono infatti prendere in considerazione molti fattori, e in particolare possono tenere conto degli effetti sociali, ambientali ed economici del recupero dei costi. Pertanto, gli Stati membri dispongono di un consistente livello di discrezionalità per decidere chi deve pagare, quanto e per quale servizio.

³⁹ DQA 2000/60/CE, Considerando 12.

⁴⁰ DQA 2000/60/CE, Considerando 13: *“Le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche. È opportuno tener conto di tale diversità nella programmazione e nell'esecuzione di misure atte a garantire la protezione ed un utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico. Le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali”.*

All'interno dell'Unione Europea, con la strategia della strategia del *Green Deal*, sono stati ora riaffermati sei obiettivi ambientali, tra i quali quello relativo all'uso sostenibile della risorsa idrica e alla prevenzione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi: l'UE ha precisato gli strumenti che intende porre in essere per queste finalità all'interno del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020. Gli obiettivi ambientali in questione comprendono la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la transizione verso un'economia circolare, la prevenzione e riduzione dell'inquinamento e la protezione ed il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

L'azione chiarificatrice della giurisprudenza

Occorre a questo punto soffermarsi sull'interpretazione data dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, organo incaricato di garantire l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto UE, circa il rispetto del principio 'chi inquina paga' da parte degli Stati membri e delle istituzioni della normativa dell'UE. Il carattere 'non automatico' dell'accollo dei costi ambientali in capo al responsabile-inquinatore ha infatti trovato espressa conferma nella giurisprudenza comunitaria.

Si deve tenere nella dovuta considerazione l'interpretazione che ne ha dato la Corte di Giustizia dell'Unione europea che nella sentenza CGUE C-525/12, Sezione seconda, dell'11 settembre 2014 ha confermato che *“gli Stati membri non sono necessariamente tenuti ad applicare il criterio del recupero dei costi a tutti gli usi dell'acqua”*. Nel fissare la politica dei prezzi dell'acqua, gli Stati membri possono prendere in considerazione tutti gli effetti sociali, ambientali ed economici del recupero dei costi. Pertanto, essi hanno un margine di discrezionalità per decidere chi deve pagare, quanto e per quale servizio e non sono necessariamente tenuti ad applicare il concetto di recupero dei costi a tutti gli usi dell'acqua⁴¹.

L'interpretazione fornita dalla Corte fa leva sul § 38 dei 'Considerando' della DQA 2000/60/CE: *“Può risultare opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure. Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico, dovrebbe essere preso in considerazione, in particolare, in base al principio “chi inquina paga”*. A tal fine, sarà necessaria un'analisi econo-

⁴¹ Sintetizza così la sentenza la Corte dei conti europea, *Rapport spécial n° 12/2021, Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE 2021/C 272/04*, § 35. Il contenzioso opponeva la Repubblica federale di Germania alla Commissione, quest'ultima aveva chiesto alla Corte di dichiarare che, escludendo taluni servizi, tra cui l'estrazione ai fini dell'irrigazione dell'acqua dal recupero di costi ambientali la Germania fosse venuta meno agli obblighi derivanti dalla Direttiva 2000/60/CE e, in particolare, dagli articoli 2, punto 38, e 9 di tale Direttiva.

mica dei servizi idrici, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta nel distretto idrografico"⁴².

Nella sua sentenza, la Corte di Giustizia ha voluto precisare che *“le misure relative al recupero dei costi dei servizi idrici costituiscono solo uno degli strumenti, a disposizione degli Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale”*. Il massimo organo di Giustizia dell'UE ritiene, infatti, che la mancata tariffazione degli utilizzi idrici non pregiudichi necessariamente la realizzazione degli obiettivi della DQA. L'art. 9, par. 1 della DQA 2000/60/CE è stato redatto *“in maniera flessibile e non vincolante”*, per quanto riguarda il recupero da parte degli Stati membri dei costi dei servizi legati all'uso dell'acqua⁴³.

La sentenza ha, in quella circostanza, chiaramente censurato l'interpretazione data a questo riguardo dalla Commissione europea secondo cui tutte le attività avrebbero dovuto essere assoggettate al principio del recupero dei costi⁴⁴.

Più precisamente, occorre considerare che la decisione degli Stati membri di non tariffare determinati utilizzi idrici non sarebbe automaticamente e necessariamente in contrasto con la Direttiva 2000/60 qualora essi *“decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni [relative al recupero dei costi, ndr] per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva ...”*⁴⁵. A ben vedere, *“tale direttiva, di per sé, non impone dunque un obbligo generalizzato di tariffazione di tutte le attività connesse all'utilizzo delle acque”*⁴⁶: gli Stati stessi sono solo tenuti a garantire che il contributo dei settori industriale e agricolo e delle famiglie al recupero dei costi dei servizi idrici sia 'adeguato' al loro rispettivo utilizzo.

Entrando ancor più nel dettaglio di questa fondamentale sentenza, si rileva che *“l'Unione, da un lato, ha proprio inteso affidare agli Stati membri il compito di determinare, sulla base di un'analisi economica, le misure da adottare ai fini di una corretta applicazione del principio del recupero dei costi e, dall'altro, ha inteso promuovere la tariffazione di tali costi in termini generali, ma senza estenderla a tutti i servizi connessi all'utilizzo delle acque dal momento che esisterebbero al riguardo pratiche molto divergenti tra gli Stati membri”*⁴⁷.

Pur facendo salva l'importanza delle politiche dei prezzi dell'acqua e del principio 'chi inquina paga', ribadita dalla DQA 2000/60/CE, la Corte di Giustizia ha precisato che *“si*

⁴² DQA 2000/60/CE, Considerando 38.

⁴³ J.J. Ruiz Ruiz, *The Right2Water Initiative: the human right to water in the EU among social sustainability, vulnerable groups and exclusion of management benefits*, in S. Baldin, S. De Vido (eds), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2020, 139.

⁴⁴ P. Delimatsis, *The Regulation of Water Services in the European Union Internal Market*, in J. Chaisse, *The Regulation of the Global Water Services Market*, Cambridge University Press, 2017, 280: l'autore sottolinea il dissenso della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rispetto all'interpretazione della Commissione europea in ordine alla totale pervasività del recupero dei costi attraverso il prezzo dell'acqua. Si deve perciò ritenere che i servizi idrici non siano integralmente soggetti a tale recupero, stando all'intenzioni degli estensori della Direttiva quadro.

⁴⁵ DQA 2000/60/CE, art. 9, par. 4.

⁴⁶ DQA 2000/60/CE, Considerando 48.

⁴⁷ DQA 2000/60/CE Considerando 47.

dovrebbero privilegiare le azioni che rientrano fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali”, e che ciò deve avvenire mediante l’attuazione di “una gestione per bacino idrografico, della fissazione di obiettivi per corpo idrico, di una pianificazione e una programmazione, di un’analisi economica delle modalità di tariffazione dell’acqua, della presa in considerazione delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni interessate”⁴⁸.

Vi sono però anche altri profili per i quali l’intervento della Corte di giustizia ci fornisce utili elementi chiarificatori: la Corte ha per esempio ritenuto, in una sua sentenza riguardante la direttiva in tema di inquinamento idrico dovuto ai nitrati provenienti da fonti agricole, che in base al principio “chi inquina paga” gli agricoltori non sono tenuti a pagare per l’inquinamento che non hanno causato, in quanto si impone al riguardo una corretta applicazione del principio di proporzionalità⁴⁹. Va osservato che la Corte è sempre molto attenta nel ritenere essenziale, ai sensi della Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale, la necessità di accertare il nesso di causalità tra l’operatore che conduce una determinata attività e il danno che si assume provocato⁵⁰.

Nella sua Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio “Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del ‘buono stato’ delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni” la Commissione europea ha preso atto della linea tracciata dalla CGUE con la Sentenza dell’11 settembre 2014 nella causa C-525/12, Commissione/Germania ed ha stabilito alcune condizionalità *ex ante* per accedere ai fondi delle politiche di coesione e di sviluppo rurale. Nel documento si esplicita il concetto fondamentale per cui “Quando uno Stato membro decide di non applicare il recupero dei costi a una determinata attività di utilizzo delle acque, deve indicare chiaramente quali altre misure sono in atto per garantire la realizzazione degli obiettivi della direttiva Acque”. La possibilità di assolvere agli obblighi di raggiungimento di un elevato livello qualitativo delle acque mediante strumenti diversi dal recupero dei costi è dunque ormai da ritenersi pacificamente riconosciuta.

In un sintetico giudizio espresso dalla Corte dei conti europea (CCE) si denuncia comunque a chiare lettere, in uno specifico rapporto dedicato proprio al principio ‘chi inquina paga’, “une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l’UE”⁵¹.

Nelle sue Conclusioni e Raccomandazioni, la Corte dei conti europea ha rilevato che il principio “chi inquina paga” (PPP) è stato affrontato in maniera diversificata nelle diverse politiche ambientali dell’UE e che la sua copertura e attuazione è rimasta incompleta, che il PPP è applicato in modo non univoco nelle diverse parti della politica ambientale dell’UE e che “il principio del recupero del costo dei servizi idrici è difficile da applicare all’inquinamento da fonti diffuse, come l’agricoltura”.

⁴⁸ Considerando 52-53.

⁴⁹ Corte di Giustizia, Caso C-293/97, Standley and Others, ECLI:EU:C:1999:215.

⁵⁰ Case C-378/08: L. Krämer, *Environmental principles and the EU Court of Justice*, in M. Faure (ed), *Elgar encyclopedia of environmental law*, Cheltenham ; Northampton, Elgar, 2016, VI.42, 595.

⁵¹ Cour des Comptes européenne, ... cit.

Queste conclusioni poggiano sul rilievo che in media, nell'UE, gli utenti pagano circa il 70% del costo della fornitura dei servizi idrici (attraverso le tariffe dell'acqua), mentre il restante 30% è finanziato da fondi pubblici, anche se ci sono differenze significative tra regioni e Stati membri. L'agricoltura, che è il settore che esercita la maggiore pressione sulle risorse rinnovabili di acqua dolce, è anche quello che contribuisce di meno.

È interessante però la spiegazione della notazione dell'organo di controllo per cui il principio del recupero dei costi è difficile da applicare all'inquinamento da fonti diffuse, come l'agricoltura: da un lato, la Corte si riferisce al fatto che gli inquinatori in questo caso sono difficili da identificare, dall'altro osserva che il mancato addebitamento del costo ambientale è giustificato dal fatto che *“la maggior parte dell'acqua che utilizza l'agricoltura non viene scaricata nelle acque reflue”* (e per questa parte, dunque, l'acqua non viene trattata)⁵².

Questo rilievo, apparentemente marginale, ha un'importanza decisiva per il tema trattato in questa ricerca: se le acque derivate non sono successivamente trattate – come avviene nella maggior parte dei casi riguardo agli usi irrigui alpini – e se esse non vengono gravate di inquinanti, è irragionevole che a queste utenze sia imposta una tariffazione per il recupero dei costi ambientali.

Un discorso parzialmente diverso riguarda l'inquinamento agricolo diffuso da nitrati e pesticidi, che sono il principale fattore che impedisce alle acque sotterranee di raggiungere un buono stato chimico. Sono queste forme di inquinamento a costituire una seria minaccia per il futuro dei corpi idrici sotterranei ed è su questo fronte che andrebbe dunque concentrata l'azione preventiva ed operata, in maniera puntualmente circoscritta, il recupero dei costi provocati dal depauperamento della risorsa.

Strumenti applicativi e modalità di calcolo del costo ambientale in ambito comunitario e in alcuni Stati membri

Gli Stati membri dispongono di vari strumenti per l'attuazione del principio “chi inquina paga”, tanto nella logica *command and control* (tariffe, autorizzazioni, divieti, adozione di soglie limite di emissione d'inquinanti, sanzioni ...), quanto attraverso il ricorso a strumenti di mercato (sovvenzioni, imposizioni fiscali e corrispettivi di servizio, permessi negoziabili, regole di responsabilità) o ancora in base ad un approccio semplicemente volontaristico (mediante accordi su base volontaria).

In ordine alla tariffazione idrica, i costi ambientali e della risorsa necessitano di una puntuale definizione attraverso documenti tecnici che sono stati predisposti in sede comunitaria. L'Unione europea ha in particolare fornito attraverso l'Agenzia europea dell'ambiente delle apposite linee-guida utili per individuare le possibili modalità di calcolo dei costi ambientali attraverso il sistema tariffario⁵³. La *Pricing Policy* derivante dalla Direttiva

⁵² Cour des Comptes européenne, ... cit., § 38.

⁵³ EEA, *Assessment of cost recovery through water pricing*, 2013; *Managing Scarce Water Resources - Implementing the Pricing Policies of the Water Framework Directive*, 2010; *A guidance for assessing the recovery of Environmental and Resource Costs in the context of the Water Framework Directive*, 15/02/2015, Draft prepared by the ERC drafting group (2015).

Acque praticata dagli stati membri ha dunque trovato un preciso riferimento in questi strumenti di *soft law* che sono stati alla base della definizione delle successive modalità di calcolo applicate a livello nazionale.

È dunque utile portare, seppur molto sommariamente, uno sguardo comparativo alle procedure di *cost recovery* concretamente praticate nei paesi membri dell'UE.

Il livello di recupero dei costi traduce in termini precisi la misura della capacità del sistema di ottenere, attraverso il gettito generato dalla riscossione di tariffe e concessioni, le risorse necessarie per il mantenimento della fornitura del servizio.

Le statistiche ufficiali ci mostrano un quadro piuttosto eterogeneo tra i paesi e soprattutto tra i settori: il servizio idrico integrato risulta l'unico settore in cui i livelli di recupero sono prossimi al 100%. La valutazione effettuata dall'Agenzia europea dell'ambiente era tesa a verificare se la domanda di acqua per l'irrigazione sia effettivamente reattiva alle variazioni di prezzo e se, di conseguenza, i livelli di prezzo più bassi incentivino il sovraconsumo. Secondo questo studio, la struttura della tariffa idrica di per sé (tariffazione volumetrica o forfettaria) può incentivare una maggiore efficienza idrica e un uso più efficiente dell'acqua in quanto gli agricoltori che pagano una tariffa forfettaria usano in media il 10-20% di acqua in più rispetto agli agricoltori che pagano una tariffa volumetrica.

Negli ultimi anni vi sono stati alcuni tentativi, seppure piuttosto esigui numericamente, di internalizzazione dei costi ambientali connessi al prelievo e alle esternalità negative generate dall'uso della risorsa.

In Spagna, il cosiddetto *Canon de agua*, è un'imposta che dovrebbe includere il costo ambientale ed il costo della risorsa al fine di garantire abbondanza e qualità. L'imposta viene calcolata sulla base dei quantitativi prelevati in ambito domestico ed industriale con un sistema a blocchi tariffari crescenti.

In Francia, invece, la riparazione del danno ecologico attraverso la tariffa si differenzia sulla base della qualità e la quantità di acqua utilizzata ed in base ad altri parametri (tipologia di abitato, uso della risorsa ...). La fiscalità ambientale francese attua il principio "chi inquina paga", sia nella sua dimensione preventiva che in quella riparativa, e la solidarietà di cui all'articolo 4 della *Charte de l'Environnement* ("*Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi*") richiede che la distribuzione del costo della lotta contro l'inquinamento sia imposta a tutti i cittadini. Tuttavia, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che il principio di uguaglianza non impedisce al legislatore di regolamentare situazioni diverse in modi diversi, né di derogare all'uguaglianza per motivi di interesse generale, a condizione che, in entrambi i casi, la differenza di trattamento che ne deriva sia direttamente correlata allo scopo della legge che lo istituisce⁵⁴.

In questo paese, la fiscalità ecologica nel settore dell'acqua viene attuata attraverso le *Agences de l'eau*, che determinano le tariffe dei canoni idrici e sovvenzionano le azioni di controllo dell'inquinamento da parte di enti locali e privati (Caudal S., 2014).

L'*Environmental Protection Act* della Slovenia si pone l'obiettivo di adottare il principio "chi inquina paga" attraverso una serie di misure per il finanziamento di politiche di protezione ambientale. Il programma nazionale riconosce i seguenti obiettivi: aumento di ri-

⁵⁴ *Conseil constitutionnel*, decisione 2015-477 QPC del 31 luglio 2015, cons. 3

sorse economiche per investimenti in progetti legati all'ambiente, accelerazione nell'introduzione di sgravi fiscali e l'introduzione di un sistema di depositi e rimborsi.

Olanda e Scozia hanno implementato misure che mirano all'introduzione nelle tariffe di voci strettamente connesse ai costi ambientali derivanti dall'uso della risorsa. Chi inquina, o peggiora, la qualità dell'acqua, ad esempio, è tenuto a pagarne la depurazione. Per quanto riguarda i costi di prelievo della risorsa, la Scozia applica una tariffazione sull'estrazione e l'Olanda applicava, fino al 2012, una tassa sul prelievo da acque sotterranee.

Non esiste dunque ancora una strategia uniforme a livello europeo di implementazione dell'art. 9 della DQA che spesso non viene applicato correttamente o non viene applicato tramite una struttura efficace di recupero dei costi. Questo è confermato anche dalla dinamica del gettito derivante dalla riscossione di tasse ambientali e/o canoni per l'uso dell'acqua.

Lo studio condotto dall'agenzia europea per l'ambiente conclude esprimendo l'idea che appositi accordi di cooperazione e l'introduzione di meccanismi di pagamento di servizi ecosistemici (PES) siano opzioni promettenti per affrontare l'inquinamento diffuso e per promuovere una sana gestione delle acque⁵⁵.

Si può dunque ben comprendere che l'intento della Direttiva Quadro è di subordinare il raggiungimento degli obiettivi ambientali alla sostenibilità delle misure adottate. L'analisi di sostenibilità condotta dagli Stati membri deve valutare la convenienza economica della misura (bilancio costi – benefici) ma anche la sostenibilità finanziaria ripartendo equamente i costi tra enti, settori o soggetti in genere chiamati a contribuire. Essa deve inoltre operare una eventuale valutazione di "sproporzionalità" qualora i costi superino i benefici, mediante dimostrazioni evidenti e affidabili. Questa operazione deve tenere conto della particolare configurazione dei beni naturali o ambientali (valore di opzione, di esistenza ecc.).

In buona sostanza, la valutazione di sostenibilità economico-finanziaria delle misure si traduce in un'analisi fondata su ragionamenti ponderati delle strategie ambientali ed economiche.

La derogabilità del recupero dei costi

La nostra analisi non sarebbe ancora completa se non mettessimo in conto anche la possibilità, esplicitata all'articolo 4 della DQA, di ricorrere a deroghe (che il testo qualifica come *exemption*) laddove non si siano verificati ulteriori deterioramenti nella qualità dei corpi idrici.

Le deroghe possono assumere la forma di proroga ovvero di deroga in senso proprio.

Per 'proroga' si intendono le dilazioni temporali della scadenza fissata per il raggiungimento dell'obiettivo, a condizione che ricorrano presupposti di non fattibilità tecnica, di condizioni naturali limitanti, impossibilità di miglioramento dello stato del corpo idrico

⁵⁵ EEA, *Assessment of cost recovery through water pricing*, Technical report n. 16/2013, 6.2.3 Most promising options for the EU context.

nei tempi richiesti o costi sproporzionati. La deroga sostanziale può intervenire nel disporre obiettivi meno stringenti a fronte di un equilibrio incerto o addirittura negativo e nel bilanciamento di vantaggi e svantaggi.

Ai fini di una corretta valutazione della “recuperabilità” dei costi ambientali, ci si dovrà tra l’altro chiedere se i soggetti chiamati a contribuire all’implementazione delle misure siano o meno in grado di sopportarne i relativi costi (*affordability*).

Inoltre, se si considera la natura del soggetto gravato che può presentare anche finalità pubbliche - per esempio un consorzio irriguo - sarà doveroso porre in termini di corretta applicazione dei principi del diritto UE se la contribuzione ambientale non si trova ed essere in contraddizione con altre funzioni di interesse generale, come quelle collegate all’interesse paesaggistico e alla manutenzione di un patrimonio storico e culturale (come quello dei *rus* e dei *bisses*).

A tutto questo si aggiunge che anche che la razionale applicazione del principio “chi inquina paga”, nel momento in cui si impongono sacrifici in termini di pagamento dei costi ambientali, non può prescindere dalla considerazione di altri fattori, come quello della scarsa remuneratività economica dell’agricoltura condotta in ambito montano, che devono essere adeguatamente ponderati per evitare che un’applicazione uniforme del principio conduca *de facto* a irragionevoli disparità.

La specifica attenzione dovuta per le popolazioni e per l’economia montana trova inoltre conforto in una norma primaria del diritto europeo, ossia l’art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, a mente del quale “*l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*”.

L’obbligo di trattamento differenziato a favore del contesto alpino trova riscontro normativo anche nella DQA nella specificazione dei suoi obiettivi ambientali. Non si deve, infatti, ricorrere allo strumento tributario del principio “chi inquina paga” laddove i bisogni ambientali e socioeconomici possano essere soddisfatti con altri mezzi, i quali rappresentino un’opzione significativamente migliore sul piano ambientale e tale da non comportare oneri esagerati⁵⁶.

La corresponsione del tributo ambientale va altresì esclusa laddove non si verificano, oggettivamente, alcun ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico⁵⁷. Di questa notazione potrà tenersi conto, per esempio, qualora sia concretamente accertato, ed eventualmente documentabile anche con successivo monitoraggio, che le acque superficiali e sotterranee non risentano di impatti negativi per effetto del sistema irriguo praticato.

Questo ordine di valutazioni deve opportunamente trovare spazio nel piano di gestione del bacino idrografico prescritto dall’art. 13 della DQA e soggetto a periodica revisione. Al momento, è stato osservato che “*nei piani di gestione dei bacini idrografici c’è uno scarso ricorso a metodologie robuste di analisi costi-benefici e occorre definire una me-*

⁵⁶ DQA, art. 4, c. 5, a).

⁵⁷ DQA, art. 4, c. 5, c).

... metodologia condivisa per il calcolo dei costi ambientali e della risorsa e dei benefici (inclusi i servizi ecosistemici)”⁵⁸.

Questo ordine di valutazioni porta anche a considerare che non costituisce violazione delle prescrizioni della direttiva quadro un deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico, dovuto a circostanze naturali, a cause di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili. Il concetto di “imprevedibilità” di questi fenomeni è oggi peraltro da valutare alla luce delle possibilità di interpretazione dei *trend* climatici in atto e dei fenomeni siccitosi o alluvionali che essi possono provocare⁵⁹.

Sviluppi recenti nell’Unione europea

L’Unione europea si sta dotando di un piano d’azione *Towards zero air, water and soil pollution*⁶⁰ per cercare di includere la prevenzione dell’inquinamento in tutte le politiche dell’UE, massimizzando le sinergie in modo efficace e proporzionato, accelerare l’attuazione e individuare eventuali lacune o compromessi.

Questo documento stabilisce obiettivi chiave per il 2030 per accelerare la riduzione dell’inquinamento, ma non sembra fornire indicazioni precise in ordine agli strumenti alternativi al recupero dei costi. Esso si limita infatti ad indicare una generale tendenza al rafforzamento degli strumenti di recupero dei costi ambientali: *“L’assegnazione di un giusto prezzo all’inquinamento e la creazione di incentivi per promuovere le alternative, come previsto dal principio ‘chi inquina paga’, sono fattori chiave per promuovere una produzione e un consumo più puliti. Oggigiorno, nonostante i numerosi richiami, l’inquinamento è affrontato principalmente attraverso la regolamentazione e i suoi costi esterni non sono pienamente riconosciuti. Vi è margine per promuovere un maggiore utilizzo dei prezzi come strumenti per sostenere questo processo, la Commissione adotterà raccomandazioni sulle modalità per promuovere ulteriormente strumenti e incentivi pertinenti per attuare meglio il principio ‘chi inquina paga’ e porre così fine all’epoca dell’“inquinamento gratuito”, facendo seguito alla relazione della Corte dei conti europea di prossima pubblicazione”⁶¹.*

Lo scopo è ridurre l’inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo a livelli non più dannosi per la salute e gli ecosistemi naturali e che rispettino i limiti che il nostro pianeta può sopportare, creando così un ambiente privo di sostanze tossiche.

Si tratta di un obiettivo trasversale che contribuisce all’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e completa l’obiettivo della neutralità climatica per il 2050, il

⁵⁸ Laboratorio REF, *Costi ambientali e della risorsa: la tariffa nel XXI secolo*, in *Acqua*, n. 164, 2020, 5.

⁵⁹ DQA, art. 4, c. 5, c); riguardo a questi aspetti, il piano di gestione del bacino idrografico deve prevedere le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati.

⁶⁰ Commissione europea, piano d’azione *“Towards a Zero Pollution for Air, Water and Soil”*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Percorso verso un pianeta sano per tutti Piano d’azione dell’UE, 12 maggio 2021, COM/2021/400 def.

⁶¹ *Ivi*, pp. 13-14.

tutto in sinergia con gli obiettivi dell'economia pulita e circolare e della biodiversità ripristinata.

Il diritto italiano

I principi costituzionali

Un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni è stato introdotto in Costituzione solo in tempi recentissimi, con la modifica dell'articolo 9, a cui è stato anche aggiunto un comma dal seguente tenore: “[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni ...”⁶².

L'art. 41 della Carta costituzionale è stato a sua volta variato e si legge ora come segue: “1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

Rispetto a questi principi generalissimi e fondamentali, è per noi necessario mettere in luce soprattutto la parte conclusiva, apparentemente anodina ma che assume un forte rilievo orientativo per l'azione pubblica. La legge deve infatti ‘indirizzare’ in termini programmatici e di controllo i comportamenti economici “a fini sociali e ambientali”. Questo vincolo costituzionale va interpretato nel senso che la tassazione ambientale, per esempio, debba essere ispirata a criteri ad un tempo di equità sociale e di tutela dell'ambiente. Un principio come quello per cui ‘chi inquina paga’ deve assolvere anch'esso una funzione ‘orientativa’ e la sua legittima attuazione deve essere sottoposta ad un corretto vaglio di costituzionalità in questo senso.

Quanto alla più generale applicazione del succitato principio di derivazione eurounitaria, giova ricordare che il suo rispetto era già rigorosamente imposta in precedenza sulla scorta del principio generale di supremazia del diritto dell'Unione europea per cui gli Stati membri non possono applicare una norma nazionale contraria al diritto europeo, un principio non contemplato nei trattati, ma affermato in giurisprudenza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶³.

Questa superiorità gerarchica è stata ribadita e ‘costituzionalizzata’ nel 2001 con la riforma dell'art.117 della Costituzione con cui si prevede che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e quindi anche i principi generali su cui tale ordinamento è fondato, devono essere osservati sia dallo Stato che dalle Regioni. Trattandosi dei principi operanti in materia ambientale, si deve anche tenere presente un ulteriore vincolo competenziale in quanto lo stesso articolo affida allo Stato in via esclusiva la competenza a legiferare in materia⁶⁴.

⁶² Gli artt. 9 e 41 sono stati modificati con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

⁶³ A partire dalla celebre Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee Costa c. Enel del 15 luglio 1964, causa C 6/64.

⁶⁴ Costituzione, art. 117, comma 2, lett. s): [Lo Stato] ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

Non si deve però dimenticare che una corretta applicazione nell'ordinamento interno del principio 'chi inquina paga' richiede anche l'osservanza di altre disposizioni contenute nella stessa Carta fondamentale che entrano in linea di conto per stabilire la legittimità o meno delle disposizioni per il recupero dei costi ambientali.

In primo luogo, occorre ricordare che l'art. 44 della Costituzione prevede che *“Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà”* e che *“La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*.

Per quanto attiene poi l'operato dei soggetti che assumono, in ambito montano, un ruolo preminente nella gestione dei sistemi idrici, va messo in evidenza anche quanto riportato dal successivo art. 45 secondo cui: *“La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità (...)”*

Ne discende che, evidentemente, le opere irrigue montane devono innanzitutto essere realizzate e gestite allo scopo di attuare il razionale sfruttamento delle risorse nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, della Costituzione, principio che si realizza operando un doveroso riequilibrio a favore delle aree oggettivamente svantaggiate come quelle montane naturalmente gravate di maggiori oneri.

Se oggi l'obiettivo alla “bonifica delle terre” è una finalità che va oggettivamente ripensata e deve oggi peraltro contemperarsi necessariamente anche con la protezione ambientale delle zone umide a tutela della biodiversità⁶⁵. Alla luce degli impegni derivanti dalla necessità di protezione delle aree umide, permane la finalità programmatica dell'esecuzione dei lavori e delle opere necessarie per la stabilità e la sicurezza rispetto a possibili sommersioni o invasioni dalle acque. Anche riguardo a questo scopo, emerge una possibile contraddittorietà tra il sostegno dovuto ai soggetti, anche privati, che operano attivamente per la stabilità dei versanti alpini e la tassazione ambientale dell'attività di distribuzione dell'acqua che contestualmente assicurano.

Infine, le modalità di utilizzo delle acque nel contesto montano devono, per vincolo costituzionale, mirare a favorire la piccola e la media proprietà⁶⁶, agevolando le strutture e gli organismi a vocazione cooperativa che operano secondo modalità cooperative al suo servizio, come i consorzi di miglioramento fondiario e i consorzi irrigui.

Il richiamo a questa fitta rete di articoli della Costituzione, che interagiscono reciprocamente e nel quadro della generale politica ambientale, ci consente ora di iniziare a leggere in una luce nuova e più appropriata l'attuazione del generale principio di derivazione europea 'chi inquina paga'.

⁶⁵ In forza e in attuazione dei principi della Convenzione di Ramsar sulle zone umide del 1971.

⁶⁶ Costituzione, art. 44, “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge ... aiuta la piccola e la media proprietà”.

La normativa nazionale e il quadro delle competenze

Il principio ‘chi inquina paga di cui all’art. 9 della DQA è trasfuso nel diritto italiano dall’art. 119, c. 1, del d.lgs. n. 152/2006 che impone il recupero, nell’ambito sia delle tariffe che dei canoni di concessione, di tutti i costi, compresi quelli ambientali e della risorsa: “*Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al Capo I del titolo II della parte terza del presente decreto, le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l’analisi economica effettuata in base all’Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”*”.

Un’osservazione attenta della trasposizione del diritto dell’Unione Europea nel diritto interno italiano fa in primo luogo rilevare come il principio “chi inquina paga” si sia tradotto nella diversa enunciazione di “principio del recupero dei costi dei servizi idrici”. Nelle pagine successive si vedrà quali connotati assume questa diversa formulazione nella sua attuazione pratica.

All’Italia, come agli altri Stati membri UE, era stato assegnato tempo fino al 2010 per rendere operativi dei meccanismi effettivi di recupero del costo ambientale nelle tariffe applicate all’utenza, implementando concretamente il principio del recupero integrale dei costi del servizio idrico, sia per quanto riguarda i costi ambientali che un ordine ai costi della risorsa. L’inottemperanza rispetto a questo obbligo era valsa anche un formale richiamo all’Italia, così come ad altri paesi europei, da parte della Commissione europea⁶⁷.

Il quadro delle competenze e delle funzioni relative alla determinazione delle tariffe idriche - tenendo presenti sia le norme di rango costituzionale che quelle di natura legislativa, e nello specifico l’art. 142 del CA⁶⁸ - può essere sommariamente riassunto come segue.

Le funzioni e i compiti spettanti allo Stato sono affidate al *Ministero della transizione ecologica*⁶⁹ che definisce, con decreto ministeriale, le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell’acqua⁷⁰. La

⁶⁷ Commissione Europea (COM(2019) 95 finale): la procedura di richiamo ha interessato anche Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Spagna e Finlandia.

⁶⁸ D.lgs. n. 152/2006, art. 142: “*1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le competenze dell’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione. 2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. 3. Gli enti locali, attraverso l’Autorità d’ambito (...) svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto*”.

⁶⁹ Utilizzeremo in questo studio esclusivamente la denominazione attuale di “Ministero della transizione ecologica” per indicare il dicastero del Governo preposto all’attuazione della politica ambientale, in precedenza definito “Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e ridenominato “Ministero della transizione ecologica” nel 2021 nell’ambito del Governo Draghi.

⁷⁰ D.lgs. n. 152/2006, art. 154, c. 2.

definizione di tali componenti ha luogo su proposta dell'*Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)*⁷¹ che opera come autorità amministrativa indipendente.

Le funzioni e i compiti attribuiti alle *Regioni* riguardano in particolare la disciplina del governo del territorio. Gli indirizzi regionali generali per il recupero dei costi a carico dei vari settori di impiego dell'acqua sono definiti dai *Piani di tutela delle acque*, tenendo presenti i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua formulati dal sopra menzionato decreto ministeriale⁷².

Le funzioni e i compiti degli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche, compresa la programmazione delle infrastrutture idriche, sono stati trasferiti agli *Enti di governo d'Ambito (EGA)*⁷³, individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale (ATO), e a cui tutti i Comuni ricompresi in detto ambito partecipano obbligatoriamente. Sono oggi dunque gli EGA a gestire concretamente il *Servizio idrico integrato*⁷⁴.

Agli EGA è demandata, oltre che l'organizzazione del servizio idrico integrato, la scelta della forma di gestione, l'affidamento della gestione e relativo controllo del servizio, nonché la *“determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza”*.

Il Codice dell'Ambiente ha ridefinito puntualmente il Servizio pubblico integrato come *“costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie”*.

La definizione del 'costo ambientale e della risorsa'

Riprendendo la già menzionata norma di riferimento dell'art. 119 del Codice dell'ambiente in forza della quale *“Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità (...) le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio ‘chi inquina paga’”*, occorre tentare di elucidare alcuni punti della norma ora menzionata che riguardano in particolare :

- l'identificazione delle “Autorità competenti”: si procederà su questo punto in maniera differenziata tenendo presente che nella Regione Valle d'Aosta si applica al riguardo una normativa distinta rispetto alle regioni ordinarie;
- le ragioni dell'inclusione del costo ambientale nella categoria dei “servizi” derivante

⁷¹ Si utilizza in questo studio unicamente, per maggiore chiarezza, la denominazione assunta da questo organismo a decorrere dal 1° gennaio 2018 di *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)*, anche in riferimento agli atti emanati in precedenza dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) e dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) di cui ARERA ha attualmente assorbito le funzioni.

⁷² Oggi decreto ministeriale 24 febbraio 2015, n. 39.

⁷³ D.lgs. n. 152/2006, art. 148, c. 1.

⁷⁴ Così qualificato per la prima volta dalla Legge n. 36 del 5 gennaio 1994 – nota come Legge Galli - recante Disposizioni in materia di risorse idriche, all'art. 4.

dall'espressione "recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa";

- gli obblighi di analisi economica da effettuarsi in base all'Allegato 10 alla parte terza del Codice dell'Ambiente;

- l'esatta portata del richiamo esplicito al principio 'chi inquina paga.

Nel procedere però al recupero dei costi dei servizi idrici per i diversi settori, fra cui quello agricolo, si devono però anche tenere in ogni caso "*in conto le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione*"⁷⁵.

La rilevazione (e il recupero) del costo ambientale e dei costi della risorsa della risorsa dispiegano i loro effetti in una duplice direzione:

- quanto alla determinazione del canone di concessione per le derivazioni delle acque pubbliche;

- quanto alle tariffe dei servizi idrici.

Per quest'ultima parte, l'uso dell'avverbio 'adeguatamente' suggerisce un'ulteriore necessità di conformare qualitativamente e quantitativamente le modalità del recupero alle diverse realtà in cui si opera.

In termini quantitativi, nel 2015 è stato stimato che i costi ambientali e della risorsa assommino approssimativamente ad 8€ per abitante, equivalente al 5% della tariffa che paga l'utenza⁷⁶.

La tariffa

L'ordinamento italiano dispone l'obbligo di pagamento di una "*Tariffa del servizio idrico integrato che è da intendersi quale "corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo*"⁷⁷.

Siamo in presenza di un corrispettivo differenziato per i vari settori di impiego dell'acqua e costruito su una pluralità di voci (componenti di costo).

La tariffa, nella sua concreta formulazione, si articola in due livelli distinti:

A) la *tariffa di base* determinata da ciascuna Autorità d'ambito nel rispetto del decreto ministeriale sopra ricordato (e comunicata all'Autorità di vigilanza e al Ministro dell'ambiente)⁷⁸

⁷⁵ Codice dell'ambiente, art. 119, c. 2.

⁷⁶ Laboratorio REF, *Danno ambientale: ai rimedi destiniamo solo il 5% delle tariffe*, in *Acqua*, 64, 2016.

⁷⁷ Codice dell'Ambiente, art. 154, c. 1.

⁷⁸ Ivi, c. 4.

B) la *tariffa applicata* (e riscossa) dai soggetti gestori, quale risulta dall'applicazione alla tariffa base delle regole operanti in virtù dell'attuazione della Convenzione (e del disciplinare) che disciplina i suoi rapporti con l'Autorità d'ambito. La tariffa di base, come si vede, è dunque oggetto di modulazione (mediante compensazioni, agevolazioni, maggiorazioni ...).

Le componenti di costo sono la componente 'rigida' e sono definite con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti⁷⁹.

Il canone

Il principio 'chi inquina paga' ritorna in evidenza anche nella definizione dei criteri omogenei generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni concessori, ed è su questo aspetto che giova ora concentrare la nostra attenzione in relazione alle finalità irrigue.

Il comma 3 dell'art. 154 del CA dispone infatti che *“Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale”*.

Vanno notate a questo proposito due significative ipotesi di riduzione del canone (entrambe evidentemente connesse con il costo ambientale):

- a) il caso di riuso, totale o parziale, delle acque a valle del processo produttivo;
- b) la restituzione delle acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate.

L'azione di riconoscimento dei costi, per quanto inquadrata nei documenti-guida, ha presentato fin dall'inizio consistenti difficoltà a causa dell'indisponibilità, della disomogeneità e della differenza di scala dei dati rilevabili, soprattutto per i costi ambientali e della risorsa.

Criteri e metodologia di calcolo

⁷⁹ Più precisamente, l'art.154, c. 2, del Codice dell'ambiente prevede che il Ministero, su proposta di ARERA, definisca con decreto ministeriale le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

In attuazione delle prescrizioni di legge, il Ministero dell’Ambiente ha emanato il decreto 24 febbraio 2015, n. 39 recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d’impiego dell’acqua, facendo fra l’altro riferimento in quel documento al pagamento dei servizi ecosistemici (PES). Tale definizione deve tenere conto della “*necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio ‘chi inquina paga’*”.

In particolare, per il comparto irriguo è apparso subito difficile acquisire gli elementi informativi necessari per implementare correttamente l’analisi prevista dal DM 39/2015. Nel complesso, le informazioni ad oggi disponibili risultano ancora non esaustive in relazione al fabbisogno informativo necessario all’attuazione del DM in questione.

Prendendo in seguito le mosse dalle indicazioni espresse a livello ministeriale nell’ambito del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio (2016-2019, MTI-2), l’ARERA ha stabilito che la componente del recupero (riferibile esclusivamente a costi di natura operativa) dovesse ricomprendere la somma delle due componenti:

- a) l’insieme di tutti i costi ambientali, siano essi legati ai costi di depurazione, di potabilizzazione e di operazioni di telecontrollo, di riduzione e prevenzione delle perdite di rete;
- b) i costi della risorsa, rappresentati dagli oneri e contributi locali.

A seguito dell’emanazione delle Delibera AEEGSI (oggi ARERA) 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013 è così entrato in vigore il *Metodo Tariffario Idrico* (MTI) relativo al primo periodo regolatorio (2012-2015)⁸⁰. Il secondo periodo regolatorio (2016-2019) è stato successivamente disciplinato in conformità al Metodo Tariffario Idrico - 2 (MTI-2)⁸¹.

L’introduzione del metodo tariffario per il terzo periodo regolatorio (2020-2023, MTI-3) ha infine portato all’estensione da parte di ARERA dell’ambito degli oneri riferibili anche al costo ambientale e della risorsa.

In particolare, i costi ambientali (EnvC) sono ora definiti espressamente come “*la valorizzazione economica dalla riduzione e/o alterazione delle funzionalità proprie degli ecosistemi acquatici (ritenzione idraulica, laminazione delle piene, abbattimento dei nutrienti, fitodepurazione, ricarica della falda, ecc., come enucleate dal decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della Transizione ecologica) 24 febbraio 2015, n. 39), tali da danneggiare il funzionamento degli ecosistemi acquatici stessi e/o alcuni usi degli ecosistemi acquatici e/o il benessere derivante dal non-uso di una certa risorsa*”.

ARERA si muove pertanto nella direzione di inserire fra gli oneri che possono essere computati ai fini del calcolo tariffario tutte le misure dirette ad assicurare la “*protezione e la salvaguardia delle fonti idrico potabili, nonché agli interventi per prevenire la riduzio-*

⁸⁰ Allegato A alla deliberazione 643/2013/R/IDR.

⁸¹ Allegato A alla deliberazione 664/2015/R/IDR, come integrato e modificato dalla deliberazione 918/2017/R/IDR.

ne e l'alterazione delle funzionalità proprie degli ecosistemi acquatici e per ripristinare il funzionamento degli ecosistemi acquatici stessi”.

I più recenti interventi regolativi di ARERA hanno demandato alle Regioni e agli EGA il compito e la responsabilità di individuare gli interventi necessari per la protezione in difesa degli ecosistemi acquatici.

La nuova metodologia di calcolo MTI-3 prescrive il recupero dei costi di capitale, includendovi *“la valorizzazione economica della riduzione e/o alterazione delle funzionalità proprie degli ecosistemi acquatici, ovvero delle mancate opportunità (attuali e future) conseguenti a un determinato uso di una risorsa scarsa”*⁸².

Sono pertanto oggi ricomprese tra gli oneri di cui è obbligatorio il recupero da parte della pubblica amministrazione anche tutte le misure che devono essere adottate per proteggere e salvaguardare le fonti idrico-potabili, nonché tutti gli interventi volti a prevenire e ridurre l'alterazione delle funzionalità proprie degli ecosistemi acquatici, ripristinando il funzionamento degli ecosistemi acquatici

Al momento, siamo in presenza di una ‘valorizzazione’ o se si preferisce di una ‘prezzatura’ ancora incompleta del costo ambientale e della risorsa: la normativa attuale non enumera infatti ancora puntualmente tutti gli oneri che vi possono astrattamente rientrare.

Lo schema generale delle operazioni di tariffazione (e di ridefinizione dei canoni) risulta essere in sostanza il seguente. Gli organi ministeriali e il soggetto regolatore si limitano per ora ad esplicitare gli indirizzi generali della DQA 2000/60/CE, mentre alle Regioni e agli EGA sono rimesse le funzioni di *governance* locale: l'intero meccanismo della nuova regolazione dovrebbe già trovare applicazione nella fase dell'aggiornamento tariffario in corso (2022-2023).

Il legislatore ha così, in sostanza, assegnato all'Autorità d'ambito la verifica della corretta redazione delle programmazioni elaborate su base locale. Lo strumento pratico adottato allo scopo di finanziare il mancato investimento diretto da parte delle imprese che si sono aggiudicate le gestioni è costituito dal *“mostruoso algoritmo”*⁸³ che ne individua la procedura.

In questo disegno rientra senz'altro, nelle intenzioni del legislatore e del regolatore, il superamento dell'attuale disciplina dei canoni di concessione per l'utilizzo dei Beni ricompresi nel demanio idrico così come quella riguardante i canoni per l'occupazione di aree demaniali idriche.

La puntuale definizione dei costi ambientali e della risorsa sviluppata dall'ARERA è contenuta nell'Allegato A alla Delibera ARERA 580/2019/R/idr (MTI-3) e distingue le componenti di costo relative agli ERC in costi di capitale (ERCCapex) e costi operativi (ERCOpex).

Il sistema tariffario è dunque alimentato sia dai costi ambientali (EnvCapex) che dai costi della risorsa (ResCapex), che congiuntamente formano i costi di capitale.

I costi ambientali costituiscono una componente di costo che dovrebbe racchiudere tutte le misure di ripristino, riduzione o contenimento del danno ambientale provocato dall'uso

⁸² Deliberazione ARERA 580/2019/R/IDR, art. 2.

⁸³ La definizione è di B. Miccio, *a 10 anni dal referendum, report* 26 maggio 2021, Gruppo 183 (difesa del suolo e delle risorse idriche).

delle acque. Si tratta dunque di costi derivanti dall'attività di depurazione (p.e. il potenziamento e l'adeguamento degli impianti di depurazione).

I costi della risorsa rappresentano invece il cd costo della risorsa, che si riferisce ossia al costo aggiuntivo provocato dalla sottrazione a usi o servizi alternativi, alla necessità di svolgere ulteriori attività di approvvigionamento e potabilizzazione, alla realizzazione di nuove opere di captazione, alla costruzione e al potenziamento degli impianti di potabilizzazione, etc.

I costi operativi sono articolati in tre sotto componenti

- costi della risorsa denominati con la sigla ERCend, determinati sommando i costi ambientali e i costi della risorsa *endogeni*. Vi sono ricomprese le voci di costo operativo che derivano dai processi di depurazione, potabilizzazione e telecontrollo per la riduzione e la prevenzione delle perdite di rete;
- costi della risorsa denominati con la sigla ERCal, che consistono nella somma dei costi ambientali e della risorsa *aggiornabili*. Vi figurano oneri quali i canoni di derivazione idrica, i contributi per consorzi di bonifica e comunità montane, i canoni per la restituzione acque e la gestione di aree di salvaguardia, nella parte in cui queste spese sono finalizzate ad attuare specifiche misure di natura ambientale;
- costi della risorsa denominati con la ERCtel, determinata considerando i costi ambientali e della risorsa riconducibili ad eventuali costi operativi per interventi associati ai macro-indicatori di qualità tecnica⁸⁴ e connessi con specifiche finalità.

Da questa ricostruzione emerge che l'ARERA fa confluire fra i costi operativi anche “*gli oneri locali, quali (per la quota non ricompresa tra i costi ambientali e della risorsa): canoni di derivazione/sottensione idrica, contributi per consorzi di bonifica, contributi a comunità montane, canoni per restituzione acque, oneri per la gestione di aree di salvaguardia, nonché altri oneri tributari locali quali TOSAP, COSAP, IMU, TARI, TASI ...*”⁸⁵.

Questo elemento deve essere attentamente valutato per dare risposta alle preoccupazioni che sono state rappresentate nel corso degli incontri e che hanno condotto a questo studio: i consorzi di bonifica qui espressamente menzionati e che sono una categoria in cui vanno ricompresi anche i consorzi di miglioramento fondiario ed affini, dovrebbero essere finanziati attraverso la tariffa idrica. Ciò significa che tali consorzi sono considerati come soggetti strumentali e serventi rispetto al servizio idrico, e non già come beneficiari del servizio in questione.

L'addebito dei costi ambientali e della risorsa a questi soggetti appare produrre un evidente circolo vizioso, configurando una situazione in cui a sostenere l'onere del servizio sarebbe ... lo stesso soggetto che presta tale servizio.

Riferimenti bibliografici essenziali

Alfano R., *Tributi ambientali: profili interni ed europei*, Torino, Giappichelli, 2012

⁸⁴ Delibera 917/2017/R/IDR (RQTI).

⁸⁵ Metodo Tariffario Idrico 2020-2023 MTI - 3, Schemi regolatori, Allegato A alla deliberazione 27 dicembre 2019, 580/2019/R/IDR.

- Andreis M. (cur.), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, Giappichelli, 2015
- Bassignana M. (cur), *Manuale Servizi Ecosistemici nelle zone umide*, DUC, Saint-Christophe, Aosta, 2020
- Beghin M., Moschetti F., Schiavolin R., Tosi L. (a cura di), *Atti della Giornata di Studi in onore di G. Falsitta*, Cedam, Padova, 2012,
- Boscolo E., *La disciplina pubblicistica delle acque tra pubblicità, tutela ecologica e distribuzione universale garantita*, in D.P.C.E., fasc. 2, 2012, pp. 682-70
- Boscolo E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012
- Bravo G., *Istituzioni e capitale sociale nella gestione di risorse comuni. Il caso dei sistemi di irrigazione valdostani*, in R.I.S., 2002, 2, 229-250
- Buccisano A., Ferlazzo Natoli L., *Imposta ecologica a tutela dell'ambiente e limitazione delle esternalità. Il tributo ecologico: presupposto e limiti costituzionali*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2-3/2004, 433-447
- Buccisano A., *Fiscalità ambientale tra principi comunitari e costituzionali*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2/2016, 1, pp. 590-652
- Caponera D.A., *Les principes du droit et de l'administration des eaux*, Paris, Johanet, 2009
- Chiu V., *La protection de l'eau en droit public. Étude comparée des droits espagnol, français et italien*, Université de Toulon, 2014.
- Casalini D., *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, Giappichelli, 2014
- Chevassus-au-Louis B. (dir), *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique*, Paris, Centre d'analyse stratégique, 2009
- Colaizzi M., *definizione dei costi ambientali e dei costi della risorsa: linee guida nazionali*, commento a DM n° 39 2015, Min. Ambiente, giornata di studio, 16 aprile 2015
- Dagot C., *Vers un droit européen à l'eau ? Prémices d'une conciliation entre intérêt général et environnemental*, in *Revue juridique de l'environnement*, 44, 2019, 3, 565-581
- Gratani A., *Addebitabilità e proporzionalità dei costi ambientali. Principi europei e nazionali a confronto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2014, 429-442
- Grimonprez B. et al, *Le droit de l'eau en milieu rural*, France Agricole, Paris, 2021
- Laboratorio Ref, *Costi ambientali e della risorsa: la tariffa idrica nel XXI secolo*, in *Acqua*, 164, 2020
- Louvin R. (cur.), *Oltre il referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Aosta, IUC-Le Château, 2016.
- Miccio B., *A 10 anni dal referendum*, report 26 maggio 2021, Gruppo 183, difesa del suolo e delle risorse idriche
- Moschella G., Citrigno A.M., *Tutela dell'ambiente e principio chi inquina paga*, Milano, Giuffrè, 2014
- O'Connor M., Spash C.L. (eds), *Valuation and the environment : theory, method and practice*, Cheltenham, E. Elgar, 1999
- Raffella Z., *condizionalità ex ante per le risorse idriche*, report INEA, 2014, pp. 92 ss.
- Staiano S. (cur.), *Acqua - Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, Jovene, 2018

Riferimenti bibliografici relativi ai servizi ecosistemici

- Bardelli L., *Valutazione dei costi ambientali della risorsa – recupero degli ERC nella tariffa del servizio idrico integrato*, Roma, Report Autorità per en. elettrica/gas e sistema idrico, 2015;

Carisé J.-Ph., *De la valeur à la monétarisation de la nature. Outils, mesures, méthodes*, in *Vraiment durable*, 4, 2013/2, 55-64

Costanza R. et al, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 1997, 387 pp. 253–260.

OCDE, *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, OECD/LEGAL/0102

Pagiola S., *Guidelines for “Pro-Poor” Payments for Environmental Services*, World Bank, Aprile 2007.

Corte dei conti europea, *Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*, Rapport spécial 12, 2021

Alcouffe S., Marie Boitier M., Anne Rivière A., Fabienne Villesèque-Dubus F., *Contrôle de gestion interactif*, Dunod, pp. 155- 200, 2013

La Regione autonoma Valle d'Aosta

Le competenze pre-statutarie, statutarie e derivate

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, il quadro competenziale esposto in precedenza deve essere integrato sotto molteplici aspetti. Occorre infatti tenere conto del regime statutario e pre-statutario⁸⁶, delle norme d'attuazione dello Statuto speciale di cui all'art. 48 bis dello stesso Statuto e della legislazione regionale speciale⁸⁷.

L'importanza del richiamo alle norme pre-statutarie, alcune delle quali promulgate quando la Valle era ancora sottoposta al Governo militare alleato, non va trascurata. Il Decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 546⁸⁸ ha infatti disposto il trasferimento alla Valle di tutte le acque pubbliche esistenti nel territorio della Valle d'Aosta in concessione gratuita per novantanove anni, con facoltà di subconcederne l'uso (art. 1)⁸⁹.

Tralasciando alcuni aspetti di questa normativa ormai non più in vigore, si evidenzia solo come in allora fosse già stato previsto che “Le concessioni per usi potabili ed irrigui già esistenti non saranno soggette ad alcuna imposizione di canone”⁹⁰.

In ordine ai profili amministrativi, si precisa che, ferme restando le attribuzioni delle amministrazioni comunali, la Valle d'Aosta è tributaria di competenza amministrativa in materia di costruzione e manutenzione di opere idrauliche; servizi forestali e dell'agricoltura, iniziative per la protezione e l'incremento della fauna e del patrimonio ittico della Valle e per la gestione del locale ispettorato dell'agricoltura; gestione, a mezzo di aziende speciali, di servizi pubblici relativi ad acquedotti.

La Regione ha inoltre assunto, per effetto dello stesso Decreto luogotenenziale, “tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono alla provincia”⁹¹.

Stando ancora alle norme pre-statutarie, “La Valle d'Aosta provvede mediante un proprio ufficio ai servizi in materia di opere pubbliche, ad essa trasferiti ... ed, in particolare, ai servizi concernenti le concessioni ed utilizzazioni delle acque pubbliche ...”, svolgendo in questo senso anche le funzioni precedentemente affidate al Genio civile di Aosta⁹².

Lo *Statuto speciale* ha in seguito parzialmente modificato, nel 1948, questo assetto, trasferendo al demanio della Regione “le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile”⁹³,

⁸⁶ Ci si riferisce al c.d. ‘Pre-Statuto’, ossia al Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945 n. 546.

⁸⁷ Sul regime generale delle acque in Valle d'Aosta: H. d'Herin, *Le acque*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, *Lineamenti costituzionali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, sez. VI, 2020, Giappichelli, Torino, 456 ss.

⁸⁸ Decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 546, Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta.

⁸⁹ *Ivi*, art. 1. La concessione era subordinata alla riserva di utilizzazione all'interno del territorio dello Stato e secondo un piano generale, da stabilirsi da un comitato misto composto di rappresentanti del ministero dei Lavori Pubblici e del Consiglio della Valle.

⁹⁰ *Ivi*, art. 2.

⁹¹ Decreto legislativo Luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, art. 12, nn. 5,6,10 e 11.

⁹² Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532, Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi, art. 4, c. 1.

⁹³ Statuto speciale, art. 5, c. 2.

e mantenendo la formula della concessione novantanovenale per le acque utilizzate a scopo idroelettrico. Per queste ultime la demanializzazione a beneficio della Regione si è peraltro compiuta in tempi recenti facendo ricorso alla procedura per la normativa d'attuazione dello Statuto ex art. 48*bis* dello Statuto stesso⁹⁴.

In ordine alla *problematica delle tariffe e della quantificazione e percezione dei canoni* si rammenta soprattutto la permanente vigenza della disposizione imperativa per cui, in deroga al quadro generale nazionale, lo Statuto speciale dispone che “Le acque ad uso pubblico ed irriguo non saranno soggette ad alcuna imposizione di canone da parte della Regione”⁹⁵.

Lo Statuto speciale ha inoltre riconosciuto anche particolari *competenze normative* alla Regione.

Per quanto qui di specifico interesse, rilevano soprattutto le competenze legislative esclusive di cui all'art. 2⁹⁶ in materia di polizia rurale (lett. c); agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna (lett. d); piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario (lett. e); acque minerali e termali (lett. i); pesca (lett. l); acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico (lett. m); usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali (lett. o); servizi antincendi (lett. z).

La potestà normativa investe anche, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto, seppur con un grado inferiore di autonomia rispetto alla normativa statale⁹⁷, la disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico (lett. d) e dell'assunzione di pubblici servizi (lett. o).

4.1 Le funzioni amministrative trasferite

⁹⁴ Ai sensi del D.Lgs. 21 dicembre 2016, n. 259, Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste* in materia di demanio idrico, fanno oggi infatti parte del demanio idrico regionale della Regione stessa “Tutti i beni del demanio idrico situati nel territorio della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, con esclusione dei beni dell'alveo e delle pertinenze della Dora Baltea dalla confluenza della Dora di Ferret con la Dora di Veny fino al confine con la Regione Piemonte in quanto fiume di ambito sovraregionale”.

⁹⁵ Statuto speciale, art. 9, commi 1 e 2.

⁹⁶ Questa competenza deve essere esercitata “In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica 1 e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”: Statuto speciale, art. 2.

⁹⁷ Lo Statuto qualifica questa competenza come “potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali”. Si noti che tale competenza ha certamente superato la semplice dimensione ‘integrativa e attuativa’ per effetto della riforma del titolo V della Costituzione e, in particolare, della c.d. ‘clausola di maggior favore’ di cui beneficiano le Regioni a Statuto speciale. La prima riguarda le Regioni ad autonomia speciale; nei loro riguardi l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 introduce una “clausola di maggior favore”, secondo la quale, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della riforma previste a vantaggio delle Regioni ordinarie si applicano anche alle Regioni speciali nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite loro in precedenza.

La Regione Valle d'Aosta gode, per effetto dell'estensione operata dalla Legge 16 maggio 1978, n. 196, in aggiunta alle competenze pre-statutarie e statutarie, delle funzioni amministrative statali trasferite in forza dei decreti del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972 e del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2⁹⁸. Un ulteriore importante trasferimento ha avuto luogo in forza del D.P.R. n. 182 del 1982⁹⁹.

L'estensione dell'ambito oggetto della demanialità regionale è stata poi chiarita dal Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 che ha specificato come siano trasferite al demanio della Regione "tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili, *compresi gli alvei e le pertinenze relative*". Inoltre, la Regione esercita "tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento" e "provvede alla tenuta dell'elenco delle acque pubbliche ad uso irriguo e potabile ed alla compilazione dei relativi elenchi supplementivi"¹⁰⁰.

Va infine tenuto presente il completamento del trasferimento demaniale intervenuto per effetto del D.Lgs. 21 dicembre 2016, n. 259¹⁰¹ che ha trasformato il regime concessorio in regime di piena demanialità in ordine alle acque a scopo idroelettrico precisando che "Tutti i beni del demanio idrico situati nel territorio della Regione Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste*, con esclusione dei beni dell'alveo e delle pertinenze della Dora Baltea dalla confluenza della Dora di Ferret con la Dora di Veny fino al confine con la Regione Piemonte in quanto fiume di ambito sovregionale, fanno parte del demanio idrico regionale della regione stessa".

In particolare sono riconosciuti come parte del demanio idrico regionale "le acque pubbliche e le aree fluviali, gli alvei e le loro pertinenze, le opere di protezione delle acque e di contenimento delle stesse, le relative strutture accessorie, di servizio e di difesa del suolo, i ghiacciai, i laghi e le opere idrauliche, i beni immobili e mobili strumentali all'esercizio delle funzioni inerenti al demanio medesimo per quanto non oggetto di precedenti trasferimenti, ivi comprese le acque sotterranee e le acque superficiali, nonché ogni altra acqua individuata come demanio pubblico dalle norme vigenti"¹⁰².

⁹⁸ Legge 16 maggio 1978, n. 196, Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta, art. 1.

⁹⁹ L'art. 67 del D.P.R. n. 182 del 1982 ha trasferito alla Regione, salvo talune eccezioni, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all'igiene del suolo e all'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico-sanitari delle industrie insalubri, salvo quanto disposto dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il trasferimento ha riguardato in particolare, per quanto rileva ai fini della presente ricerca, le funzioni concernenti: a) la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili; b) la programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali; c) la tutela dall'inquinamento atmosferico ed idrico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari.

¹⁰⁰ Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche*.

¹⁰¹ D.Lgs. 21 dicembre 2016, n. 259, Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in materia di demanio idrico.

¹⁰² *Ivi*, art. 1.

Quest'ultima norma attuativa dello Statuto ha anche precisato che “La regione esercita per mezzo dei propri servizi tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico regionale, comprese quelle riguardanti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento¹⁰³.”

Alla *Regione* compete oggi, inoltre, la definizione delle norme di indirizzo e di coordinamento degli enti locali competenti in materia di risorse idriche. Ad essa spetta assicurare la gestione integrata di tutti gli usi della risorsa idrica attraverso il piano regionale delle acque, coordinando l'esercizio delle funzioni dei Comuni in forma associata. In questo quadro essa ha disposto che il territorio regionale costituisca un unico bacino idrografico montano¹⁰⁴.

Il *Consiglio regionale* adotta con propria deliberazione il *Piano regionale delle acque*, in armonia con le previsioni della pianificazione di bacino del fiume Po, fissando i criteri e le direttive generali finalizzati a garantire la corretta e razionale utilizzazione delle risorse idriche, la tutela e la salvaguardia della qualità delle acque a qualsiasi uso destinate, il rinnovo e il risparmio delle risorse idriche, l'integrazione e la riorganizzazione delle strutture necessarie all'erogazione dei servizi idrici e l'ottimizzazione gestionale del servizio idrico integrato.

Il territorio regionale valdostano costituisce *un unico ambito territoriale ottimale* e l'organizzazione del servizio idrico integrato è affidata *ex lege* al Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel *Bacino imbrifero montano della Dora Baltea* (BIM)¹⁰⁵ che è stato individuato quale *Ente di governo d'ambito* (EGA)¹⁰⁶ e che esercita le funzioni di governo del sistema idrico integrato, al fine di garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. Tutti i Comuni della Valle, oltre a esercitare le funzioni loro attribuite dalla normativa di settore, partecipano obbligatoriamente all'EGA.

Quanto alla *Tariffa del servizio idrico integrato*, essa costituisce a tutti gli effetti il corrispettivo del servizio stesso. I modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto, alla fognatura e alla depurazione delle acque reflue, tenuto conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia, sono definiti dalla *Giunta regionale*, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL).

La normativa regionale precisa al riguardo che “La tariffa di riferimento è rappresentata dalla somma delle componenti di costo, detratti i ricavi, riferite ai servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione, suddivise per i rispettivi volumi di acqua erogati” e non menziona espressamente il costo ambientale e il costo della risorsa. Si noti che “Le integra-

¹⁰³ *Ivi*, art. 4.

¹⁰⁴ Legge regionale 8 novembre 1956, n. 4, *Norme procedurali per la utilizzazione delle acque pubbliche in Valle d'Aosta*, art. 3.

¹⁰⁵ Il Consorzio dei Comuni valdostani ricadenti nel bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM) è un v in forma di consorzio obbligatorio fra tutti i Comuni della Valle d'Aosta, sorto per la riscossione dei sovracanonici dovuti dai concessionari di grandi derivazioni d'acqua per la produzione di energia idroelettrica. Dal 1955 esercita le proprie funzioni allo scopo di contribuire al progresso socio-economico della popolazione valdostana.

¹⁰⁶ Legge regionale 8 settembre 1999, n. 27, *Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato*, art. 3.

zioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente, sono disposte con deliberazione della Giunta regionale"¹⁰⁷. Questa precisazione appare oltremodo importante perché il richiamo alle "eventuali componenti tariffarie obbligatorie" allude senza dubbio al recupero dei costi ambientali e della risorsa.

Fino a tempi recenti, la procedura che si delineava implicitamente in attuazione dell'art. 5, comma 9, della Legge regionale n. 27 del 1999, era di questa natura: agli organi ministeriali e all'ARERA competeva la 'definizione' delle componenti di costo, mentre alla Giunta regionale spettava individuare concretamente le modalità di adeguamento della tariffa. Riguardo a quest'ultima competenza, si registra ora una rilevante innovazione apportata dalla recente legge regionale 22 dicembre 2021, n. 37 che ha trasferito al Consorzio BIM, nella sua veste di Ente di governo d'ambito, anche il compito di "approvare la tariffa di cui all'articolo 5" (lett. h) e di "tenere i rapporti con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)" (lett. i).

La riorganizzazione del servizio operata con questa legge integra robustamente le funzioni del Consorzio. Tra le principali ragioni che stanno alla base della riforma sono state indicate le difficoltà emerse, da parte dei sottoambiti, di assicurare la gestione unitaria del servizio idrico, la semplificazione del quadro regionale normativo vigente per migliorare l'operatività del servizio idrico integrato, in attuazione della direttiva europea 2000/60/CE e un più efficace coordinamento con le iniziative e i finanziamenti connessi al piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)¹⁰⁸.

Avendo riguardo all'azione di sostegno regionale a favore dell'agricoltura e dell'ambiente montano, l'ente regionale interviene – relativamente alla risorsa idrica – sotto diversi profili, e precisamente:

- mediante aiuti agli investimenti nel settore della produzione agricola primaria a favore delle PMI operanti sul territorio regionale nel settore della produzione agricola primaria, per la realizzazione e miglioramento delle infrastrutture per l'approvvigionamento e il risparmio energetico e idrico, oltre che per l'adempimento degli impegni assunti in materia agro-climatico-ambientale e per il ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali¹⁰⁹;
- Fornendo aiuti per servizi di consulenza nel settore agricolo riguardo alla protezione delle risorse idriche, in conformità all'allegato I del regolamento (UE) n. 1306/2013¹¹⁰;
- Finanziando interventi di adeguamento della rete di gestione idrica delle infrastrutture funzionali al settore agricolo per garantire la stabilità idrogeologica dei terreni agricoli¹¹¹.

¹⁰⁷ L.R. 27/1999, art. 5, comma 9.

¹⁰⁸ Relazione introduttiva al Disegno di legge regionale n. 48, *Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2022/2024. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni*, 23 novembre 2021

¹⁰⁹ Legge regionale 3 agosto 2016, n. 17, Nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale, art. 5.

¹¹⁰ *Ivi*, art. 12.

¹¹¹ *Ivi*, art. 18.

La legge regionale 3 agosto 2016, n. 17 ha inoltre dettato un'importante normativa transitoria che riguarda specificamente i costi ambientali e i costi della risorsa idrica, stabilendo che “Nelle more dell’attuazione di una politica adeguata dei prezzi dell’acqua che incentivi un uso razionale della risorsa idrica, la Regione può, inoltre, intervenire direttamente per il sostegno dei costi ambientali e dei costi della risorsa collegati al consumo irriguo previsti dalla normativa vigente”¹¹².

Questa disposizione evidenzia l’orientamento favorevole dell’ente regionale riguardo alla correzione degli effetti distorsivi che potrebbero derivare da una meccanica e non giustificata applicazione del recupero dei costi ambientali e della risorsa rispetto a soggetti che esplicano a tutti gli effetti una rilevante funzione di carattere ecosistemico.

Le procedure per l’utilizzo delle acque

Quanto agli aspetti procedurali riguardanti l’utilizzo delle acque pubbliche, occorre rifarsi alla Legge regionale 8 novembre 1956, n. 4¹¹³. Ai sensi di questa normativa, “Le concessioni e subconcessioni che la Regione può rilasciare per l’utilizzazione di dette acque [pubbliche, ndr] sono disciplinate dalle norme legislative della Repubblica integrate dalle norme della presente legge regionale e dalle eventuali successive”¹¹⁴.

Le domande di concessione e di subconcessione debbono essere dirette alla Amministrazione regionale e presentate all’Assessorato ai lavori pubblici. I poteri e le attribuzioni riguardanti tali acque sono esercitati dagli Organi della Regione¹¹⁵. In particolare, le competenze amministrative sono ripartite fra l’Assessore ai lavori pubblici della Regione¹¹⁶ e il Dirigente della struttura regionale competente in materia di gestione del demanio idrico. È quest’ultimo a provvedere all’emissione delle ordinanze di istruttoria.

Spetta invece al Presidente della Regione, in esecuzione di conformi delibere dei competenti organi regionali, provvedere con decreto al rilascio delle concessioni e subconcessioni e alla reiezione delle domande di concessione o di subconcessione per utilizzazione, per qualsiasi scopo, delle acque pubbliche di cui dispone la Regione, nonché alla reiezione delle domande di variante. È lo stesso Presidente a dover pronunciare l’eventuale declaratoria di decadenza delle concessioni e subconcessioni¹¹⁷.

Dalla lettura sistematica di questa legge emerge anche che allo stesso Presidente fa capo la potestà di assentire la cessione totale o parziale di piccole e grandi derivazioni e di pronunciare il nulla osta al subingresso nelle domande di concessione o subconcessione¹¹⁸.

¹¹² *Ivi*, art. 16, comma 2bis, aggiunto dall’art. 9 comma 1 della L.R. 4 agosto 2017, n. 12.

¹¹³ Legge regionale 8 novembre 1956, n. 4.

¹¹⁴ *Ivi*, art. 1.

¹¹⁵ *Ivi*, art. 2.

¹¹⁶ *Ivi*, art. 5.

¹¹⁷ *Ivi*, art. 6.

¹¹⁸ *Ivi*, art. 7.

In ambito rurale, all'interno della regione Valle d'Aosta, sono presenti due ordini importanti di istituzioni aventi distinti caratteri e funzioni. Si tratta, rispettivamente, delle consorzierie e dei consorzi di miglioramento fondiario. La Regione Valle d'Aosta gode di una competenza legislativa primaria riguardo ad entrambe, essendo competente in base al proprio Statuto speciale in materia di: «piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 2, lett. e), «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico» (art. 2, lett. m) e «usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali» (art. 2, lett. o).

Le *consorzierie* sono una forma storica e tuttora operante di proprietà collettiva si traduce fin dal medioevo il rapporto proprietario collettivo di gruppi familiari o di abitanti di villaggio finalizzato al godimento del territorio circostante (pascoli, boschi e foreste) secondo i modelli qualificati in dottrina come *uti universi* oppure *uti singuli*. Disciplinate per quasi mezzo secolo come «enti speciali di natura pubblicistica» (l.r. 5 aprile 1973, n. 14), le consorzierie valdostane hanno ritrovato recentemente un'organizzazione di stampo privatistico in forza della legge regionale n. 19 de 2022 (*Dispositions en matière de consorzieries et d'autres formes de propriété collective*).

Al termine di un lungo percorso di elaborazione partecipata della nuova legislazione in materia, la Regione, anche in applicazione ai principi costituzionali affermati anche dalla l. n. 168 del 2017, ha riconosciuto a questi soggetti una piena autonomia statutaria e la forma di entità di natura privatistica.

Consorzierie esercitano, ai sensi della legge regionale da ultimo menzionata (art. 2), “collettivamente e individualmente, diritti di godimento in forma più o meno estesa sugli stessi [terreni e fabbricati] e sulle risorse idriche pertinenti, nel rispetto dei principi di democraticità, trasparenza e pubblicità delle decisioni”.

L'approvazione di quella stessa legge è stata anche l'occasione per rafforzare i diritti delle comunità in termini di informazione e di pianificazione nei procedimenti pianificatori territoriali, ambientali ed energetici e ai fini dell'accesso alla giustizia¹¹⁹, ma anche per consolidarne il ruolo attivo, in quanto “Ogni eventuale determinazione assunta dalla Regione e dagli enti locali della Valle d'Aosta in difformità dalle osservazioni espresse dalle Consorzierie, in sede di partecipazione ai procedimenti di cui al comma 1, deve essere puntualmente motivata”.

I *consorzi di miglioramento fondiario*, definiti dall'art. 863 del codice civile come persone giuridiche private, sono invece disciplinati dal r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale) le cui disposizioni sono integrate per la Regione dalla l.r.

¹¹⁹ L.r. n. 19 del 2022, art. 11, 1 “La Regione e gli enti locali danno notizia alle Consorzierie in ordine a tutti i procedimenti di carattere pianificatorio, con particolare riguardo alle finalità di governo del territorio, paesaggistiche, ambientali, faunistiche, *idriche*, energetiche e culturali che riguardano il loro territorio. Gli stessi riconoscono alle Consorzierie accesso alle informazioni e pieno diritto di partecipazione al processo di elaborazione e di decisione riguardo agli atti di carattere pianificatorio. -La Regione e gli enti locali favoriscono, altresì, condizioni per l'accesso delle Consorzierie alla giustizia in materia ambientale, secondo quanto previsto dalla normativa eurounitaria vigente in materia”.

8 gennaio 2001, n. 3, «Disposizioni sull'ordinamento dei consorzi di miglioramento fondiario».

I consorzi presentano una duplice natura: privata, in quanto garantiscono ai soggetti titolari il godimento dei loro beni, tra cui le acque irrigue, e pubblica, in quanto rivolta ad uno sfruttamento del territorio razionale e compatibilmente con la salvaguardia ambientale e paesaggistica. La qualificazione giuridica del Consorzi di miglioramento fondiario in quanto «ente di natura privata, senza scopo di lucro, che compie un'opera di interesse generale» assume un rilievo particolare ai fini della nostra indagine e della sua eventuale assoggettabilità ad imposizione di tributo a finalità ecologica attesa la sua strutturale vocazione al mantenimento della qualità ambientale soprattutto mediante un razionale e sostenibile impiego delle risorse idriche.

Riferimenti bibliografici essenziali

Barbagallo R., *La Regione Valle d'Aosta*, 7a ed., Giuffrè, Milano, 2002.

Bodini G., *Antichi sistemi d'irrigazione nell'arco alpino. Ru, Bisse, Suonen, Waale*, Ivrea, Priuli e Verlucca, 2002

Carrozza P., *Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli, Bologna, 1995

Cremonese E., Avanzi, F., Ratto S.M., Pogliotti P., Filippa G., Stévenin H., Mammoliti Mochet A., Ercolani G., Gabellani S., Fosson J.P., 2021, *Impatti dei cambiamenti climatici sul regime idrologico della Valle d'Aosta*, Aosta, Aprile 2021.

D'Herin H., *Le acque*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, *Lineamenti costituzionali nella Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, 456 ss.

Farinet P., *La questione delle acque in Val d'Aosta*, Bolognino, Ivrea, 1947.

Ferrazzi C., *Sul regime delle acque pubbliche nella Regione Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 1, 2001, 146 ss.

Florenzano D., *La disciplina delle attività elettriche nelle Regioni ad autonomia speciale*, in D. Florenzano, S. Manica (cur.), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2009, 127-231.

Louvin R., *La Valle d'Aosta. Genesi, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Aosta, Musumeci, Quart, 1997

Louvin R., *Un bene comune tra pubblico e privato. Profili giuridici del fenomeno delle consorzierie valdostane*, Le Château, Aosta, 2012

Louvin R., Alessi N.P., *Un nouveau souffle pour les consorzieries de la Vallée d'Aoste*, in *Journal of Alpine Research - Revue de géographie alpine*, 109, 1, 2021

S. Rollet, *Le proprietà collettive, gli usi civici e le consorzierie*, in P. Costanzo, R. Louvin, L. Trucco, *Lineamenti costituzionali nella Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, 467 ss.

Il regime giuridico delle risorse idriche in Svizzera e nel Canton Vallese: istituzioni e competenze (Roberto Louvin)

Per uno sviluppo adeguato del partenariato in materia idrica, è necessaria una conoscenza sufficiente delle norme che disciplinano il regime delle acque in Svizzera. Nelle pagine seguenti si cercherà di offrire un'adeguata base informativa per poter confrontare gli sviluppi nei rispettivi contesti nazionali e regionali.

La titolarità dei diritti

La titolarità dei diritti proprietari sulle acque svizzere è definita essenzialmente dalla Costituzione e dalla legislazione federale, dal Codice di diritto pubblico e dal Codice civile svizzero. L'insieme di queste fonti riconosce diritti di proprietà sia pubblica che privata sulle acque.

In base al Codice civile svizzero, “*La proprietà del fondo (...) comprende, salvo le restrizioni legali, tutto ciò che è piantato o costruito sul terreno ed anche le sorgenti*”¹²⁰. Il Codice civile precisa anche che “*Le sorgenti sono parti costitutive del fondo e la loro proprietà può essere acquisita soltanto col suolo dal quale esse scaturiscono*”¹²¹. I diritti sopra le acque sorgenti in suolo altrui possono essere oggetto di servitù *in re aliena* con iscrizione nel registro fondiario¹²². Sempre secondo la disciplina civilistica, non sono invece soggetti a proprietà privata, salva prova contraria, le acque pubbliche, i ghiacciai, i nevati e le sorgenti che ne scaturiscono¹²³.

Quanto alle acque sotterranee, il Codice civile sembra parificarne il regime a quello delle sorgenti¹²⁴, ma tale equiparazione non è sostanzialmente operante in quanto, concretamente, le acque sotterranee stesse sono state progressivamente riportate sotto la proprietà pubblica.

Le acque correnti sono considerate come *res communes omnium* e in quanto tali soggette a regime pubblicistico sotto responsabilità cantonale¹²⁵. Si può affermare che le acque di superficie in tutti i cantoni ricadono in proprietà pubblica, con l'unica eccezione del cantone di Glarona dove sono soggette ad un regime privatistico.

Questi criteri classificatori generali devono però essere temperati alla luce del principio prevalenza della sovranità statale in materia di acqua (“*Gewässerhoheit*” o “*Souveraineté sur les eaux*”). La sovranità statale implica, infatti, consistenti limitazioni in ordine ai di-

¹²⁰ Codice civile, art. 667, c. 1.

¹²¹ *Ivi*, art. 704, c. 1.

¹²² Anteriormente all'adozione del Codice civile svizzero nel 1912, i diritti di proprietà sull'acqua erano regolati in base ai vari codici civili cantonali.

¹²³ Codice civile, art. 667, c. 2.

¹²⁴ *Ivi*, art. 704, c. 3.

¹²⁵ J. Leimbacher, T. Perler, *Vergleichende Analyse der genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz: Juristisches Screening*, IDHEAP, Working Paper, 2000, 9, 257.

ritti d'uso e ai doveri di protezione ed è il diritto cantonale ad intervenire con le necessarie disposizioni circa l'uso dei beni di dominio pubblico, i corsi d'acqua ed il letto dei fiumi¹²⁶. Quanto al rilascio delle concessioni e dei permessi, essi sono assegnati o dai comuni o dai cantoni¹²⁷.

Le competenze e la gestione

Per comprendere il riparto delle competenze esercitate dai poteri pubblici in questa materia, occorre riferirsi alla Costituzione, che all'art. 76 ("Acque") attribuisce alla Confederazione il compito di provvedere all'utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche nonché alla difesa dagli effetti dannosi delle acque, formulando i principi sulla conservazione e lo sfruttamento delle riserve idriche, sull'utilizzazione delle acque a scopi di produzione energetica e di raffreddamento e su altri interventi nel ciclo idrologico¹²⁸.

È ancora la Confederazione che può emanare prescrizioni sulla protezione delle acque, sulla garanzia di adeguati deflussi minimi, sulle opere idrauliche, sulla sicurezza dei bacini di accumulazione e sul modo di influire sulle precipitazioni atmosferiche¹²⁹. (riferimento legislativo: articolo 11 LACE). La stessa Costituzione assegna alla Confederazione il diritto di utilizzare le acque per le sue aziende di trasporto, contro il versamento di un canone e di un'indennità, ed a fissare un regime di intesa fra la Confederazione ed i Cantoni interessati in ordine alle risorse idriche internazionali. La Confederazione, nell'adempimento dei suoi compiti, tiene comunque sempre conto degli interessi dei Cantoni da cui le acque provengono¹³⁰.

In Svizzera, la gestione dell'acqua è decentrata e i compiti sono ripartiti tra il Governo federale, i Cantoni ed i Comuni¹³¹. Essa presenta dunque i vantaggi della particolare attenzione di cui beneficiano all'interno della Confederazione elvetica le condizioni regionali e locali, ma al tempo stesso costituisce una sfida permanente a causa della complessità che un sistema federale di questo tipo comporta.

Quanto ai Cantoni, essi hanno nella loro disponibilità le risorse idriche e possono riscuotere canoni per l'utilizzazione delle acque, entro i limiti della legislazione federale¹³². (cfr LACE art. 12).

I comuni sono generalmente responsabili dell'approvvigionamento e del risanamento delle acque e la loro autonomia è fissata dal diritto cantonale. Nel rispetto del principio

¹²⁶ Così stabilisce l'art. 664, c 3 del Codice civile.

¹²⁷ J. Leimbacher, T. Perler, *Vergleichende Analyse ... cit.*, 263.

¹²⁸ Costituzione federale della Confederazione Svizzera, art. 76, cc. 1 e 2.

¹²⁹ Ivi, art. 76, c. 3.

¹³⁰ Ivi, art. 76, cc. 5 e 6.

¹³¹ Nel 2013 l'OFEV ha pubblicato una "Guida alla cooperazione idrica per i comuni" per incoraggiare la cooperazione tra i comuni svizzeri nei rispettivi bacini idrografici. Questo documento traccia percorsi d'azione comune per l'approvvigionamento idrico; il trattamento delle acque reflue; la protezione dalle inondazioni; i progetti di rivitalizzazione, energia idroelettrica, agricoltura e cooperazione internazionale.

¹³² Ivi, art. 76, c. 4.

costituzionale di sussidiarietà¹³³, le autorità statali inferiori (Cantoni e Comuni) conservano un'autonomia sostanziale rispetto al potere statale in materia di organizzazione della gestione delle risorse idriche e di proprietà delle acque, e la cooperazione intercomunale è fortemente incentivata dalla Confederazione anche al fine di meglio ripartire i costi di sviluppo e di mantenimento dei canali¹³⁴.

I diritti partecipativi

La comparazione fra l'ordinamento italiano e quello elvetico non può prescindere dalla considerazione che in quest'ultimo il popolo è parte costitutiva della federazione e vero e proprio organo costituzionale. La democrazia diretta è un elemento caratterizzante della forma di governo di questo paese e investe l'esercizio delle pubbliche funzioni a tutti i livelli.

Le forme partecipative previste costituzionalmente garantiscono storicamente al popolo prerogative ineguagliabili in termini di informazione, iniziativa, sollecitazione, deliberazione o sanzione.

Tralasciando le forme più "alte" della partecipazione popolare riguardanti la possibilità di esercitare particolari prerogative nella riforma della costituzione e nel processo legislativo mediante iniziative popolari o referendum, sottolineiamo qui la titolarità da parte del corpo elettorale (seppur indicato nella circostanza genericamente come 'opinione pubblica') di un vero e proprio diritto costituzionale ad essere informati tempestivamente e compiutamente "*dei fini e dei mezzi della politica del governo*", come momento di primaria importanza dei processi decisionali (Cost. svizzera, art. 180, c. 2.).

In termini partecipativi, assume un eccezionale rilievo il riconoscimento generalizzato del diritto di partecipazione attraverso procedure di consultazione, per cui "*I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali*" (Art. 147).

La Legge federale su sulla pianificazione territoriale (*Loi sur l'aménagement du territoire*, LAT) del 22 giugno 1979 (art. 4) ha dato concreta attuazione ai diritti di informazione e partecipazione nei confronti della autorità responsabili della pianificazione territoriale che hanno l'obbligo di informare il pubblico sui piani da redigere, sui loro obiettivi e sulla procedura da seguire. Va sottolineato in modo particolare il fatto che queste autorità "*devono garantire che il pubblico possa partecipare in modo adeguato alla preparazione dei piani*".

I risvolti della democrazia diretta in materia ambientale e soprattutto in relazione al cambiamento climatico in atto appaiono particolarmente significativi anche alla luce del voto popolare con cui il 13 giugno 2021 la Svizzera ha respinto la nuova legge sul CO₂. L'argomento è particolarmente delicato in quanto il più alto momento partecipativo previ-

¹³³ Costituzione federale della Confederazione Svizzera, art. 5: "Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà".

¹³⁴ M. Grazielle Muniz, E. Reynard, *Integrated Water Resources Management in Federations: The Examples of Brazil and Switzerland*, in *Water*, 12, 2020, 7, 1914 ss

sto dall'ordinamento a portato ad assumere decisioni che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Accordo di Parigi¹³⁵.

Cenni allo sviluppo storico

Lo sviluppo delle infrastrutture idriche in Svizzera ha attraversato essenzialmente quattro diverse fasi: quella iniziale di sviluppo delle reti irrigue a partire dal XV secolo, la successiva artificializzazione dei corsi d'acqua a partire dal XIX secolo, il periodo di aumento delle reti dovuto alle nuove esigenze urbane a partire dalla fine del XIX secolo ed infine gli sviluppi idroelettrici, a partire dall'inizio del XX secolo¹³⁶. Attualmente, si può ritenere che ci troviamo in una fase in cui lo sviluppo del sistema idrico si misura con nuove ed emergenti problematiche di natura ambientale e climatica.

Sul piano giuridico, analogamente a quanto avvenuto in Italia, anche in Svizzera si è assistito nei primi decenni del '900 ad un processo di graduale trasferimento dalla proprietà privata delle risorse idriche a quella pubblica e ad un rafforzamento delle prerogative pubbliche, come testimonia la Legge federale sulla forza idrica del 1916, che ha affermato il principio della subordinazione dell'uso dei corsi d'acqua privati ai Cantoni¹³⁷.

Rispetto a questo processo di graduale pubblicizzazione, i consorzi di irrigazione hanno costituito una parziale eccezione, avendo resistito all'assegnazione pubblica delle concessioni idroelettriche per garantire la sopravvivenza dell'economia agropastorale delle comunità alpine rispetto all'accaparramento delle risorse da parte dei gruppi idroelettrici.

A partire dagli anni '50, sono intervenuti cambiamenti radicali in relazione alla necessità di garantire una più intensa protezione dei corpi idrici dall'inquinamento. Tali cambiamenti sono testimoniati dall'adozione nel 1953 dell'articolo 24 *quater* della Costituzione e dall'approvazione della Legge federale sulla protezione dei corpi idrici dall'inquinamento (LIA) del 16 marzo 1955. Ulteriori restrizioni alla libertà d'uso dell'acqua, soprattutto per quanto riguarda l'energia idroelettrica, sono state introdotte dalla revisione dell'articolo 24 *bis* della Costituzione nel 1975 che ha istituito il principio di tutela quantitativa del sistema idrologico.

Negli anni '90, con l'entrata in vigore della Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC) del 24 gennaio 1991, interviene un fattore di rilevante novità con l'introduzione dell'obbligo di mantenere flussi adeguati per i corpi idrici¹³⁸. È in occasione della revisione di questa legge, intervenuta nel 1997, che si è avuta l'introduzione formale del princi-

¹³⁵ Su questo tema e sul rapporto tra le questioni costituzionali come il cambiamento climatico, la democrazia diretta e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti fondamentali: G. Grasso, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in JUSLETTER, 9 maggio 2022.

¹³⁶ R. Reynard, *Transporter l'eau : regards croisés sur les réseaux urbains et ruraux de l'eau en Suisse*, in *Flux*, 2-3, 72, 27-38, 2008.

¹³⁷ Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche del 22 dicembre 1916, art. 17: "nell'esercizio del potere cantonale di vigilanza sull'utilizzazione delle acque da parte degli aventi diritto si è reso obbligatorio il permesso dell'autorità cantonale competente".

¹³⁸ Legge federale sulla protezione delle acque (LPAC), artt. 29-36.

pio ‘chi inquina paga’ nella politica svizzera di protezione delle acque. L’art. 3 della Legge federale sulla protezione delle acque (LPaC), sotto la rubrica “Principio di causalità”, prevede infatti che “*i costi delle misure prese secondo la presente legge sono sostenuti da chi ne è la causa*”.

La potestà regolatoria federale e il potere della Confederazione di sovrintendere alla qualità dell’acqua sono rafforzati dall’art. 9 della Legge federale sulla protezione delle acque, intitolato “*Prescrizioni del Consiglio federale su l’immissione e l’infiltrazione di sostanze*”, ai sensi del quale “*il Consiglio federale fissa le esigenze relative alla qualità delle acque superficiali e di quelle sotterranee*”, emanando prescrizioni sull’immissione delle acque di scarico nelle acque, sull’infiltrazione delle acque di scarico e sulle sostanze che possono pervenire nelle acque inquinandole.

In sostanza, a fronte della funzione di alta vigilanza sulle acque acquisita dalla Confederazione e alla rinuncia da parte dei Cantoni di alcune delle loro prerogative, questi ultimi hanno sostanzialmente mantenuto il diritto di gestire la distribuzione dei diritti di utilizzo (nel settore dell’energia idroelettrica) e conservato le funzioni attuative nella protezione delle acque e contro le acque.

Nel 1957 le autorità federali si sono dotate di uno strumento operativo fondamentale con la creazione del Servizio federale per la protezione delle acque (*Service fédéral de la protection des eaux*). Pur restando il Cantone l’autorità esecutiva principale nel settore della protezione delle acque dall’inquinamento, a partire dagli anni '70 la protezione delle acque è stata di fatto centralizzata, con parziale rinuncia all’autonomia detenuta in materia da parte dei Cantoni.

La Confederazione, per parte sua, ha assunto un ruolo centrale nel coordinamento inter-settoriale in materia idrica, intervenendo per un sempre più intenso coordinamento tra le politiche pubbliche federali e cantonali (energetiche e agricole), anche nel senso di una progressiva ecologizzazione e sensibilità verso la conservazione della natura e del paesaggio.

Volendo ‘fotografare’ l’assetto generale di riparto delle competenze amministrative, si può affermare che alla Confederazione è riservata la fissazione dei principi generali e la definizione del quadro della legislazione federale, mentre la “sovranià sulle acque” (pubbliche) - per utilizzare il termine usuale del diritto elvetico, ma che solleva non poche perplessità dogmatiche da parte dei giuristi di altra formazione - è assegnata ai Cantoni, che sono responsabili dell’assegnazione di permessi, licenze e concessioni relativi a diversi usi dell’acqua, attuano la legislazione federale e cantonale sulla protezione delle acque e svolgono la concreta gestione dei corsi d’acqua, conservando un notevole margine di manovra, sono dunque i Cantoni a mantenere la responsabilità preminente di assicurare il controllo amministrativo, legale, tecnico e finanziario del settore idrico, principalmente riguardo alla qualità dell’acqua e alla protezione delle fonti idriche nei loro rispettivi territori.

Il grado e la tipologia delle competenze assegnate ai Comuni varia da Cantone a Cantone, rendendo il settore idrico svizzero, oltre che decentralizzato, anche molto variegato. Mentre a Ginevra, per esempio, il Cantone mantiene la maggior parte delle funzioni di gestione e protezione delle acque, riservando ai Comuni soltanto competenze limitate in ordine alla gestione delle reti secondarie, la dottrina individua nel Canton Vallese il caso di

decentramento più avanzato in quanto, ad eccezione della gestione del Rodano che rientra nella sfera di competenza cantonale, i comuni sono responsabili della qualità dell'acqua e della tariffazione, oltre che della gestione di tutte le infrastrutture di depurazione delle acque¹³⁹. Nei cantoni di Svitto e Glarona rilevano in modo particolare i compiti affidati ai privati.

Si osserva infine che nelle regioni montane i compiti devoluti ai comuni sono tradizionalmente più importanti della media, e ciò pare essere dovuto in particolare alla distanza geografica di alcune vallate rispetto ai centri di potere (Utz, 2017, pp. 50-51)

Quadro legislativo federale

La legislazione federale riguardante le risorse idriche si articola in una pluralità di testi normativi. Essa specifica una serie di politiche pubbliche distinte ma sempre interdipendenti.

Tra gli ambiti di maggior rilievo spiccano quelli disciplinati dalla Legge sulla protezione delle acque (LEaux), dalle leggi riguardanti la pesca (LFSP), l'uso delle forze idrauliche (LFH), la gestione dei corsi d'acqua (LACE) e la pianificazione del territorio (LPT).

Per quanto attiene alla definizione delle politiche di gestione dei corsi d'acqua, le linee fondamentali sono tracciate dalla Legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua (LACe del 21 giugno 1991)¹⁴⁰ e dall'ordinanza sulla gestione dei corsi d'acqua del 2 novembre 1994 (OACE): obiettivo primario di queste norme è la protezione dei beni e delle persone, ma esse si integrano con elementi della strategia di sviluppo sostenibile e con la restaurazione delle dinamiche naturali dei corsi d'acqua¹⁴¹ (art. 4, c. 2, LACE).

Anche nel diritto elvetico si sta facendo strada l'idea che si possa superare il sistema di pagamento dei corrispettivi per l'utilizzo delle acque soltanto attraverso processi di puro recupero dei costi. Lo sviluppo di indicatori integrati e il ricorso allo strumento della valutazione (e remunerazione) dei servizi ecosistemici è considerato in dottrina elvetica, analogamente a quanto ritenuto dagli studiosi italiani, come una soluzione interessante e da esplorare sia per la salvaguardia degli ambienti fluviali che per l'identificazione di corrette ed efficaci misure di ripristino da parte dei soggetti incaricati della gestione delle acque¹⁴².

L'ordinamento cantonale vallesano

¹³⁹ P. Luís-Manso, *Water Institutions and Management in Switzerland*, EPFL Technical Reports, 2005.

¹⁴⁰ Ai sensi degli artt. 2 e 3 della LACe, “*La protezione contro le piene spetta ai Cantoni*” i quali “*garantiscono la protezione contro le piene, in primo luogo, tramite lavori di manutenzione e misure pianificatorie*”. VI si sottolinea inoltre che “*Ogni intervento dev'essere valutato globalmente e nel suo interagire con misure simili, dipendenti da altri ambiti*”.

¹⁴¹ LACe, Art. 4, c. 2.

¹⁴² Sono di questo avviso M. Milano, N. Chèvre, E. Reynard, *Assessing watercourse quality: challenges in implementing European and Swiss legal frameworks*, in *Environmental Science and Pollution Research*, 1, 2018, 25 (1) pp. 805-823.

La legislazione cantonale vallesana ha una storia molto più lunga di quella delle odierne regioni italiane e testimonia di un'attenzione particolare per l'agricoltura montana, già oggetto di disciplina attraverso la legge cantonale del 25 maggio 1900 sugli alpeggi e la legge del 13 novembre 1917 sulle migliorie fondiari. L'accoglimento dei principi civilistici sopra ricordati passa attraverso la Legge sull'applicazione del Codice civile svizzero del 24 marzo 1998 (RS/VS 211.1).

Riguardo alle specifiche tematiche qui considerate, l'ordinamento cantonale fa perno sulla *Loi cantonale sur la protection des eaux* (LcEaux) del 16 maggio 2013 che, nel proteggere la qualità e la quantità delle acque superficiali e sotterranee, regola e integra l'attuazione della *Loi fédérale sur la protection des eaux* del 24 gennaio 1991 (LEaux) e delle relative ordinanze ai sensi dell'art. 42 della Costituzione cantonale.

Pur essendo riconosciuti ampi poteri alle autorità comunali, il Cantone detiene la competenza ad intervenire in via sostitutiva, attraverso una *exécution par substitution* (LcEaux, art. 12) in caso di inerzia da parte di queste ultime.

Il principio generale è quello di recupero dei costi esplicitato dall'articolo 16, secondo cui il Consiglio di Stato adotta una tariffa delle tasse e degli oneri riscossi dalle autorità cantonali per gli avvisi, le autorizzazioni, le misure di controllo e altri servizi speciali previsti dalla legislazione federale e cantonale. Nel fare questo, il Cantone si baserà "*sui costi effettivi dei servizi offerti*". Le tasse e gli oneri riscossi dal comune sono stabiliti da quest'ultimo.

La nozione di "costo ambientale" non è esattamente individuata dalla legislazione cantonale, che si limita a fissare i criteri di tassazione per i costi degli impianti pubblici di smaltimento e trattamento delle acque reflue.

Nell'esplicitare (LcEaux, art. 17, c. 3) gli elementi che compongono la tassa d'uso per i prelievi idrici, la legge cantonale precisa che essa si compone di una parte di base che corrisponde ai costi dell'infrastruttura, che è calcolata secondo un criterio che rispetta il principio di causalità, e di una parte proporzionale al tipo e alla quantità di acqua da scaricare, a copertura dei costi di esercizio.

Merita considerazione particolare, nell'ottica del presente studio, l'utilizzo dello strumento specifico del "*piano di gestione del pascolo alpino*", che è giustificato in particolare "*se l'agricoltura alpina o i progetti infrastrutturali sono in conflitto con la qualità delle acque sotterranee utilizzate per l'approvvigionamento di acqua potabile*" (Loi cantonale du 8 février 2007 sur l'agriculture et le développement rural, RS/VS 910.1, art. 59, c. 4). Il confronto approfondito, a questo riguardo, con i procedimenti autorizzativi e le regolamentazioni di settore praticati in Valle d'Aosta e in Piemonte sarebbe di particolare utilità.

La cooperazione verticale

I rapporti tra la Confederazione e Cantoni sono retti da principi di sussidiarietà e adeguatezza (Cost. svizzera, art 43a), per cui la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua.

La collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi e decide in merito alle relative prestazioni, eseguendo i suoi compiti “*in modo economicamente razionale e adeguato ai bisogni*”.

Il decreto federale del 3 ottobre 2003 ha riformato in senso maggiormente cooperativo la perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti tra la Confederazione ed i Cantoni (NFE). A seguito di tale riforma, nel 2008, l’Ufficio federale dell’ambiente (UFAM) ha introdotto accordi di programma nel settore ambientale e creando diversi strumenti di cooperazione che prendono la forma di contratti di diritto pubblico tra la Confederazione (UFAM) e un Cantone. A quindici anni dall’introduzione di questi accordi di programma i risultati sono considerati incoraggianti e i Cantoni sono generalmente soddisfatti di questo finanziamento condiviso quadriennale di alcuni compiti pubblici¹⁴³.

Communautés et droits acquis

Il diritto cantonale riconosce un particolare rilievo alle comunità locali, dando neanche una puntuale definizione giuridica nella sua legislazione. “*Sous le terme communauté en matière de droits d'eau, l'on comprend les corporations de droit public canton et communes municipales ainsi que les corporations publiques de la Confédération et des autres cantons qui peuvent être assimilées quant à leur nature juridique et à leur caractère effectif à celles du canton du Valais (Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LcFH), art. 3).*”

L’uso dei canali irrigui è garantito espressamente, essendo riservata alle comunità la deviazione dell’acqua di irrigazione attraverso condotte e canali appartenenti a consorzi o proprietari terrieri, nei limiti della quantità di acqua utilizzata e salvo che non sia previsto diversamente dalla prassi locale o da disposizioni speciali della concessione. La spettanza di questi diritti in via originaria e a titolo proprietario è rafforzata dalla disposizione per cui se è necessaria la creazione di nuovi impianti di irrigazione, i diritti d’uso concessi possono essere limitati solo a fronte di un indennizzo, a meno che non sia previsto diversamente nella licenza (LcFH, art. 42). Il regime vallesano tutela in maniera particolarmente efficace i diritti privati e quelli che risultano da concessioni precedenti (LcFH, art. 44).

Nel quadro del diritto svizzero assumono dunque un particolare rilievo i “*droits acquis*”, ossia quei diritti che sono stati in passato conferiti a persone fisiche o giuridiche in forma di concessione di lunga durata per il godimento di taluni beni.

Tali diritti conferiscono una particolare rigidità al sistema e rendono difficile l’introduzione di modifiche in relazione alla particolare resistenza che essi conservano nel tempo. I diritti acquisiti in questo modo si sono consolidati nel corso dei secoli sia in relazione alle pratiche agricole che allo sfruttamento della forza idraulica.

¹⁴³ Per una prima valutazione dell’efficacia di questi strumenti: Mathys L., *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches*, thèse de doctorat, Idheap, Université de Lausanne, 2018.

Un rapido confronto

Se si opera un rapido confronto con il diritto europeo ed italiano, sorge spontaneo osservare come questo assetto amministrativo non sembra rispecchiare i confini dei bacini idrografici regionali o locali¹⁴⁴: i criteri per la definizione delle unità di gestione si basano infatti sulla fisionomia delle strutture politico-amministrative piuttosto che sui confini naturali e sui bacini idrografici, come previsto invece nell'Unione europea dalla DQA del 2000.

La presenza dei *bisses* costituisce poi un elemento di assoluta originalità del sistema di irrigazione alpino del Canton Vallese. I *bisses* non sono soltanto dei canali o delle infrastrutture irrigue, ma dei sistemi complessi che comprendono la raccolta, il trasporto, la distribuzione e l'utilizzo dell'acqua attraverso l'irrigazione dei terreni, principalmente prati e vigneti.

Questi sistemi sono gestiti congiuntamente, sia a livello di comunità rurale sia a livello più basso di gruppo di utenti, in associazioni chiamate "consorzi" ed è a livello di queste strutture che la risorsa idrica viene assegnata e gestita. Le pratiche irrigue tradizionali dell'acqua sono però messe duramente alla prova, come altrove, dal diritto ambientale e dalle sue implicazioni tributarie¹⁴⁵.

Il mantenimento delle particolarità giuridiche locali di fronte alla standardizzazione delle norme e della gestione dell'acqua appare sempre più problematico poiché si trovano ad essere comprese le storiche libertà che hanno trovato espressione nella gestione comunitaria tradizionale dell'acqua.

Gli usi tradizionali locali dell'acqua e la soddisfazione degli obiettivi di conservazione della natura, nonché dell'equa distribuzione della risorsa, richiedono pertanto strategie partecipate che consentano una evoluzione sostenibile del diritto storico. Il tema è peraltro già all'attenzione degli studiosi, almeno con riguardo alla realizzazione di nuove opere idrauliche e alla gestione delle infrastrutture¹⁴⁶.

Si registrano significative differenze fra i due versanti in ordine innanzitutto al sistema di proprietà o titolarità pubblica e privata delle acque.

Anche la sostanziale differenza costituzionale tra l'ordinamento elvetico e quello italiano si riflette in riparti di competenze normative e amministrative significativamente diverse, con un'organizzazione del servizio idrico che non è coinvolto in dinamiche di razionalizzazione e *top-bottom* analoghe a quelle che si sono registrate in Italia nei due ultimi decenni. Totalmente sconosciuto nel sistema elvetico e poi il soggetto regolatore indipendente (*Authority*) costituito in Italia che oggi prende il nome di ARERA.

Quanto agli impatti delle attività agricole sulla risorsa e sul contesto generale, si rileva un più elevato livello di autonomia da parte degli enti locali e una estrema cautela dei li-

¹⁴⁴ C. Mauch, E. Reynard, *The Evolution of the Water Regime in Switzerland*, in I. Kissling-Näf, S. Kuks (eds.), *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, 294.

¹⁴⁵ G. Bailly, *Les usages traditionnels de l'eau à l'épreuve du droit de l'environnement*, sous la direction de Ph. Billet, Lyon, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2018.

¹⁴⁶ S. Utz, *Aménagement des cours d'eau en Suisse : quel rôle joue la participation dans la mise en œuvre des projets?*, Faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne, 2017.

velli di governo confederale e cantonale nell'emanare disposizioni a cui si devono attenere i comuni.

Non può d'altra parte nascondersi nemmeno l'assenza, in Svizzera, di quell'effetto omogeneizzatore e uniformante che viene esercitato nel contesto italiano dal diritto dell'Unione Europea per effetto della supremazia giuridica dell'ordinamento comunitario.

Un altro aspetto che occorre mettere in evidenza è rappresentato dal forte impatto che possono avere le forme collaborative verticali nel contesto elvetico. Strumenti di questa natura, pur astrattamente previsti dall'ordinamento italiano, non paiono adeguatamente sfruttati a sud delle Alpi.

Bibliografia essenziale

Bailly G., *Les usages traditionnels de l'eau à l'épreuve du droit de l'environnement*, sous la direction de Ph. Billet, Lyon, Université Jean Moulin (Lyon 3), 2018

Buren G., *La gestion des services environnementaux: entre règles et régulation négociée*, P. Knoepfel (dir.), Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, 2014,

Calianno M., Reynard E., Milano M., Buchs A., *Quantifier les usages de l'eau: une clarification terminologique et conceptuelle pour lever les confusions*, in *VertigO*, 2017, 17, 1.

Ejderyan, O., *La participation: un outil de prise en compte de la complexité sociale dans l'aménagement des cours d'eau?*, in *Eau Energie Air*, 100, 2, 2008, 91-94

Grasso G., *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in *JUSLETTER*, 9 maggio 2022

Graziele Muniz M., Reynard E., *Integrated Water Resources Management in Federations: The Examples of Brazil and Switzerland*, in *Water*, 12, 2020, 7, 1914 ss

Hostmann M., et al., 2005. *Planification concertée des projets d'aménagement de cours d'eau. Manuel pour la participation et la prise de décision dans les projets d'aménagement de cours d'eau*, Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ, 2005

Leimbacher J., Perler T., *Vergleichende Analyse der genese und Auswirkungen institutioneller Ressourcenregime in der Schweiz: Juristisches Screening*, Working Paper de l'IDHEAP, 2000, n° 9

Louvin R., *La forma di governo svizzera*, in S. Gambino (cur.), *Forme di governo, esperienze europee e nord-americana*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 291-317

Luis-Manso P., *Water Institutions and Management in Switzerland*, EPFL Technical Reports, 2005.

Mathys L., *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme*

de la répartition des tâches, thèse de doctorat, Idheap, Université de Lausanne, 2018

Mauch C., Reynard E., *The Evolution of the Water Regime in Switzerland*, in I. Kissling-Näf, S. Kuks (eds.), *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, 293-328

Milano M., Chèvre N., Reynard E., *Assessing watercourse quality: challenges in implementing European and Swiss legal frameworks*, in *Environmental Science and Pollution Research*, 1, 2018, 25, 1, 805-823.

Milano M., Reynard E., *Prospective integrated modelling of water scarcity risk in western Switzerland: lessons learned and new challenges for water security assessment*, in *Géocarrefour*, 96, 1, 2022

Office fédéral de l'environnement (OFEV), *Gestion par bassin versant- Idées directrices*, 2011

Reynard E., Mauch C., Thorens A., *Développement historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000*, IDHEAP, Working Paper, 2000, n. 6.

Reynard E., Baud, *Les consortages d'irrigation par les bisses en Valais (Suisse). Un système de gestion en mutation entre agriculture, tourisme et transformation du paysage*, in O. Aubriot, G. Jolly (par les soins de), *Histoire d'une eau partagée*, Aix, Presses de l'université de Provence, 2002, 187–212

Schweizer R., *Les bisses du Valais: gouvernance et durabilité, hier et aujourd'hui : le cas de Nendaz*, IDHEAP, Working paper 11, 2012

Reynard E., *Les bisses du Valais, un exemple de gestion durable de l'eau?*, in *Lémaniques. Revue de l'Association pour la sauvegarde du Léman*, 69, septembre 2008, 1-6

Sohnle J., *Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales-Cherchez l'intrus!*, in *Les Cahiers de droit*, 55, 1, 2014

Tignino M., *Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en eau transfrontières*, 2010, in *VertigO*, revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série, 7 giugno 2010

Woolsey, S., C. Weber, T. Gonser, E. Hoehn, M. Hostmann, B. Junker, C. Roulier, S. Schweizer, S. Tiegs, K. Tockner & A. Peter, *Guide du suivi des projets de revitalisation fluviale*. Publication du projet Rhône-Thur. Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ, 2005

Ufficio federale dell'ambiente UFAM, *Rapport Eaux Suisse, état et mesures*, 2022

Utz S., *Aménagement des cours d'eau en Suisse : quel rôle joue la participation dans la mise en œuvre des projets?*, Faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne, 2017

Utz, S., Buletti, N., Ejderyan, O., Graefe, O., Lane, S., Reynard, E., *Processus participatifs pour la mise en œuvre des projets d'aménagement de cours d'eau en Suisse*, in *Bulletin de l'ARPEA*, 2017, 271, 41–50

Le acque transfrontaliere: una questione locale o internazionale? (Roberto Louvin)

Se si prendono in considerazione gli sviluppi della moderna idrografia e li si pone in relazione al sistema giuridico vigente, si deve considerare il fatto che le riserve acquifere dei territori delle regioni interessate al progetto RESERVAQUA assumono la valenza di acquiferi transfrontalieri.

Il problema si pone però in misura molto limitata per quanto riguarda le masse glaciali, le riserve sotterranee che potrebbero fare oggetto di prelievo ineguale, a seconda della rapidità di sviluppo e dell'intensità del ricorso alle tecniche di estrazione delle acque. Questa forma di prelievo è già intensamente sviluppata a valle dei territori propriamente montani, ma non è escluso, sulla base delle attuali evoluzioni climatiche, che vi si faccia maggiore ricorso anche a quote più elevate.

Questa situazione ne fa, applicando per analogia la giurisprudenza della Corte permanente di giustizia internazionale espresse sulle situazioni di comunità rivierasca riguardo alle acque di superficie, una "comunità di diritto", le cui caratteristiche essenziali sono la perfetta uguaglianza tra le parti nell'uso della riserva e l'esclusione di qualsiasi privilegio di un soggetto rispetto all'altro¹⁴⁷.

I crescenti rischi di penuria della risorsa idrica rendono dunque necessario che porsi fin d'ora l'obiettivo di introdurre meccanismi negoziali e partecipativi nella gestione della risorsa e nella prevenzione dei conflitti¹⁴⁸.

La questione non sembra comunque porre problemi derivanti dall'applicazione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (PRCMD): lo stato di sviluppo e le condizioni economiche dei paesi dei due versanti non presenta infatti, nei rispettivi stati di sviluppo, scostamenti troppo significativi.

¹⁴⁷ J. Sohnle, *Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans les instruments conventionnels relatifs aux eaux douces internationales. Cherchez l'intrus!* (2014). Il concetto è stato ribadito dalla Corte internazionale di Giustizia nella sentenza sul caso della diga di Gabčíkovo-Nagymaros, 25 settembre 1997, riguardante opere sul fiume Danubio da effettuarsi in virtù di specifico Trattato concluso tra l'Ungheria e la Cecoslovacchia nel 1977.

¹⁴⁸ M. Tignino, *Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en eau transfrontières*, 2010, in *VertigO*, revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série, 7 giugno 2010.

I sistemi di governance delle acque: uno sguardo verso l'Europa del Nord

Pasquale Viola

Introduzione

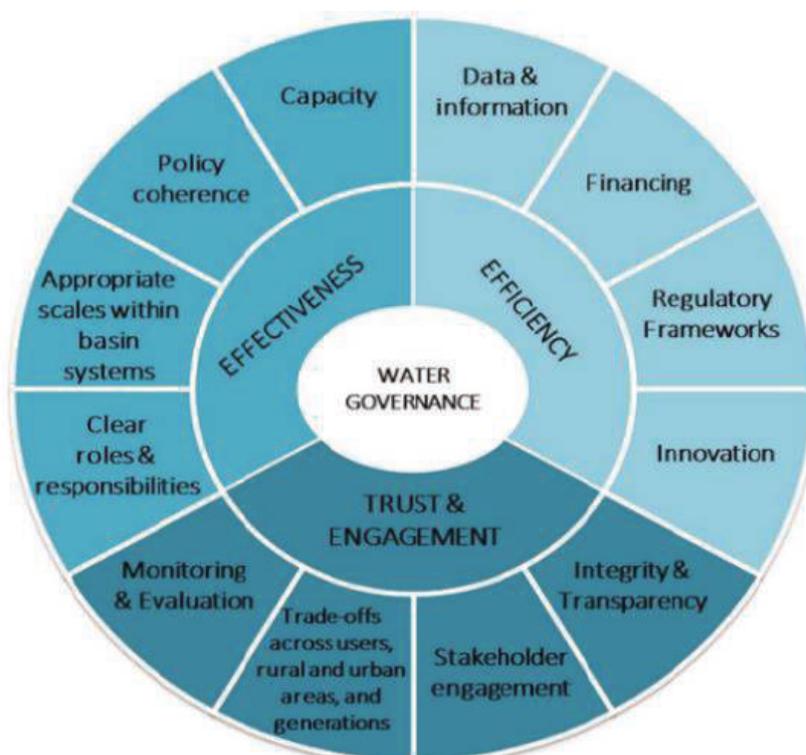
Metodologia, delimitazione dei casi di indagine e scopo dello studio

1. Danimarca
2. Finlandia
3. Germania
4. Irlanda
5. Norvegia
6. Paesi Bassi
7. Regno Unito
8. Svezia

Partecipazione pubblica, tutela anticipatoria e condivisione dei rischi

Introduzione

L'utilizzo razionale delle risorse idriche rappresenta una delle criticità globali – come peraltro affermato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – in merito a numerosi profili ad esso strettamente collegati, quali lo sviluppo sostenibile, la sicurezza alimentare e le questioni energetiche. Di notevole importanza sono, inoltre, le ripercussioni in termini sociali, ambientali ed economici che la gestione delle risorse idriche innesca, producendo un impatto concreto sui soggetti coinvolti (sia fisici che giuridici). Inoltre, l'OSCE ha più volte rimarcato la necessità di definire un approccio strategico ed efficace in termini di *governance* multilivello che soddisfi le esigenze dei vari stakeholder, in tal modo risolvendo – o evitando, tramite assetti che favoriscono forme di tutela anticipatoria – i conflitti tra privati e fra utenti e fornitori dei servizi associati alla risorsa idrica.



Fonte: OECD Principles on Water Governance, <https://www.oecd.org/>

Metodologia, delimitazione dei casi di indagine e scopo dello studio

Le criticità relative all'utilizzo delle risorse idriche e alla scarsità delle stesse possono essere analizzate a partire da ambiti diversi ma strettamente connessi, che richiedono, per una corretta impostazione metodologica, che si sviluppino in base a prospettive di indagine eterogenee: profili internazionalistici, comparatistici, rapporti di utilizzo transfrontaliero, *policies* nazionali e rapporti di competenza a livello subnazionale. Anche sul piano soggettivo si riscontra, a livello europeo, una complessiva eterogeneità nella definizione dei soggetti pubblici e privati, mentre appare prevalente la convergenza nel ritenere

l'acqua un bene non privatizzabile. Per quanto concerne il presente studio, considerando la scelta di adottare un taglio sintetico e schematico per agevolare i soggetti ai quali è indirizzato, solo quando strettamente necessario l'analisi richiama – a volte indirettamente – tesi dottrinali con taglio accademico.

La metodologia di base è di natura comparatistica, al fine di sostenere una macrocomparazione tra casi di studio particolarmente rilevanti in materia di gestione delle risorse idriche, per evidenziare i fenomeni di convergenza e le differenze che derivano, prevalentemente, dalle rispettive forme di *governance* nazionali. Dal punto di vista geografico (vd. Fig. 1), l'analisi ha ad oggetto esperienze specifiche dell'Europa settentrionale (Danimarca e Germania), dell'Europa Nordoccidentale (Regno Unito e Irlanda) e della penisola scandinava (Finlandia, Norvegia e Svezia). Per quanto concerne i confini, si è fatto riferimento alle classificazioni operate dalla Divisione Statistica delle Nazioni Unite.

L'analisi dei singoli casi prevede, innanzitutto, un'introduzione generale circa le principali caratteristiche dell'assetto territoriale (con qualche cenno alla forma di governo) e del riparto delle sfere di attribuzione del potere legislativo, con conseguente definizione delle competenze specifiche in materia di risorse idriche. È da tenere in dovuta considerazione, però, la differenza morfologica dei territori considerati, che va dal contesto insulare a quello continentale, nonché il diverso dato dimensionale (in termini di estensione e demografici).

Per quanto concerne i soggetti coinvolti e le categorie di utilizzatori, si è fatto riferimento ai quattro modelli dominanti come definiti dalla Federazione Europea delle Associazioni Nazionali dei Servizi idrici (EurEau):

1) gestione pubblica diretta, in cui è la pubblica amministrazione a regolare i servizi (nonostante fosse predominante a livello continentale, attualmente questo modello appare recessivo);

2) gestione pubblica delegata, in cui un'entità (di solito pubblica o a partecipazione statale) si occupa della fase esecutiva;

3) gestione privata delegata, secondo la quale la pubblica amministrazione affida a un privato l'attività esecutiva relativa ad obiettivi specifici mediante contratti di cessione o locazione. Come, peraltro, specificato dalla EurEau, nei paesi in cui vige questo modello, sono di solito gli enti locali a provvedere alla contrattualizzazione dei servizi idrici in favore di privati, nonostante le infrastrutture rimangano di proprietà dello stato;

4) gestione privata diretta, in cui la pubblica amministrazione svolge solo attività di controllo e regolamentazione, mentre tutte le responsabilità per la fornitura dei servizi idrici e la proprietà delle rispettive infrastrutture sono attribuite a operatori privati.

Dopo un focus sulle questioni relative all'amministrazione territoriale e alla *governance* come delineati dal Comitato Europeo delle Regioni (e dal Vannportalen, letteralmente il "portale dell'acqua", per quanto riguarda la Norvegia), l'analisi di ogni singolo paese riporta i dati tecnici relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse (vd. Materiali di Sup-

porto). L'ultima parte si incentra sulla partecipazione pubblica e sul ruolo degli enti locali. Data l'eterogeneità che si riscontra in riferimento alle metodologie adottate in sede di monitoraggio nazionale e di pubblicazione dei risultati, si è fatto riferimento ai dati forniti dalla Food and Agriculture Organisation (FAO) mediante il Global Information System on Water and Agriculture (AQUASTAT), un organo *super partes* che fornisce schemi adeguati, intellegibili, equivalenti e costanti in base a numerose variabili sin dal 1960. Per quanto concerne il presente studio, i dati riguardano elementi quantitativi e qualitativi, ossia la presenza complessiva di risorse idriche nel territorio nazionale di riferimento e i diversi usi. Considerando le suindicate differenze in termini morfologici e dimensionali, i Materiali di Supporto forniscono dati per avere un'idea circa le risorse idriche nazionali, le quali sono state raggruppate in:

- a) precipitazioni
- b) rinnovabili interne
- c) rinnovabili esterne
- d) totale delle risorse idriche rinnovabili
- e) risorse utilizzabili e capacità delle dighe.

Circa l'uso, le diverse attività sono state classificate in base al settore agricolo, industriale, municipale. In quest'ultimo caso, la FAO fornisce altresì i dati aggregati, le percentuali di uso per settore e il totale *pro capite*. Va segnalato, inoltre, che i dati e le stime ripropongono l'impostazione dell'AQUASTAT: quando il dato non è accompagnato da ulteriori simboli è da ritenersi ufficiale e fornito dalle agenzie competenti a livello nazionale, la 'E' si riferisce a valori stimati, la 'I' a valori sostitutivi in assenza di dati ufficiali, la 'X' riguarda valori forniti da agenzie esterne (sia nazionali che internazionali).

I dati sono stati accorpati su base cronologica e coprono gli ultimi quarant'anni come segue:

- 1988-1992
- 1993-1997
- 1998-2002
- 2003-2007
- 2008-2012
- 2013-2017
- 2018-2022

Le mappe di supporto pongono in evidenza i principali corsi d'acqua e bacini idrogeologici (AQUASTAT). Alcuni termini, riportati anche nella lingua ufficiale del paese di riferimento, sono stati tradotti in inglese e, quando è stato possibile individuare termini omologhi senza tradirne il senso, in italiano.

1. Danimarca

La Danimarca è uno stato unitario parzialmente decentralizzato, composto da cinque regioni a statuto ordinario, due a statuto speciale (Isole Faroe e Groenlandia), 98 enti locali. Per quanto concerne la proiezione nazionale delle unità subnazionali, gli enti locali sono generalmente rappresentati dall'associazione dei comuni (*Kommunernes Landsforening*, anche conosciuta con l'acronimo KL).

Per quanto riguarda le risorse idriche, la governance si basa prevalentemente sul livello centrale e quello locale; le regioni soffrono il riordino del riparto di competenze verso la decentralizzazione, nonostante abbiano competenze di carattere ambientale come, ad esempio, la bonifica di siti inquinati.

Le autorità centrali svolgono prevalentemente attività relative all'indirizzo, alla valutazione e al monitoraggio. Innanzitutto, le politiche di gestione delle risorse idriche, il monitoraggio dello stato delle acque sotterranee e superficiali, nonché le modalità di implementazione sono definite dalle autorità centrali. Si aggiungono alle precedenti materie la possibilità di rilasciare permessi specifici in riferimento alle risorse idriche e l'attività di supervisione dell'approvvigionamento idrico e della gestione delle acque reflue. Particolarmente rilevanti sono le funzioni di coordinamento, riguardanti l'*impact analysis* – anche di natura economica –, l'implementazione del Piano di Gestione del Bacino Idrografico (River Basin Management Plan), la partecipazione pubblica e la cooperazione internazionale (in particolare per le questioni transfrontaliere). Il livello centrale è altresì competente in materia di definizione del Piano di Gestione Rischio Alluvioni (Flood Risk Management Plan – FRMP) e del FRMP dei distretti idrografici internazionali. Circa gli aspetti riguardanti l'esecutivo, sono responsabili a livello centrale il Ministero della Protezione Ambientale e dell'Energia (Miljø- og Fødevareministeriet), il Ministry of Climate, Energy, and Utilities (Klima-, Energi og Bygningsministeriet) e la Danish Environmental Protection Agency (Miljøstyrelsen).

Gli enti locali (*Kommunerne*) sono competenti per le attività di implementazione relative alla gestione delle risorse idriche, come i programmi di intervento e lo sviluppo di piani locali basati sul River Basin Management Plan. Nello specifico, i comuni preparano ed implementano i piani locali di gestione rischio alluvioni. Circa i profili privatistici, sono gli enti locali ad essere proprietari delle infrastrutture idriche e delle società di trattamento delle acque reflue. Per quanto concerne i valori quantitativi, sia in termini di risorse idriche che di uso delle stesse, vd. Tav. 1 e Tav. 2.

2. Finlandia

La Finlandia è uno stato unitario decentrato, composto da 19 province (incluso le isole Åland, a statuto speciale dal 1921) e 310 enti locali, la cui forma di governo rientra nel modello di repubblica parlamentare. L'organizzazione territoriale si basa, quindi, su tre livelli: centrale, provinciale e locale. Come specificato in alcuni studi del Comitato Europeo delle Regioni, le precedenti contee (lääni/län) sono state sostituite da sei Regional State Administrative Agencies (AVI) e da quindici Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY). Quest'ultimo, inoltre, è particolarmente rilevante considerando l'esperienza finlandese di decentramento amministrativo, caratterizzata da una crescente autonomia sin dall'indipendenza dalla Russia, avvenuta nel 1917.

Per quanto concerne la gestione delle risorse idriche, ciascun livello di governo gode di specifiche competenze. A livello centrale, il Ministero dell'Ambiente (Ympäristöministeriö, Miljöministeriet) è l'organo principale in materia di risorse idriche ed è competente per la definizione delle *policies* e delle legislazioni relative alla protezione e alla gestione dei bacini idrici. Il ministero si occupa, altresì, della cooperazione e delle relative questioni transfrontaliere. Particolarmente rilevanti sono la responsabilità ministeriale nell'implementazione della EU Water Framework Directive e le competenze in materia di monitoraggio delle condizioni dei bacini idrici e la valutazione/approvazione dei piani di gestione delle risorse idriche e della rispettiva implementazione. Il Ministry of Agriculture and Forestry è competente, invece, per la predisposizione e l'attuazione delle legislazioni riguardanti l'approvvigionamento idrico e i relativi servizi, il drenaggio e la sicurezza delle dighe, nonché della definizione degli accordi transfrontalieri riguardanti i corsi d'acqua. Sempre a livello centrale opera il Finnish Environment Institute (Suomen ympäristökeskus – SYKE), che svolge attività di monitoraggio delle acque, di valutazione degli aspetti socio-economici relativi alle decisioni (anche di natura politica) in materia di risorse idriche, in tal modo sviluppando, altresì, soluzioni per l'uso, la gestione e la protezione delle risorse idriche.

A livello regionale, fra le competenze delle agenzie amministrative rientrano prevalentemente il rilascio di licenze e permessi, come quelli relativi al prelievo e all'uso di acqua, nonché alla gestione di condotti idrici e fognari. I Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY), anche se istituiti come proiezione sub-nazionale del Ministero degli Affari Economici e del Lavoro, in realtà operano in stretta connessione con numerosi altri ministeri (a. interni; b. educazione e cultura; c. agricoltura e *forestry*; d. ambiente; e. trasporti e comunicazioni), agenzie (come la Transport Infrastructure Agency) e centri come il SYKE. Fra le numerose competenze in materia di risorse idriche, ciascun ELY definisce i piani di gestione dei bacini idrografici (River Basin Management Plans RBMPs) e i piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk Management Plans – FRMPs), ed è responsabile dell'implementazione in materia ambientale e delle risorse naturali (comprese quelle idriche); in riferimento ai FRMPs, promuove le attività di prevenzione e protezione relative alle alluvioni. Rilevanti sono, inoltre, i poteri di supervisione, che si esplicano in riferimento a due ambiti specifici: 1) i permessi rilasciati dalle AVI; 2) sicurezza delle dighe. Gli ELY coadiuvano e supportano il monitoraggio delle acque operato dal SYKE e le attività relative all'approvvigionamento idrico e ai servizi idrici e fognari.

I Consigli regionali sono competenti per quanto concerne l'elaborazione e l'implementazione dei piani di sviluppo e per la pianificazione dell'uso del suolo. Per la relativa disciplina speciale, il governo delle isole Åland è responsabile dell'implementazione della EU Water Framework Directive e formalmente adotta il piano di gestione dei bacini idrografici.

Per quanto concerne i valori quantitativi, sia in termini di risorse idriche che di uso delle stesse, vd. Tav. 3 e Tav. 4.

3. Germania

Circa la struttura territoriale e la suddivisione amministrativa, la Germania ha un assetto esplicitamente federale (Art. 20, Cost.) ed è suddivisa in 16 stati federati (*Länder*), 401 contee (294 *Landkreise* e 107 *Kreisfreie Städte*), e più di 11000 enti locali.

Per quanto riguarda le sfere di attribuzione del potere legislativo e la suddivisione del potere esecutivo, la definizione delle competenze segue il modello federale, con una tripartizione dei livelli di governo: centrale (ossia federale), regionale e locale. I *Kreise* si collocano come enti intermedi fra regionale e locale.

A livello centrale, la definizione degli aspetti riguardanti la gestione delle risorse idriche è affidata principalmente all'agenzia ambientale tedesca (Umweltbundesamt – UBA) e al Working Group sulle questioni ambientali degli stati e del governo federale (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser – LAWA). Oltre all'aggiornamento della parte scientifica sulla salubrità delle acque potabili, il livello centrale di governo ha rilevanti competenze in materia di coordinamento, in quanto stila le linee guida indirizzate ai *Länder* per l'implementazione, mediante specifici gruppi di lavoro istituzionalizzati, della EU Water Framework Directive. Il livello di governo centrale opera anche in riferimento alla proiezione esterna (internazionale) e interna (fra *Länder*) riguardante le questioni ambientali. Circa il primo caso, ossia proiezione esterna, il centro coordina le attività relative alle questioni transfrontaliere. In base al secondo profilo, ossia inter-*Länder*, il livello federale di governo collabora nella stesura dei Piani di Gestione delle Risorse Idriche di II livello (ossia subnazionale), l'implementazione dei quali rimane, però, di competenza dei singoli *Länder*.

I *Länder* sono dotati di competenze specifiche in riferimento alla stesura dei piani di gestione dei bacini idrografici (River Basin Management Plans – RBMPs) e dei piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk Management Plans – FRMPs), e al rilascio di licenze, sia per la definizione dell'uso ripario che per installazioni industriali inquinanti. Altre competenze rilevanti fanno riferimento alle attività di partecipazione e monitoraggio, nonché di coordinamento, fra i livelli sub-regionali di governo. Il livello di governo intermedio fra regionale e locale (*Kreise*) ha competenze in materia di pianificazione delle risorse idriche, del rilascio di permessi, di raccolta e smaltimento dei rifiuti e del monitoraggio dei bacini fluviali.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse, vd. Tav. 5 e Tav. 6.

4. *Irlanda*

La forma di governo irlandese richiama il modello di democrazia parlamentare, mentre la struttura amministrativa è di tipo unitario e suddivisa in tre regioni, 26 contee e, dal 2014, 31 enti locali. Considerando il tipo di stato unitario e l'estensione geografica, i livelli regionali e locali hanno competenze limitate.

Oltre alle competenze di natura politico-giuridica del governo centrale in merito alle politiche ambientali (anche in ambito marittimo), la gestione delle risorse idriche a livello centrale è affidata a soggetti aventi diversa natura giuridica. Il Department of Housing, Planning and Local Government è competente per quanto concerne l'indirizzo generale in materia di risorse idriche e della stesura dei piani di gestione dei bacini idrografici (River Basin Management Plans – RBMPs) e dei piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk

Management Plans – FRMPs). All’Office of Public Works è affidata l’implementazione dei piani di gestione del rischio e, allo stesso tempo, questo organo le proprie attività in connessione con l’agenzia ambientale irlandese e con i livelli amministrativi subnazionali. Nello specifico, l’Agenzia per la protezione dell’ambiente (Environmental Protection Agency) elabora i piani di gestione del bacino idrografico e svolge attività di monitoraggio, acquisizione ed elaborazione dei dati per quanto concerne le risorse idriche. Dalla EPA irlandese e dalla Commissione per la regolamentazione dell’energia dipende la Irish Water (*Uisce Éireann*), provider di proprietà statale che gestisce il servizio idrico nazionale, responsabile, inoltre, dei servizi relativi all’uso delle risorse idriche (anche potabili) e della gestione delle acque reflue.

Le assemblee regionali svolgono un ruolo di coordinamento fra l’EPA e i programmi di gestione locali, in particolare per quanto concerne la fase dell’implementazione della legislazione regionale e locale.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all’uso delle stesse, vd. Tav. 7 e Tav. 8.

5. Norvegia

La Norvegia è una monarchia costituzionale caratterizzata da una forma di governo parlamentare. Il tipo di Stato è unitario e la suddivisione amministrativa conta tre livelli: centrale, regionale (11 *fylke*) e locale (356 *kommuner*).

Il sistema di gestione delle risorse idriche si basa sulla cooperazione fra i diversi livelli di governo (sia in senso verticale che orizzontale), in quanto la delimitazione dei distretti (a loro volta suddivisi in regionali e locali) è effettuata muovendo dalle caratteristiche idrogeologiche e morfologiche, non in base alla ripartizione amministrativa del territorio. Questo dato è di fondamentale importanza, poiché rafforza l’indicazione di una tendenziale confluenza dell’attività amministrativa verso la dimensione di bacino; i vari livelli di governo operano, quindi, in stretta connessione. Dei quindici bacini idrografici, dieci sono internazionali e coinvolgono la Svezia e la Finlandia.

A livello centrale, la gestione delle materie riguardanti le risorse idriche è affidata ai diversi ministeri competenti per aree, anche se il Ministero del Clima e dell’Ambiente (Klima- og miljøministeren) coordina le attività esecutive. Ad esempio, il Norwegian Water Resources and Energy Directorate (Norges vassdrags- og energidirektorat), fondato nel 1921, è collocato all’interno del Royal Norwegian Ministry of Petroleum and Energy (Norwegian: Olje- og energidepartementet). Il Directorate Group for Water Management (Direktoratene og direktoratsgruppen for vannforvaltning – DGWM) svolge funzioni di coordinamento (anche fra regioni) e di indirizzo, mentre è particolarmente rilevante il ruolo dell’Agenzia per l’Ambiente Norvegese (Miljødirektoratets roller og ansvar – AAN). Quest’ultima, infatti, coordina le attività del DGWM e quelle riguardanti le questioni transfrontaliere (prevalentemente con Svezia e Finlandia) e i rapporti fra Norvegia ed Europa. Va rilevato che l’AAN, oltre a svolgere funzioni consultive in riferimento al Ministero del Clima e dell’Ambiente, opera come autorità amministrativa in numerosi ambiti che vanno oltre la gestione delle risorse idriche, ma che sono a quest’ultima strettamente connesse (come, ad esempio, il Polluter Act, il Natural Diversity Act, etc.). Altri compiti della NEA riguardano le concessioni, i piani d’azione per mitigare l’impatto delle piogge

acide, la decontaminazione delle acque (anche marine), la valutazione dell'impatto delle attività di trattamento delle acque reflue.

A livello regionale, come già indicato in precedenza, la suddivisione avviene in base al dislivello dei bacini idrografici. La funzione di coordinamento e gestione è affidata a un ente locale ricompreso nell'area specifica. Le Water Regional Authorities (Vannregionmyndigheter – WRA) sono responsabili dell'implementazione dei regolamenti riguardanti le risorse idriche, e devono garantire la cooperazione fra autorità di gestione regionali e locali. A loro è affidato il coordinamento, in base alle linee guida nazionali, per la stesura e l'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici.

Attualmente sono state istituite 105 aree idriche locali, che implicano il coordinamento di vari enti locali anche in merito alla gestione di una singola area. Queste aree sono considerate come gli attori principali delle attività regionali, con particolare riferimento ai piani di gestione dei bacini idrografici e dei relativi programmi esecutivi.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse, vd. Tav. 9 e Tav. 10.

6. Paesi Bassi

I Paesi Bassi sono uno stato unitario fortemente decentralizzato, la cui suddivisione amministrativa si basa su 12 province e 355 enti locali (*gemeenten*). Un esempio della decentralizzazione è il potere, per le unità territoriali, di adottare leggi per il territorio sul quale si estende la loro giurisdizione. Il governo centrale svolge, però, un lavoro di coordinamento fra le unità sub-nazionali, ossia regionali e locali. A livello centrale, la gestione delle risorse idriche è affidata al Directorate-General for Public Works and Water Management (Rijkswaterstaat), organizzato all'interno del Ministry of Infrastructure and Water Management (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – MIW), e dalla National Water Authority. A livello nazionale, il MIW ha poteri di indirizzo e gestione strategica, ed è l'organo competente a stilare il Piano Nazionale delle Risorse Idriche (*Nationaal Waterplan*), nel quale confluiscono i piani di gestione dei bacini idrografici (River Basin Management Plans – RBMPs), dei piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk Management Plans – FRMPs) e i Programme of Measures come definiti dalla EU Water Framework Directive. Fra le altre attività del MIW, rientrano quelle di monitoraggio delle acque superficiali e dell'implementazione delle misure relative alle risorse idriche. Di particolare rilievo è il ruolo che ricopre il MIW nel Stuurgroep Water, un gruppo di gestione che include, con l'obiettivo di coordinarne l'azione, il Rijkswaterstaat (ossia il Directorate-General), le agenzie, le regioni e gli enti locali. Inoltre, il livello centrale è responsabile delle misure riguardanti le principali infrastrutture idriche del paese come, ad esempio, dighe o altre strutture che interrompono o limitano il flusso delle acque superficiali o dei corsi d'acqua sotterranei.

A livello subnazionale, la gestione dei corpi idrici è affidata alle province e ai Water Boards. Fra le attività di competenza delle province rientrano l'implementazione e l'elaborazione esecutiva delle politiche idriche nazionali, incidendo anche sulla definizione, sempre a livello regionale, della pianificazione riguardante le infrastrutture di protezione.

I Water Boards (WB, *waterschap*), organi amministrativi indipendenti, rappresentano il soggetto principale nella gestione delle risorse idriche. Essi sono competenti per quanto riguarda le attività di supervisione e monitoraggio connesse alle risorse idriche (tra le quali anche il trattamento delle acque reflue e la sanificazione), sia in termini quantitativi che qualitativi, nonché delle infrastrutture che non sono direttamente gestite a livello centrale. I WB sono, inoltre, responsabili dei piani di gestione delle acque inclusi nei RBMPs. Circa il coordinamento, i WB garantiscono la cooperazione fra gli enti locali, altri uffici regionali e i vari stakeholder.

Gli enti locali, attraverso società partecipate, sono responsabili dell'approvvigionamento idrico e delle infrastrutture relative alle acque reflue, nonché delle acque sotterranee nelle zone urbane. Fra le attività di competenza degli enti locali rientra altresì il coordinamento e l'implementazione della EU Water Framework Directive e la gestione delle emergenze mediante la partecipazione alle *veiligheidsregio's*, ossia un organo pubblico che favorisce il coordinamento, la cooperazione e l'adozione di misure congiunte in caso di emergenze di carattere pubblico.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse, vd. Tav. 11 e Tav. 12.

7. Regno Unito

Il Regno Unito è una monarchia costituzionale, la cui forma di governo è parlamentare. Circa la suddivisione amministrativa, a seguito della cd. *devolution*, anche se tecnicamente il Regno Unito rimane uno stato unitario, dal punto di vista giuridico-amministrativo si è verificata una forte decentralizzazione dei poteri in favore dell'Inghilterra, del Galles, della Scozia e dell'Irlanda del Nord. In base a questo schema amministrativo, di natura asimmetrica, l'organo sovrano della volontà popolare rimane il parlamento del Regno Unito, ma i parlamenti nazionali (il *Pàrlamaid na h-Alba* scozzese, il *Senedd Cymru* del Galles e la *Northern Ireland Assembly*) hanno man mano ampliato le sfere di attribuzione della potestà legislativa. Per quanto concerne la gestione delle risorse idriche, il livello centrale è titolare della funzione di indirizzo politico, di quella legislativa e svolge attività di coordinamento fra i vari livelli di governo. A livello regionale e locale il regime relativo alle risorse idriche segue la divisione amministrativa. In Inghilterra e Galles, compagnie private di prestazione di servizi sono responsabili della gestione dei sistemi idrici (anche delle acque reflue), attualmente sono 17 le maggiori compagnie che si occupano della gestione delle acque, delle quali sei non si occupano dei servizi relativi alle acque reflue. La sfera di operatività geografica delle compagnie non coincide con quella amministrativa e, inoltre, i servizi possono essere disgiunti (ad esempio, diverse compagnie si occupano dei servizi relativi all'acqua potabile e alle acque reflue)¹⁴⁹. Le società di servizi idrici sono subordinate a quattro organi indipendenti: 1) Ofwat; 2) Drinking Water Inspectorate (DWI); 3) Environment Agency, 4) Natural Resources Wales.

a) Inghilterra

A livello regionale sono due gli organi che si occupano della gestione delle risorse idriche. Ad essere competente circa l'approvazione dei piani di gestione dei bacini idrografici (River Basin Management Plans – RBMPs) è il Secretary of State for the Environment. È l'Environment Agency (EA), invece, a elaborare i RBMPs e i piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk Management Plans – FRMPs), mentre svolge attività di monitoraggio dei corpi idrici e delle aree protette come definite dalla EU Water Framework Directive.

Inoltre, l'EA coordina la partecipazione pubblica e ha competenze relative all'implementazione delle regolamentazioni riguardanti i corpi idrici. Le *counties* e gli enti locali sono competenti circa le strategie per la gestione di emergenze derivanti da alluvioni (le *counties* svolgono il ruolo di Lead Local Flood Authorities).

b) Galles

¹⁴⁹ Al fine di permettere al cittadino di conoscere il provider di servizi (ad esclusione di quelli relativi alle acque reflue), è stato creato un sito internet, promosso dal parlamento, per agevolare la ricerca: <https://www.water.org.uk/advice-for-customers/find-your-supplier/>.

La Natural Resources Wales (NRW) elabora i RBMPs e i FRMPs che saranno approvati dalla National Assembly for Wales. La NRW, oltre ad essere responsabile della partecipazione pubblica, svolge attività di implementazione della WFD e delle relative aree protette. Il governo del Galles, oltre ad elaborare un FRMP nazionale, collabora con la NRW per l'implementazione della WFD, anche commissionando attività di report e analisi come richiesto dalla WFD.

Anche nel caso del Galles, agli enti locali è principalmente demandato il compito di stilare dei FRMPs limitatamente alle aree interne alla propria giurisdizione.

c) Scozia

Il coordinamento fra enti amministrativi e lo sviluppo – nonché il monitoraggio – del RBMP sono affidati alla Scottish Environmental Protection Agency (SEPA), mentre la Scottish Water è competente in materia di FRMP e di gestione dei servizi relativi all'acqua potabile, alle fognature e al trattamento delle acque reflue.

A livello subnazionale, i 14 Local Plan Districts (LPDs) sono responsabili dell'elaborazione dei FRMPs locali e delle relative strategie, dell'implementazione del RBMP e della partecipazione pubblica.

d) Irlanda del Nord

All'interno del Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs ha sede la Northern Ireland Environmental Agency (NIEA), competente in materia di implementazione della WFD, dell'elaborazione dei RBMPs e dei FRMPs. Inoltre, la NIEA svolge attività di monitoraggio e controllo quantitativi e qualitativi delle acque sotterranee; attraverso il WFD Stakeholder Fora assicura la partecipazione pubblica ed è competente per le questioni transfrontaliere con la Repubblica d'Irlanda in merito ai due bacini idrici internazionali, ossia il Neagh Bann (35 corpi idrici su un totale di 407) e il North Western International RBD (85 corpi idrici su 1232). I servizi di approvvigionamento idrico e di trattamento delle acque reflue sono gestiti da una società a proprietà statale, la Northern Ireland Water.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse nel Regno Unito, vd. Tav. 13 e Tav. 14.

8. Svezia

La Svezia è una monarchia costituzionale con una forma di governo parlamentare, lo stato è di tipo unitario, ma decentralizzato. La suddivisione amministrativa si basa su tre livelli: centrale, regionale e locale. Attualmente si contano 21 regioni (*regioner*) e 290 enti locali (*kommuner*).

Per quanto riguarda la gestione delle acque, il livello centrale opera attraverso quattro organi: la Swedish Agency for Marine and Water Management (*Havs-och vattenmyndigheten* – SwAM), l'Environmental Protection Agency (*Naturvårdsverket*), la Geological

Survey of Sweden (*Sveriges Geologiska Undersökning*) e lo Swedish Civil Contingencies Agency (*Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap*). Gli organi centrali individuano la strategia di gestione nazionale delle acque, e sono titolari di funzioni di coordinamento, controllo e monitoraggio per quanto riguarda lo sviluppo dei laghi e dei corsi d'acqua. Inoltre, sono individuati come titolari delle competenze derivanti dalla EU Water Framework Directive. Il livello di governo centrale è competente circa l'attuazione e l'implementazione della EU WFD, coordina l'elaborazione dei piani di gestione rischio alluvioni (Flood Risk Management Plans – FRMPs) ed è titolare di funzioni riguardanti gli aspetti finanziari e le questioni transfrontaliere.

Il sistema svedese di gestione regionale è impostato su cinque aree che includono, rispettivamente, dieci distretti idrografici: Norrbotten (Bothnian Bay Water District), Väster-norrland (Bothnian Sea Water District), Västmanland (North Baltic Sea Water District), Kalmar (South Baltic Sea), Västra Götaland (Skagerrak and Kattegat). A livello regionale, le autorità di gestione delle risorse idriche elaborano i piani di gestione del bacino idrografico e gli standard qualitativi di carattere ambientale, svolgono attività di coordinamento per la partecipazione pubblica e sono titolari di funzioni di monitoraggio delle acque sotterranee e superficiali.

Agli enti locali, direttamente o tramite società partecipate, sono riservate le funzioni relative all'approvvigionamento idrico, alla rete fognaria e al trattamento delle acque reflue. Inoltre, agli enti locali spetta il rilascio di permessi riguardanti le risorse idriche.

Per i valori quantitativi relativi alle risorse idriche e all'uso delle stesse, vd. Tav. 15 e Tav. 16.

Partecipazione pubblica, tutela anticipatoria e condivisione dei rischi

Definire il concetto di “partecipazione” implica una distinzione fra il concetto inteso in termini general-generici e gli strumenti a esso direttamente connessi, che, specialmente in ambito giuridico, muovono dal piano funzionale a quello soggettivo. Sul punto, la dottrina ha rilevato come il termine ‘partecipazione’ non si possa ridurre al coinvolgimento in fase decisoria, in quanto rappresenta una fattispecie complessa e dinamica di fenomeni di coinvolgimento di diversi attori (come, ad esempio, utenti e/o privati mossi da interessi economici) al fine di arrivare a una sintesi tra manifestazioni di volontà e fenomeni informativi tesi a un compromesso virtuoso fra società e istituzioni (Louvin, 2018; Rolando, 2014). Inoltre, va sottolineato come la ‘partecipazione’ passi da principio a processo partecipativo, peraltro di natura interdisciplinare (ossia sociale, politica, economica e giuridica) e capace di anticipare la tutela, evitando forme di contenzioso (Pinto & Farrelly, 2022; Conca & Weinthal, 2018; Louvin, 2018; Allegretti, 2010; Jegouzo, 2007; Bombardelli, 2016). In merito alla partecipazione, alla co-partecipazione e agli schemi di governance multilivello, all’interno dello spazio locale si possono sviluppare fiducia e coesione sociale da parte degli stakeholder, anche in vista di accordi aventi natura giuridica o, in casi relativamente meno complessi, persino accordi su base volontaria; inoltre, la gestione del rischio ha favorito la partecipazione alle procedure decisionali deliberative (Fisher & Ingold, 2020; Bergsma, 2019; Baranyai, 2020). Oltre all’ambito di gestione del rischio, la partecipazione è uno degli elementi che favoriscono la resilienza dei bacini idrici; come peraltro evidenziato da Baird e Plummer (2021:10)¹⁵⁰:

Specified and general resilience attributes of aquatic system governance

- Participant diversity and equity (SR) and inclusive participation (GR)
- Effective (SR) and strong (GR) leadership
- Polycentric governance with boundary organizations (SR), decentralized governance (GR)
- Social memory (SR)
- Capacity for self-organization (SR)
- Adaptability, flexibility of planning processes (SR) and institutional flexibility (GR)
- Precautionary risk assessment and reduction strategies (SR)
- Planning strategies that include a wide range of ecosystem services (GR)

Practices and activities that enhance governance resilience

- Forums for participation
- Improved transparency of decision-making
- Planning processes that are participatory and deliberative

Analizzando la natura giuridica del ‘bene acqua’, i contesti alpini rappresentano un’esperienza peculiare circa l’acquisizione, la canalizzazione e la distribuzione dell’acqua, sia in termini meramente materiali (ossia strutturali) che di gestione. In riferimento a quest’ultimo punto, riguardante la fase decisoria e di gestione, le comunità montane non hanno fatto generalmente ricorso a strumenti autoritativi centralizzati e di im-

¹⁵⁰ Specified resilience (SR), general resilience (GR). Baird & Plummer, 2021:10.

sizione *top-down*, ma hanno sviluppato schemi di partecipazione comunitaria e paritaria. Nei contesti alpini il bene-acqua può essere associato al concetto di “*commons*”, riscontrandosi gli elementi che compongono il paradigma proposto da Ostrom, fra i quali rilevano la definizione chiara degli utenti, la partecipazione, il monitoraggio, la *governance* multilivello (Ostrom, 1990; Louvin, 2018). In termini di *governance* ambientale, il concetto di “*overlapping participation*” (ossia quando un soggetto svolge un ruolo multiplo all’interno di reti distinte, ma con competenze e poteri specifici) permette, inoltre, di comprendere le intersezioni fra diversi ambiti specifici che potrebbero includere anche le questioni idriche, collocate all’interno di un più ampio quadro di gestione delle risorse naturali (Paloniitty, 2022).

Le esperienze di gestione delle risorse idriche analizzate in precedenza richiamano diverse forme di partecipazione all’interno della *governance* multilivello, riguardanti, in particolare, due aspetti, ossia la partecipazione alla fase decisoria e alla gestione del rischio. In entrambi i casi appena menzionati, l’attività di partecipazione assume tre coordinate: a) verticale (fra livelli di governo); b) orizzontale (fra enti territoriali aventi la medesima natura giuridica, ad. es. fra comuni); c) trasversale (ossia fra stakeholder ed enti territoriali che possono essere ricondotti al medesimo o a diversi livelli di *governance*).

Il settore pubblico danese è ampiamente decentrato sulla base del principio di sussidiarietà e prossimità, dal 2007 numerose competenze sia statali che regionali sono state, infatti, trasferite agli enti locali. Il fine dei *Kommunernes Landsforening* è quello di instaurare una collaborazione fra pubblica amministrazione e cittadini, al fine di sviluppare comunità locali e gestire le risorse economiche a livello locale. A titolo esemplificativo, rientrano fra le nuove competenze degli enti locali ambiti relativi ai servizi sociali, all’assistenza sanitaria, all’impiego (si pensi al modello ‘*flexicurity*’), all’integrazione, allo sviluppo economico e industriale. Va segnalato che alcuni servizi idrici possono essere acquisiti direttamente dai consumatori.

In Finlandia, gli enti locali partecipano alla pianificazione dei RBMPs e dei FRMPs e svolgono attività di monitoraggio della qualità delle acque (acqua potabile e zone adatte alla balneazione). In base alle materie di competenza, i comuni possono rilasciare permessi di carattere ambientale e supervisionare le attività connesse, mentre sono responsabili dello sviluppo dei servizi idrici e fognari locali.

La disciplina tedesca riguardante gli enti locali e le questioni circa la gestione delle risorse idriche può essere in parte desunta dal contenuto della Legge sulla gestione delle acque (Wasserhaushaltsgesetz – WHG). In sintesi, gli enti locali sono responsabili delle forniture di acqua potabile, del monitoraggio dei corpi idrici minori e possono anche richiedere la consulenza di esperti per le questioni di gestione locali. Inoltre, gli enti locali sono competenti per quanto concerne la gestione e la manutenzione della rete fognaria e del trattamento delle acque reflue.

In Irlanda, a livello locale, il Local Authority Waters Programme (LAWP) garantisce il dialogo diretto fra gli enti territoriali di prossimità e i soggetti nazionali, in particolar modo per quanto riguarda l’implementazione dei RBMPs. Oltre a favorire la cooperazione, sia in senso verticale che orizzontale, il LAWP garantisce la partecipazione dei cittadini e, sul piano scientifico, promuove misure di mitigazione ed elabora report scientifici.

Il sistema norvegese prevede che a livello nazionale sia garantita la partecipazione mediante un “*reference group*” dei soggetti coinvolti in attività industriali a carattere nazionale o di gruppi di interessi diffusi. Inoltre, il piano nazionale di gestione delle risorse idriche può essere inteso come un “*multi-level plan*” che coinvolge i vari enti. Nello specifico, le Water Regional Authorities (Vannregionmyndigheter – WRA) garantiscono la partecipazione di utilizzatori privati e pubblici ai processi di indirizzo e decisionali. All’interno delle WRA sono istituite delle commissioni, che operano a stretto contatto con i rappresentanti di interessi privati e collettivi in materia di acque. I compiti relativi all’implementazione della disciplina nazionale e regionale sono svolti mediante la definizione di piani di azione specifici, con il coinvolgimento degli enti locali (prima dell’approvazione da parte della Norwegian Environmental Agency, le proposte di definizione dei piani di gestione sono sottoposte agli enti locali). A livello organizzativo, anche attraverso commissioni specifiche, le aree idriche locali garantiscono la partecipazione dei vari stakeholder e, in alcuni casi, definiscono figure istituzionali operative che fanno da raccordo fra gli enti locali, le autorità regionali e il livello nazionale. Gli enti locali sono inoltre responsabili in materia di servizi legati alla distribuzione dell’acqua potabile, al drenaggio, alle acque piovane, alla bonifica di aree inquinate, nonché della stesura di piani di gestione locale che implementino la regolamentazione regionale e nazionale.

All’interno del sistema di gestione e partecipazione dei Paesi Bassi, le province svolgono attività di monitoraggio delle acque sotterranee e di *impact analysis*, garantiscono il coordinamento circa la partecipazione pubblica e, in alcuni casi, sono proprietarie di società di servizi idrici. Su quest’ultimo punto va rilevato che la gestione delle risorse idriche può essere affidata a privati, ma, su base legislativa, è stata vietata la privatizzazione dei servizi relativi all’acqua potabile.

In Inghilterra, l’Environmental Agency coordina la partecipazione pubblica e ha competenze relative all’implementazione delle regolamentazioni riguardanti i corpi idrici. In Scozia, a livello subnazionale, i 14 Local Plan Districts (LPDs) sono responsabili dell’elaborazione dei FRMPs locali e delle relative strategie, dell’implementazione del RBMP e della partecipazione pubblica, mentre in Irlanda del Nord la partecipazione degli enti locali alle questioni relative alle risorse idriche si realizza principalmente mediante la partecipazione, attraverso i River Basin District Advisory Councils, ai processi decisionali relativi all’elaborazione del RBMP e del FRMP.

Le competenze amministrative delle regioni svedesi riguardano la fase di implementazione della regolamentazione in materia di risorse idriche, l’attività di monitoraggio, analisi e valutazione delle falde acquifere e delle acque superficiali, l’attività di coordinamento, partecipazione pubblica ed elaborazione dei piani di gestione rischio alluvioni. Gli enti locali svolgono attività di coordinamento, sia verticale (con le regioni) che orizzontali (altri enti locali).

In estrema sintesi, anche se all’interno di schemi perlopiù eterogenei, appaiono alcuni elementi di convergenza, come la prevalente centralità del livello regionale nella gestione ottimale delle risorse, al fine di limitare la frammentazione locale nel rispetto del principio di prossimità, dato che tendenzialmente si cerca di evitare un’eccessiva distanza tra fruitori e centro decisionale. Ulteriore bilanciamento che si è cercato di operare è quello

tra la divisione amministrativa e la gestione razionale della risorsa, in quanto un eccessivo frazionamento e/o la disgregazione dei poli decisionali renderebbe difficilmente realizzabile un'attività efficace in termini di gestione delle risorse idriche. Forme di coordinamento superiore in capo ai livelli statali si riscontrano, invece, in funzione di interessi ambientali e climatici di scala nazionale.

Ulteriore punto da evidenziare è la diffusione, oltre che della già indicata *overlapping participation*, dell'approccio multilivello, favorito rispetto alla concentrazione decisionale in un solo livello di governo, in tal modo favorendo la creazione e l'implementazione di forum partecipativi, di tecniche per agevolare la trasparenza in fase decisoria, di strumenti per la pianificazione in termini partecipativi e deliberativi. A questi fenomeni, come peraltro evidenziato nel modello di Baird e Plummer, fanno da corollario una serie di elementi, quali la partecipazione inclusiva, sistemi policentrici e di *governance* decentralizzata, capacità di autoregolazione, adattamento e flessibilità (quest'ultima anche in termini di organizzazione istituzionale), applicazione del principio di precauzione nella gestione dei rischi.

Riferimenti bibliografici essenziali

Allegretti U. (cur.)(2010), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press.

Baird J. & Plummer R. (2021), *Water Resilience: Management and Governance in Times of Change*, Springer.

Baranyai G. (2020), *European Water Law and Hydropolitics: An Inquiry into the Resilience of Transboundary Water Governance in the European Union*, Springer.

Bergsma E. (2019), *From Flood Safety to Spatial Management: Expert-Policy Interactions in Dutch and US Flood Governance*, Springer.

Bolognesi T. et al. (eds)(2022), *Routledge Handbook of Urban Water Governance*, Routledge.

Bombardelli M. (cur.)(2016), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica.

Conca K. & Weinthal E. (eds)(2018), *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Oxford University Press.

Fischer M. & Ingold K. (eds)(2020), *Networks in Water Governance*, Palgrave Macmillan.

Jegouzo Y. (2007), 'Principe et idéologie de la participation', in *Pour un droit commun de l'environnement*, 577-587.

Louvin R. (2018), *Aqua Æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli.

Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Paloniitty T. (2022), *Law, Ecology, and the Management of Complex Systems: The Case of Water Governance*, Routledge.

Rolando S. (2014), *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, Egea, 2014

**Pianificare collettivamente e gestire i conflitti transfrontalieri sulle risorse idriche:
processi partecipati e mezzi alternativi di risoluzione dei contenziosi sull'acqua**

Ezio Benedetti

Introduzione

Obiettivi e contesto dell'analisi

La mediazione ambientale

Una prima ricognizione

Strategie di mediazione ambientale

Le tappe del dialogo territoriale

Interesse generale e tutela delle 'parti' assenti

I limiti dell'expertise

La partecipazione

Mediazione ambientale e riequilibrio dei rapporti di forza

Chi è il mediatore?

**Governance, politiche innovative, gestione delle risorse idriche e diverse forme di
conflitto sull'acqua**

Acqua e sviluppo umano

Governance innovativa e gestione delle risorse idriche

Tipologie di conflitti in materia di acque

**Le forme di giustizia dell'acqua e mezzi alternativi per la prevenzione e la risoluzione
dei conflitti sulle risorse idriche: esempi, insegnamenti tratti e buone pratiche**

Le diverse forme di giustizia sull'acqua

La mediazione ed i meccanismi alternativi di soluzione delle controversie (ADR)

Il Tribunal de las Aguas de Valencia

Il caso dei Sudovi za vodu nei Balcani

Il caso delle Kinnalainen in Lapponia

Il caso del Médiateur de l'eau in Francia

Conclusioni

Bibliografia

Obiettivi e contesto dell'analisi

Nella cornice degli obiettivi e delle attività definite dal Work Package 5 (WP5) si intende definire in questa parte le «*prospettive per una gestione sostenibile della risorsa idrica nelle Alpi attraverso un approfondimento sulle normative e sulle disposizioni vigenti a livello europeo in materia di razionale utilizzo delle risorse idriche con particolare riferimento alle modalità di quantificazione del costo ambientale del bene Acqua, [la] codifica di politiche partecipate per la gestione della risorsa idrica, [e l']elaborazione di strumenti e di atti di indirizzo da sottoporre alle autorità di governo per garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse idriche*».

Questa sezione del lavoro ha dunque due obiettivi principali.

In primo luogo, quello di definire ed individuare gli elementi fondamentali e necessari per la predisposizione e l'adozione di politiche e modelli partecipati per una gestione innovativa della risorsa idrica, modelli e politiche che devono necessariamente tenere conto dei diversi attori coinvolti (gestori, amministratori e cittadini), nonché dei diversi interessi in gioco, in un'ottica generale di limitazione dei conflitti sull'acqua.

In secondo luogo, dopo aver individuato e descritto le diverse forme di conflitto sull'acqua e di giustizia dell'acqua, sviluppatasi in una dimensione storico-giuridica nel continente europeo, verranno presentate alcune buone pratiche di gestione partecipata delle risorse idriche, nonché di soluzione alternativa delle controversie attraverso la mediazione ed altre prassi extragiudiziali che coinvolgono direttamente i gestori, gli utilizzatori ed i beneficiari del bene acqua. In altre parole, riteniamo che un approccio partecipato alla gestione delle risorse idriche debba necessariamente avere riguardo anche ai diversi metodi di risoluzione alternativa delle controversie sull'acqua, sia in una prospettiva ordinaria che straordinaria (siccità, carenza idrica, sovra utilizzo ecc.), che tengano anche conto dei soggetti interessati, oltre che della dimensione politica della questione.

I profili della mediazione consuetudinaria, della risoluzione alternativa dei conflitti sull'acqua e dell'utilizzo di un processo partecipato per raggiungere tale obiettivo rappresentano il tema principale del presente lavoro.

L'obiettivo centrale dell'analisi è dunque di rispondere alla seguente domanda: come si può prevenire la conflittualità sull'acqua, sia nel suo uso ordinario che in quello straordinario, attraverso un approccio partecipato che prenda spunto dalle esperienze e dai quadri giuridici già esistenti in altre realtà territoriali?

L'analisi proposta tenta di dare alcune risposte alle carenze odierne dei processi partecipativi per la definizione e la risoluzione dei conflitti sull'acqua nelle aree coinvolte dal progetto. Si intende mettere a disposizione delle amministrazioni locali coinvolte, degli enti di gestione interessati e dei cittadini una panoplia di strumenti e di tecniche innovative in grado non solo di garantire una gestione coerente, sostenibile e resiliente delle risorse idriche dello spazio alpino coinvolto (con ovvie ricadute sui bacini idrici di riferimento nella loro interezza), ma anche e soprattutto di definire delle linee guida e degli strumenti che suggeriscano metodi alternativi di prevenzione e risoluzione dei conflitti e delle controversie sulla gestione della risorsa idrica considerata nella sua natura di bene comune inalienabile.

L'approccio seguito è ispirato al concetto di *multilevel governance*, laddove i diversi soggetti interessati alla gestione ed all'utilizzo delle risorse idriche (società di gestione, amministratori pubblici, gruppi d'interesse, società civile e semplici cittadini) hanno la possibilità, non solo di vedere i propri interessi particolari tutelati e considerati, ma anche di prendere parte attivamente alla gestione del bene comune acqua, canalizzando verso forme di soluzione extragiudiziali gli eventuali conflitti che possono insorgere tra i diversi attori.

Questo approccio partecipato si ispira alle esperienze vissute ed alle buone pratiche già adottate in altri paesi da amministrazioni e comunità locali nel dare vita a processi condivisi in cui si ricorre a tecniche e procedure alternative rispetto alla giustizia ordinaria per risolvere le vertenze riguardanti le risorse idriche. Ci sono quindi approfonditi diversi aspetti della questione della conflittualità in materia di acque, individuando modelli in grado di costituire un utile riferimento per le realtà transfrontaliere interessate dal progetto, che, pur afferendo a bacini idrici distinti (il Po ed il Rodano), presentano caratteristiche e problematiche di gestione comuni.

Il ricorso all'uso di tecniche e processi partecipativi che assicurino un adeguato coinvolgimento delle comunità locali e della società civile riducendo il rischio di insorgenza delle controversie è un fenomeno che ha si è notevolmente diffuso negli ultimi decenni nel diritto di numerosi paesi europei. All'interno della gestione e della pianificazione delle risorse idriche da parte delle autorità locali, il coinvolgimento della comunità territoriali nel definire i criteri ottimali di gestione e le modalità di conservazione dell'acqua come bene comune rappresentano dunque una sfida di estrema attualità per la politica in generale e la *governance* sostenibile di questa risorsa vitale.

Pianificazione collettiva e risoluzione condivisa dei conflitti, nella prospettiva analitica che qui si propone, vanno di pari passo.

La dimensione del conflitto è ormai parte ineludibile del discorso sull'acqua: «*L'accesso alla risorsa idrica, tanto da parte di singoli individui quanto a livello più generale delle comunità così come a scala globale, è segnato da forti diseguaglianze. Mentre una parte dello squilibrio si giustifica in relazione a dati geografici o climatici ineliminabili, in molti casi il fenomeno si ricollega ad una iniqua distribuzione della risorsa per effetto di particolari politiche pubbliche o di rapporti economici fortemente sbilanciati*» (Louvin, R., 2018, p. 173).

Pare inevitabile, alla luce di queste considerazioni, che la competizione per accaparrarsi più acqua possibile cresca esponenzialmente, in quanto la scarsità d'acqua che oggi interessa vasti strati della popolazione in numerose parti del mondo deriva, oltre che da un'oggettiva scarsità, anche da rapporti di potere che alimentano povertà e diseguaglianze e favoriscono l'accaparramento delle risorse/bene comune acqua da parte del più forte (Shiva, V, 2003). Le questioni legate all'integrità e alla corretta allocazione di questo bene vitale sono ormai inevitabilmente già oggi fonte di antagonismi, ed è facile immaginare che possano condurre in futuro, anche in relazione ai fenomeni di cambiamento climatico in atto, a conflitti e disordini.

La scarsità – vera o presunta – di un bene necessario alla vita può facilmente provocare animosità, contrapposizioni e tensioni, fino a sfociare talvolta anche in forme di violenza incontrollata. Occorre dunque identificare correttamente queste dinamiche e costruire di-

spositivi in grado di convogliare intelligentemente i fenomeni di incomprensione, evitando la polarizzazione delle rispettive posizioni, il rifiuto dell'ascolto, il rigetto di ogni possibile intesa. In assenza di quadri strutturati ed efficaci di dialogo si può assistere facilmente a un crescendo di intensità emotiva che può generare reazioni sproporzionate e condurre a punti di non ritorno.

L'imposizione di determinate soluzioni da parte delle autorità pubbliche, se non è accompagnata da momenti di ascolto, interlocuzione e avvicinamento delle posizioni, rischia di riprodurre fenomeni che alcune comunità alpine hanno già conosciuto in passato, come accaduto, ad esempio, al momento dell'istituzione di riserve o parchi nazionali dei cui benefici la popolazione locale, a cui venivano richiesti pesanti sacrifici e rinunce, non era adeguatamente compartecipe¹⁵¹. Emblematica al riguardo è stata la vicenda dell'istituzione e della gestione del Parco nazionale del Gran Paradiso nel corso dei suoi primi cinquant'anni di vita.

Il *focus* di questa parte dello studio è perciò proprio l'individuazione di forme efficaci di prevenzione e mediazione finalizzate alla soluzione anticipata di questi conflitti, intendendo fornire ai gestori del bene, alle autorità, alla cittadinanza e ai soggetti associativi esponenziali della società civile gli strumenti necessari per sviluppare un approccio integrato ed innovativo al tema della gestione e della conservazione sostenibile delle risorse idriche nello spazio alpino.

Il territorio transfrontaliero del Vallese, della Valle d'Aosta e del Piemonte può rappresentare un modello e un laboratorio nello sviluppo di una *governance* attenta alle esigenze dell'ambiente, introducendo e sperimentando politiche innovative adatte, nella dimensione locale, per prevenire e gestire i conflitti sull'acqua. Per entrare in materia, si introdurrà ora brevemente il tema della mediazione ambientale, argomento che risulta prodromico e fondamentale per comprendere e sviluppare l'approccio partecipato alla gestione e alla soluzione di queste conflittualità.

La mediazione ambientale

Il concetto di mediazione comprende molteplici attività e non è oggetto di una definizione assolutamente univoca, in quanto esso può riguardare tanto la soluzione tradizionale e secolare dei conflitti tra l'individuo e la società così come i moderni processi istituzionalizzati per la soluzione dei conflitti e le pratiche amministrative partecipate tese alla regolazione concertata di controversie. Più precisamente, l'espressione "mediazione ambientale" ricomprende tutte quelle «mediazioni che vengono svolte nei settori dell'ambiente e della pianificazione territoriale e che si innestano in prospettive di *consensus building* intesi come processi di soluzione dei problemi strutturati in cui le parti in causa scoprono gli interessi di ciascuno, rimettono in questione le ipotesi precedentemente accettate e sviluppano delle strategie tese a massimizzare i reciproci guadagni» (Susskind, L., Van der Wanssem, M., Ciccarelli, A., 2003).

¹⁵¹ Emblematica al riguardo è la vicenda dell'istituzione del Parco nazionale del Gran Paradiso e della sua gestione nel corso dei suoi primi cinquant'anni di vita: (Louvin, R., 2015).

Possiamo comunque, in termini di prima approssimazione, considerare ‘mediazione’ un approccio formalizzato e non contenzioso per la soluzione dei conflitti. La diffusione di tecniche mediatriche ha interessato negli ultimi decenni diversi ambiti, dai rapporti di famiglia alla scuola, dal commercio all’ambiente, rientrando nel novero delle pratiche partecipative che maggiormente hanno contribuito ad estendere il campo lessicale del termine ‘partecipazione’.

Limitando in questa sede le nostre considerazioni alla sola mediazione ambientale riguardo alla risorsa idrica, riscontriamo oggi l’esistenza di molteplici dispositivi ‘ibridi’ che fanno ricorso a tecniche e ad approcci diversi per una soluzione strategica negoziata e assistita dei conflitti (Hoffman, A.J., Ventresca, M.J., 2002).

Le soluzioni individuate e le metodiche intraprese hanno portato a risultati non sempre di uguale valenza: siamo infatti in presenza di un complesso *bricolage* che ha prodotto modelli molto diversi fra loro, con dispositivi differenziati che cercano di adattarsi ai diversi contesti. Questa diversificazione degli strumenti è da porre in relazione al numero dei partecipanti coinvolti, alla natura degli interessi in gioco, al grado di complessità delle istituzioni, all’estensione della problematica, alla natura pubblica o privata degli interessi in conflitto. Laddove questi dispositivi hanno condotto ad esiti positivi, gli strumenti mediatori si sono rivelati dei veri e propri laboratori democratici di (ri)soluzione dei conflitti (Faget, J., 2015)¹⁵².

Come autorevolmente affermato, per pensare ad un nuovo umanesimo, che tenga conto della terra e degli uomini che ci vivono: «*Dobbiamo riconoscere il nostro legame consustanziale con la biosfera e organizzare al tempo stesso la natura e la società. Dobbiamo abbandonare il sogno prometeico di dominare l’universo da soli per aspirare alla convivialità, alla collaborazione ed alla partecipazione di tutti, qui sulla Terra [...]. Solo la mediazione può salvare il mondo*» (Morin, E., 2022, p. 62).

La mediazione ambientale si è diffusa nel corso degli anni ’90 a partire dagli Stati Uniti, favorita dall’istituzione di un’autorità federale indipendente, in seguito alla promulgazione della legge sulla politica ambientale e la risoluzione dei conflitti¹⁵³. Questo approccio di *Alternative Dispute Resolution* è stato oggetto di repliche in forme molto diverse fra loro nel mondo e fra gli esempi più spesso citati vi è il caso del Québec (Gauthier, M., 2004). Consistente è stato il ricorso a questo genere di istituti in paesi di *common law*, come la Nuova Zelanda e l’Australia, mentre in altri contesti (Giappone, Svizzera, Ger-

¹⁵² Faget sottolinea infatti che, lontano dal frastuono dei media, dai tamburi della politica e dalla “giustizia-spettacolo”, le pratiche di mediazione hanno sperimentato modi nuovi, discreti e silenziosi di far vivere la democrazia, elaborando soluzioni reciprocamente soddisfacenti ai conflitti individuali e sociali, e stabilendo modi pacifici di coesistenza.

¹⁵³ Attraverso l’*Environmental Policy and Conflict Resolution Act* del 1998 è stato creato negli Stati Uniti l’*Institute for Environmental Conflict Resolution*, al fine di assistere le parti nella risoluzione dei conflitti ambientali nazionali che coinvolgevano agenzie o interessi federali. L’Istituto è stato istituito come luogo neutrale in cui i contrapposti interessi pubblici e privati potevano trovare un terreno comune d’intesa. Il suo obiettivo principale era la soluzione delle controversie federali in materia di ambiente, risorse naturali e terreni pubblici in modo tempestivo e costruttivo attraverso la negoziazione assistita e la mediazione, e il suo operato era orientato a una soluzione collaborativa dei problemi e alla costruzione del consenso nelle fasi di progettazione e attuazione delle politiche ambientali federali per prevenire e ridurre l’incidenza di future controversie ambientali.

mania, Olanda, Francia) il ricorso rimane piuttosto sporadico (Le Méhauté, N., 2022, p. 25-26).

L'istituto della mediazione ambientale deve essere inquadrato tra le pratiche di dialogo territoriale tendenti al negoziato razionale e alla prevenzione o (ri)soluzione del conflitto. Ispirandosi al procedimento di *negotiated rulemaking*, anche in Francia sono stati attivati procedimenti di questo genere ad opera delle Commissioni locali dell'acqua (CLE), istanze composite incaricate di elaborare e attuare i piani di gestione dell'acqua che sono regolamentati a scala di bacino idrico secondo gli *Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux* (SAGE) (Allan, J., 2020; Thévos, L., 2020)¹⁵⁴.

In qualche caso, i principi della mediazione hanno portato anche all'istituzionalizzazione di figure professionali incaricate della concertazione, in funzione di esperti di partecipazione, di facilitatore e di animatori.

Una ricognizione

Le pagine che sono qui consacrate a questo argomento puntano all'esplorazione sommaria del vasto campo di pratiche, spesso ibride, non già al fine di individuare un modello valido ed efficace in assoluto, quanto piuttosto di evidenziare degli approcci utili a ispirare soluzioni nuove per contesti in cui queste pratiche non siano ancora state utilizzate.

Per impostare correttamente il processo di mediazione, occorre in primo luogo identificare i soggetti realmente portatori di interesse (*stakeholders*). A seconda dei casi, potrà trattarsi di un ambito circoscritto di persone oppure dell'intera popolazione. In conseguenza del numero dei soggetti in campo, il dibattito può assumere la forma di semplice contraddittorio oppure di dibattito pubblico vero e proprio, nel qual caso la procedura potrebbe anche non avere un vero e proprio scopo deliberativo.

In un caso come nell'altro, però, è necessaria un'ampia e completa informazione e comunicazione di tutti i dati rilevanti oggetto della contesa, mentre solo in alcuni casi più limitati è necessario ricorrere all'espressa apertura di una pratica consultativa su scala generale.

Ove il conflitto sia circoscritto alla soluzione di un problema specifico e contingente, in una situazione di dipendenza reciproca tra le parti, si farà luogo a una negoziazione in senso stretto, allo scopo di distribuire oneri e vantaggi della soluzione prospettata attraverso una vera e propria contrattazione. In linea di massima, questo procedimento deve puntare a un'integrazione di risultato che porti a un risultato finale superiore alla semplice somma zero (*win-win*) nel rapporto tra costi e benefici. In altri termini, la mediazione deve consentire, come si vedrà fra poco, una vera e propria "creazione di valore" che può assumere diverse forme e significati.

In una forma più avanzata, si può anche decidere di far luogo a una vera e propria concertazione fra le parti, nel qual caso la procedura potrà assumere la forma di un accordo

¹⁵⁴ Nel contributo di Thévos si segnala, fra l'altro, la costituzionalizzazione a livello cantonale (Cantone di Ginevra) del principio di concertazione in materia di pianificazione territoriale (art. 135), completato dalla costituzione di una cellula di concertazione e di uno spazio apposito dedicato alla concertazione urbana.

definitivo e complessivo sull'azione collettiva da intraprendere nel perseguimento di uno scopo comune, in una sorta di co-costruzione di un progetto o di una proposta.

Strategie di mediazione ambientale

Nella maggior parte dei casi, come si è visto, il processo di mediazione ambientale non risponde a criteri metodologici perfettamente definiti, ma assume i connotati di un metodo di negoziato assistito per il quale sono già disponibili utili strumenti che ne definiscono le linee guida (Barret, P. 2012)¹⁵⁵. Il processo di mediazione deve essere affrontato con la precisa consapevolezza strategica circa il modo con cui deve essere affrontato e i fini a cui deve tendere. In questo quadro, il ruolo del *mediatore* si configura come quello di un'autorità terza, imparziale e indipendente, la cui capacità decisoria è riconosciuta dalle parti o addirittura dall'ordinamento a livello generale.

All'interno del procedimento emergono nettamente i principi di libertà, di responsabilità, di autonomia delle parti e di consenso. Devono pertanto essere esclusi pressioni e condizionamenti esterni di carattere gerarchico, politico, morale, finanziario o funzionale.

Laddove si svolga fra un numero di soggetti predeterminata, l'opera di mediazione assume un carattere necessariamente confidenziale, per cui il mediatore non può e non deve trasmettere a terzi il contenuto dei colloqui e le informazioni ricevute.

Nel conflitto, anche se talvolta restano latenti e non ben identificati, emergono necessariamente interessi, bisogni e motivazioni distinti e spesso antagonisti fra le parti: la chiarezza sugli scopi e le aspettative delle singole parti a confronto deve emergere progressivamente e in maniera non traumatica, senza che da questi chiarimenti derivi discredito per gli intervenienti e nel rispetto della dignità delle posizioni di ciascuno.

La mediazione deve successivamente tendere al riconoscimento reciproco della legittimità delle rispettive ragioni, aprendosi a soluzioni creative, rispettando il diritto vigente ma senza assumere a proprio fondamento la pura e asettica applicazione di norme giuridiche.

Siamo a tutti gli effetti alla ricerca di sbocchi "trasformativi", in cui le parti dovrebbero uscire rafforzate dal procedimento in questione, con un mutuo riconoscimento delle ragioni di ciascuno, con la crescita di valori comuni, con la consapevolezza della propria forza e della capacità di trattare autonomamente e responsabilmente i problemi della vita (Baruch Bush, R.A., Folger, J.P., 2004)¹⁵⁶.

Il compito *creativo* del mediatore deve mobilitare le capacità di ascolto, di riformulazione del problema, di interrogazione sugli scopi ultimi, facendo emergere anche interessi nuovi e di più lungo periodo, insieme ai valori e alle motivazioni proprie di ciascuno. La capacità di risolvere i problemi passa attraverso il rafforzamento del desiderio di giungere

¹⁵⁵ In Italia sono state pubblicate, nel 2016, sotto il titolo *La mediazione dei conflitti ambientali*, le linee guida operative e le testimonianze degli esperti promosse dalla camera arbitrale di Milano. Le linee guida operative e le testimonianze sono reperibili all'indirizzo www.mediazioneambiente.it.

¹⁵⁶ Secondo questi autori, esponenti della scuola "trasformativa", non esistono strumenti di mediazione di per sé neutri e occorre sfatare il mito del carattere avalutativo dell'intervento di mediazione. Il mediatore dovrebbe opportunamente operare nella consapevolezza di essere soltanto un "professionista riflessivo".

a un accordo, operando le necessarie concessioni reciproche. Le parti devono quindi operare liberamente, accompagnate e sorrette nell'individuazione delle possibili soluzioni da un mediatore che può esercitare solo una pressione minima, finalizzata a stimolare gli antagonisti affinché si avvicinino l'uno all'altro nelle loro rispettive posizioni.

Lungo questa via si procede a costruire una visione comune del problema che sta alla radice del conflitto, prospettando soluzioni anche innovative e coraggiose che rispondano ai bisogni identificati, preparando condizioni cooperative per l'accettazione di una decisione che intervenga positivamente sulla realtà concreta e facendo comprendere ed accettare gli esiti di una soluzione condivisa.

Le tappe del dialogo territoriale

Prendendo a riferimento gli studi condotti sull'argomento, si possono indicare qui di seguito le tappe principali della mediazione:

- in via preliminare, è necessario verificare le condizioni di effettiva praticabilità del dialogo. Non sempre queste condizioni sono presenti e qualora l'inconciliabilità sia assoluta e conclamata non è solo inopportuno, ma è addirittura controproducente avviare un procedimento di questa natura;
- secondariamente, si deve procedere alla definizione e alla co-costruzione del quadro del dialogo, individuando e rendendo evidenti alle parti i limiti entro i quali si deve svolgere e le sue precise finalità;
- in seguito si deve far luogo alla raccolta delle percezioni dei diversi soggetti in causa: portarle allo scoperto contribuisce significativamente a spogliare le rispettive narrazioni dei momenti più emotivi e dagli aspetti più retorici che le accompagnano;
- si deve quindi identificare con precisione i bisogni, gli interessi in campo e le aspettative dei contraddittori, procedendo con la riservatezza consentita dalla procedura creando un quadro di massima fiducia reciproca;
- uno snodo estremamente delicato è quello del riconoscimento sostanziale delle ragioni dell'altro, non nella forma di una rinuncia alle proprie ma nel segno di una corretta comprensione delle aspettative della parte avversa e dell'accettazione della loro legittimità;
- a questo punto il procedimento è maturo per potrà tentare di mettere sul tavolo le possibili soluzioni alla vertenza, cercando di definire precisamente i contorni del compromesso sostanziale che viene così raggiunto.
- L'accordo o compromesso raggiunto prende forma quindi come frutto di una libera volontà contrattuale delle parti, il cui esito può eventualmente essere trasfuso in forme pubbliche ed assumere in questo caso le valenze giudiziarie o amministrative consentite dall'ordinamento generale.

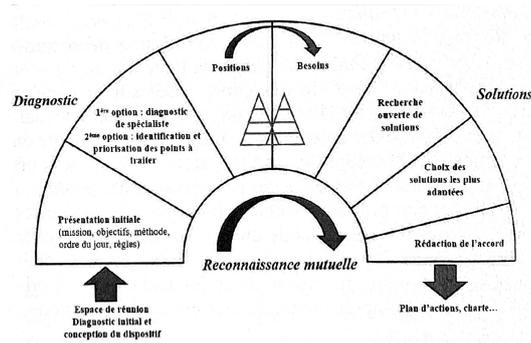


Figure n° 7 : Étapes-types du dialogue territorial
(source : Barret et Guihéneuf, 2012¹⁴).

Schema tratto da N. Le Méhauté, *Médiations environnementales pour construire un monde commun*, Erès, 2022, p. 11.

Si noti che l'obiettivo non è solo di raggiungere un accordo “win-win” in cui entrambe le parti trovino motivo di soddisfazione, non deve infatti prevalere la logica di semplice soddisfacimento dei rispettivi interessi, ma l'obiettivo più alto, in questo caso, di soluzioni ambientalmente compatibili e che migliorino il nostro rapporto con il mondo naturale. Per questo si deve pensare alla procedura di mediazione come a un processo che si sviluppa attraverso un lavoro di redazione graduale, secondo un calendario prestabilito, e si iscrive in una logica temporale di più lungo periodo. Seguendo questa *road map*, una volta definiti i contenuti del documento di partenza, gli atti devono procedere attraverso scambi continui per condurre all'adozione di un progetto comune approvato nella maniera il più possibile unanime (Le Méhauté, 2022, p. 134).

In un crescendo di apertura dialogica, la mediazione ambientale deve passare dal modello pragmatico di *problem solving*, attraverso un approccio di costruzione condivisa del consenso, fino a diventare una vera e propria pratica di democrazia territoriale ambientale.

Tableau n° 3 : Proposition de caractérisation des différentes approches de médiation et conciliation environnementale selon le degré de directivité de l'intervenant (adapté de Marianne Souquet).

	-- Directivité ++		++
	++ Autonomie des médiés		--
	Médiation environnementale		Conciliation
	Dialogue territorial	Consensus building	Problem solving
Rôle de l'intervenant	Directivité relative sur le processus, non-directivité sur le contenu	Interposition : directivité forte sur le processus, directivité relative sur le contenu	Substitution : directivité sur le processus, directivité sur le contenu
Type de relation	Réciprocité	Accompagnement	Prise en charge
Mode d'intervention	Dialogue assisté par le tiers	Interventionnisme du tiers	Contrôle du tiers
Indice de contrainte	Volontaire	Variable	Pression du médiateur
Degré requis d'engagement personnel, de responsabilité et de collaboration	Maximum	Moyen	Minimal
Ampleur des sujets abordés	Litige et conflit	Variable	Litige
Indice raison / émotion	Attention accordée aux perceptions et accueil des émotions, place à l'expertise	Recherche de rationalité, place de l'expertise, espace restreint d'expression des émotions	Exclusion de toute dimension non rationnelle

Schema tratto da N. Le Méhauté, *Médiations environnementales pour construire un monde commun*, Erès, 2022, p. 149.

Molte questioni ambientali, proprio nel contesto montano, aprono fronti conflittuali che durano decenni e inasprono i rapporti con le comunità locali senza potersi risolvere in maniera pacifica. I rischi di crisi idrica nelle Alpi fanno già oggi ritenere probabile che nei prossimi anni la scarsità della risorsa idrica possa innescare fenomeni di scontro che oc-

corre canalizzare fin da subito in procedure dialogate, ad evitare che possano degenerare, come purtroppo oggi avviene in molta parte del mondo.

Un utile punto di partenza sull'argomento è contenuto nel documento redatto dagli esperti della piattaforma "Gestione dell'acqua nelle Alpi", dal titolo *Facing droughts in the Alpine region. Experiences, approaches and common challenges* del 2018, consultabile al sito della Convenzione delle Alpi. Si può ricordare l'impegno della famosa teorica, attivista, e studiosa indiana di tematiche ambientali Vandana Shiva, tra i primi a mettere in guardia rispetto alla diffusione dei conflitti intorno alla risorsa idrica (Shiva, V., 2003).

Alla luce di tutto ciò, il modello rappresentato della mediazione ambientale rappresenta a nostro avviso un'opportunità da cogliere per limitare e contenere i conflitti sull'acqua all'interno dell'area interessata dal progetto RESERVAQUA, nella sua dimensione transfrontaliera e nella specifica cornice dello spazio alpino.

Interesse generale e tutela delle 'parti' assenti

Una seria valutazione delle opportunità che presenta la tecnica di soluzione mediatrice porta anche a chiedersi quale spazio abbiano, effettivamente, l'interesse generale e la tutela effettiva dell'ambiente all'interno di un procedimento nel quale questi valori rischiano di essere sacrificati sull'altare di un compromesso utile soprattutto a disinnescare la tensione fra le parti contrapposte. Non è infatti del tutto improbabile che in queste condizioni l'ambiente, come è stato intelligentemente osservato, possa alla fine rivelarsi come «*le parent pauvre de la médiation*» (Bonafé-Schmitt, J.P., 2020, p. 116).

L'interesse dell'ambiente, come anche l'interesse generale della società, può facilmente trovarsi in conflitto con gli interessi delle singole parti contrapposte e va pertanto protetto *ex se* affinché le eventuali esternalità negative della mediazione non ricadano su di esso. La protezione ambientale deve essere chiaramente riconosciuta *a priori* e restringe necessariamente, almeno in parte, l'autonomia dei privati e degli stessi enti pubblici coinvolti nella mediazione. Essa rappresenta, per meglio dire, una condizione che la orienta verso fini superiori.

Perché la protezione dell'ecosistema e gli interessi generali non vengano trascurati, occorre che bisogni e i valori connessi alla tutela ambientale e alla difesa dei diritti delle generazioni future siano adeguatamente rappresentati intorno al tavolo della discussione. Sia la giurisprudenza che gli studi in materia di diritto dell'ambiente conoscono bene questa problematica e si sono posti da tempo il problema di identificare i soggetti che possono essere correttamente investiti di rappresentanza degli interessi della natura o di singole parti di essa (Billet, P., 2019; Louvin, R., 2017; Morizot, B., 2017).

Così, anche la parte 'non umana' del vivente - si pensi alle specie animali i cui interessi sono stati recentemente presi in conto anche dalla Costituzione italiana in parallelo con l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi - diventa a tutti gli effetti parte in causa del dialogo, investita della possibilità di dare attraverso i propri portavoce un autonomo apporto alla riflessione, secondo modalità che sono ormai in via di sperimentazione un po' ovunque nel mondo, nel movimento generale della società occidentale contemporanea dalla sua storica antropocentrica ad una visione sempre più eco-centrica del mondo (Ami-

rante, D., 2022). I processi conciliativi di cui qui si tratta non possono essere estranei, e tantomeno ostili, ad una rinnovata sensibilità verso il vivente e al riconoscimento ogni parte della comunità biotica come abitante a pieno diritto del mondo. Occorre, a questo scopo, portare la parola dei viventi non umani al tavolo della discussione (Stone, C.D., 1972).

La credibilità e la legittimità sostanziale del processo di mediazione dipendono dunque, in conclusione, dalla presenza di tutti i portatori di interessi e dalla legittimazione di chi li rappresenta. In questo senso, occorre pensare alla mediazione come a una procedura aperta, inclusiva, in grado di stabilire legami anche con soggetti e gruppi esterni a cui si deve assicurare che la loro voce non rimanga inascoltata.

I limiti dell'expertise

La definizione dei percorsi di mediazione ambientale non può prescindere da un'attenta valutazione del ruolo, della legittimità e dell'imparzialità degli esperti che possono esservi coinvolti.

Proprio perché non si dubita del carattere assolutamente necessario dell'approfondimento tecnico delle questioni in discussione, occorre individuare con precisione delle risorse scientifiche di elevata competenza che possano servire a illuminare, al massimo livello delle conoscenze disponibili al momento, il percorso di comprensione reciproca per la formazione di una visione comune. Questa necessità è assolutamente coerente con la natura stessa della problematica ambientale, in cui interviene una molteplicità di fattori chimici, fisici, biologici, sociali, ecc.

Altrettanto evidente agli occhi di chi opera in questo settore è che in quest'ordine di questioni è molto difficile individuare delle risorse assolutamente autorevoli e nel contempo "neutrali" (Cecchetti, M., 2020). Spesso gli esperti, per le più svariate ragioni, sono pregiudizialmente e oggettivamente più vicini alle posizioni di qualcuna delle parti, specie di quando intrattengono strutturalmente rapporti, magari ottenendo finanziamenti per le loro ricerche o ricevendo abituali richieste di consulenze. Queste osservazioni non trascurano nemmeno l'esistenza di forme di pregiudizio ideologico che devono, quantomeno, essere onestamente riconosciute dalle parti.

La scienza a cui ci si riferisce è un insieme delle discipline fondate sull'osservazione, l'esperienza e il calcolo; il suo campo d'azione interessa qui la natura, gli esseri viventi e le loro relazioni reciproche. E se per scienza si intende "il fatto di sapere", non si può negare che il tema ambientale apre necessariamente all'apporto esperienziale personale oltre che a quello puramente scientifico. D'altra parte, l'esperto, il *peritum* latino, è proprio colui che ha esperienza, che può dare prova di conoscere determinate problematiche: tutto ciò ha quindi anche a che fare con una certa saggezza che può venire dal vissuto individuale e collettivo. I saperi sono sistemi di rappresentazione del reale e servono per costruire con gli altri una determinata rappresentazione comune del mondo. In tal senso, si ritiene che sia fondamentale non accettare di essere subalterni in termini assoluti ad una egemonia dei saperi derivante unicamente dalla scienza, tralasciando il dato esperienziale.

Le procedure di mediazione ambientali non sono ispirate al criterio del “chi ha più ragione”. Le parti spesso non intendono fare ciecamente affidamento ai soli tecnici di questa o di quella materia, ma chiedono che siano adeguatamente considerate l’esperienza pregressa e la saggezza della comunità. Non tutti gli interessi in discussione - tra questi, per esempio, la ‘vivibilità’ di un luogo - sono oggettivamente misurabili per cui entrano in linea di conto, necessariamente, interdisciplinarietà, incertezze, implicazioni dettate delle scale temporali e spaziali. A questo si aggiunge la particolare natura dei fenomeni ambientali che non hanno carattere rigorosamente lineare, valutazione di possibili retroazioni, impatti culturali e sociali talvolta imprevedibili. Il compromesso, in tale prospettiva, richiede comprensione e disponibilità alla compensazione e non mero calcolo economico o pura razionalità giuridica.

Per questo, in questo campo occorre dare spazio e legittimità, riconoscendone il valore strategico, anche a ‘saperi profani’, a culture tradizionali e locali, conoscenze prodotte da particolari professioni ecc.. Se si valorizzano le esperienze derivanti da pratiche radicate e diffuse sul territorio si può fare degli attori locali, spesso insostituibili osservatori e conoscitori dell’ambiente che li circonda e con il quale vivono in simbiosi, una risorsa strategica decisiva.

L’esperto, insomma, deve nutrire il dialogo, ricorrere a seri e documentati apporti scientifici, ma deve iscrivere la propria azione in un percorso articolato, culturalmente aperto, e non sostituirsi ai decisori. L’*expertise*, per questo, necessita di essere inserita intelligentemente nel dialogo con il territorio e la società (Cecchetti, M., 2020).

La partecipazione

I diritti di partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale trovano un preciso riferimento normativo nella Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998, ratificata dall’Italia con la L. 16 marzo 2000, n. 108. La Convenzione si fonda sul principio che un ampio coinvolgimento dei cittadini nelle dinamiche di costruzione del consenso intorno a progetti che hanno rilevanti risvolti sulle risorse naturali e sugli ecosistemi sia non solo opportuno, ma necessario per evitare conflitti.

La Convenzione afferma in particolare che «*un’adeguata tutela dell’ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita*» e che «*ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere*». Da questa affermazione discende il «*dovere di tutelare e migliorare l’ambiente, individualmente o collettivamente, nell’interesse delle generazioni presenti e future*» e per garantire tali condizioni si riconosce un ampio diritto ai cittadini di accedere alle informazioni e a prendere parte ai processi decisionali, anche al fine di migliorare la qualità delle decisioni che si raggiungono e di rafforzarne l’efficacia.

Solo avendo sotto gli occhi un quadro completo delle preoccupazioni e delle sensibilità della cittadinanza riguardo a determinate scelte le autorità pubbliche possono assumere le decisioni ottimali e confidare in nel loro positivo impatto delle determinazioni assunte.

Responsabilità, inclusione e trasparenza nei processi di mediazione, anche attraverso il coinvolgimento di comitati, organizzazioni non governative, del settore privato e della c.d. società civile, consentono di allargare il sostegno della cittadinanza alle decisioni in materia ambientale e accrescono le probabilità di successo delle decisioni condivise.

Vale la pena di ricordare, in proposito, che non si tratta solo di un diritto partecipativo genericamente proclamato, ma di un diritto espressamente garantito dalla ricordata Convenzione¹⁵⁷; per questo entrano in linea di conto anche dispositivi di partecipazione su larga scala come l'inchiesta pubblica, il dibattito pubblico, i sondaggi tematici ed altre forme di democrazia partecipativa, che non delegittimano le autorità in carica ma consentono di allargare la platea degli interlocutori.

Il complesso rapporto tra la mediazione ambientale e la democrazia è oggi fondamentalmente un cantiere aperto (Royoux, D., 2013). Lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione offre sempre nuove possibilità di un rapido, esteso e capillare confronto attraverso videoconferenze, *forum*, dispositivi e piattaforme dai caratteri più disparati. Poiché si tratta, nel caso della mediazione ambientale, di procedimenti prevalentemente informali, il ricorso a questi nuovi strumenti è di gran lunga meno problematico di quanto non lo sia nelle procedure politico-amministrative tradizionali.

Il peso e la forza degli argomenti emergono nel dialogo costruttivo grazie ad una equivalenza di trattamento delle parti, che vengono poste su un piano di parità, e se matura il senso di inclusione. Le soluzioni finora sperimentate, per esempio attraverso dispositivi di 'mini-pubblico' composti da cittadini profani, estratti a sorte o scelti secondo metodi di campionatura, hanno già dimostrato di poter promuovere utili riflessioni collettive sulle politiche pubbliche o su questioni controverse (Courant, D., 2020). I dispositivi sperimentati in questo senso sono innumerevoli, dalle convenzioni al *jury citoyens*, passando per le conferenze di consenso e un banco di prova interessante è stato anche costituito dalla *Convention citoyenne pour le climat* in Francia nel 2019

Nell'aprire il dialogo ad altri interlocutori deve emergere tutta l'abilità del mediatore nell'esercizio del suo ruolo "diplomatico", proprio come promotore e guardiano delle interdipendenze, tessitore della relazione e conciliatore tra i diversi punti di vista e le più disparate esigenze. La competenza del mediatore si misura anche nella capacità di far avvertire da parte di ciascuno l'interesse all'operazione. È più che probabile che vi siano, almeno in un primo tempo, reazioni ostili o che alcuni soggetti si rivelino recalcitranti rispetto all'ipotesi di mettere in discussione le proprie ragioni e di partecipare alla costruzione di una soluzione condivisa. Occorrerà dunque stimolare reazioni positive attivando diverse leve, non ultima la prospettazione dei rischi legati a una non-decisione, alla perdita di opportunità e di risorse disponibili, ovvero all'affidamento della decisione ad autorità esterne, con la conseguente totale perdita di autonomia da parte dei soggetti contrapposti.

L'opera di convincimento non passa quindi attraverso un discorso puramente tecnico, ma presuppone la comprensione profonda delle aspettative di ciascuno e la capacità di mobi-

¹⁵⁷ Convenzione di Århus, art. 1: «*Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione*».

litare intelligentemente la forza ideologica delle pratiche simboliche. Solo con pazienza, competenza ed intelligenza si può pensare di instaurare un dibattito soddisfacente, con la partecipazione attiva di tutti, in un atteggiamento di ascolto reciproco e di interesse per l'opinione degli altri attori. Una discussione serena e sincera che consenta libertà di espressione da parte di tutti, un ritmo corretto degli scambi, spontaneità e sincerità di parola, senza mai portare discredito alle persone coinvolte e alle opinioni che esprimono.

È in questo clima che deve maturare il sentimento di condivisione tra i partecipanti, atteggiamento generalmente assente all'inizio del percorso. Le parti devono perciò essere preparate progressivamente all'opera di costruzione collettiva del consenso, devono avere la sensazione di poter ampliare il bagaglio delle proprie conoscenze e di poter raggiungere con soddisfazione un esito finale di comune soddisfazione degli incontri.

Solo persone professionalmente capaci ed esperte sono in grado di affrontare pazientemente delle arene di discussione in cui si potrebbero far strada apatia, indifferenza, noia, incapacità di ascolto, accaparramento della parola, asprezza dei toni, sarcasmo, malizia, ipocrisia, aggressività, collera, disordine, confusione, situazioni di blocco. Occorre quindi una mano ferma e autorevole affinché non si giunga al termine dell'incontro con un senso di complessiva frustrazione.

Mediazione ambientale e riequilibrio dei rapporti di forza

Le parti che convergono verso forme di mediazione riguardo alle risorse naturali, all'equa condivisione dei loro benefici e alla giusta ripartizione degli oneri nella loro protezione non si collocano in posizione esattamente paritaria, ma vi sono spesso evidenti asimmetrie di risorse e di potere. Questo squilibrio può riguardare le informazioni e le conoscenze tecniche di cui una parte dispone, la maggiore o minore capacità di influenzare l'opinione pubblica, la disponibilità di mezzi finanziari e la facilità di ricorso alle reti di relazione. Né va dimenticata, qualora siano presenti nel negoziato enti pubblici, la titolarità di poteri formali che costituiscono essi stessi una posizione oggettivamente dominante.

Affinché la discussione possa essere avviata e condotta in termini di reciproca accettazione, occorre contenere il più possibile l'impatto di queste diversità che costituiscono un ostacolo oggettivo alla mediazione. Un'azione intelligentemente strategica deve tenere conto anche degli stati di incertezza e delle interdipendenze all'interno del quadro complesso delle problematiche ambientali.

Come ha acutamente osservato lo psicologo statunitense Abraham Maslow, «*Se l'unico strumento che hai in mano è un martello, ogni cosa inizierà a sembrarti un chiodo*». Ogni soggetto, all'interno delle procedure di mediazione, tende infatti spontaneamente a comportarsi nella maniera che gli è consueta e a utilizzare tutti gli strumenti che abitualmente usa per risolvere i suoi problemi. Entrare in una logica di mediazione significa invece mettere da parte il proprio consueto atteggiamento mentale e operativo e rinunciare ad imporre una decisione fondata su un diritto che si ritiene esclusivo o comunque largamente dominante, significa uscire dalla propria *comfort zone* per accettare il dialogo ed il confronto con gli altri. Per tutte queste ragioni, il successo della mediazione richiede una crescita culturale tanto delle parti in causa quanto dell'intera società che le circonda.

Chi è il mediatore?

Nella pratica, vi sono ambiti professionali e talora anche organizzazioni a carattere pubblicistico che mettono a disposizione delle parti delle persone in grado di operare questo tipo di delicate mediazioni¹⁵⁸. Su questo punto, le valutazioni possono divergere, ma è probabile che la formazione di appositi mediatori ambientali, dotati anche di competenze culturali e scientifiche idonee all'approccio dei problemi complessi che comporta la gestione dei conflitti in ordine alle risorse naturali, agli ecosistemi e agli impatti climatici futuri, possa rivelarsi una carta molto preziosa.

In considerazione del fatto che questo studio è maturato nel quadro di una cooperazione transfrontaliera alpina tra Svizzera ed Italia, non sembra impossibile pensare che i soggetti pubblici promotori del progetto possano pensare a una istituzionalizzazione della funzione mediatrice anche in un quadro allargato come potrebbe essere, per esempio, quello della Convenzione delle Alpi.

Di certo, i soggetti prescelti dovrebbe avere un profilo di neutralità molto elevato, ma anche una buona conoscenza del terreno, dovendosi muovere tra la gente e gli operatori del settore. Solo in questo modo può sperare di riuscire ad allargare la visione che hanno i singoli attori e far sposare loro altri punti di vista, in una visione condivisa di collaborazione. Si tratta infatti di una "neutralità pro-attiva" che questi operatori del dialogo territoriale devono saper sviluppare nella concertazione che devono svolgere.

Una scelta sfidante

La difficile transizione climatica ed energetica ormai ampiamente avviata, unitamente alla consapevolezza dei rischi legati ad una ridotta disponibilità della risorsa idrica, richiede soluzioni coraggiose.

Le amministrazioni locali e regionali sono in prima fila nell'affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici e hanno assoluta necessità di migliorare la loro capacità di adattamento, ma per fare questo, gli strumenti autoritativi non basteranno. C'è bisogno di un grande sforzo collettivo di *empowerment* delle autonomie locali per formulare ed attuare programmi di adattamento climatico con un approccio nuovo che introduca, insieme alle necessarie risorse finanziarie, anche un diffuso coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti e l'impegno a risolvere quando necessario anche in via sperimentale i problemi che via via si porranno nell'affrontare le sfide che i cambiamenti climatici porranno.

¹⁵⁸ Un progetto specifico di sviluppo professionale di Mediazione dei Conflitti Ambientali di CAM è stato recentemente avviato dalla Camera Arbitrale di Milano. Le finalità di valorizzazione di strumenti alternativi, non contenziosi e creativi, per risolvere e prevenire i conflitti ambientali iniziano ad essere perseguite da alcuni soggetti associativi fra cui l'Associazione culturale Systasis, Centro Studi per la prevenzione e la gestione dei conflitti ambientali nata per la ricerca e dalla sperimentazione nell'ambito del Progetto Mediazione Ambientale.

Le autorità di governo locali, in altri termini, dovranno saper mettere in atto una *governance adattativa* che punti a una resilienza sistemica e delle *policies* totalmente nuove all'interno delle quali lo strumento della mediazione ambientale potrebbe rivelarsi una carta importante (Susskind L., Kim, A., 2002). Nel fare questo, non potranno fare a meno di confrontarsi con i più recenti sviluppi della democrazia partecipativa: è ormai evidente, soprattutto in materia ambientale e climatica, che la democrazia non può ridurre il processo decisionale pubblico ad un mero conteggio dei voti né spingere verso derive tecnocratiche o autocratiche.

Un assetto nuovo e rafforzato di concreta democrazia partecipativa deve necessariamente poggiare su una volontà condivisa dei cittadini, espressa secondo schemi solidamente organizzati e fondati su precedenti di esperimenti positivi e di pratiche coraggiose (Blondiaux, L., Manin, B., 2021). In questo senso, la mediazione ambientale costituisce un processo ormai ben collaudato e rafforzativo della fiducia collettiva che permette di riconoscere nell'altro un co-abitante della Terra, rendendoci consapevoli di una necessaria condivisione, che guarda non solo agli ecosistemi della generazione presente, ma a quelli delle generazioni future.

Partendo da queste considerazioni, nel prosieguo di questo lavoro indicheremo un certo numero di esempi di processi mediativi endogeni in alcune realtà e comunità che basano il loro funzionamento proprio sulla condivisione, la partecipazione e la soluzione delle controversie legate all'acqua.

Governance e politiche innovative, gestione delle risorse idriche e forme di conflitto sull'acqua

Tra le criticità emerse dall'analisi condotta sul contesto territoriale transfrontalieri dai partner svizzeri ed italiani del progetto RESERVAQUA vi è la constatazione che al momento «*non vi sono strumenti comuni e condivisi di indirizzo politico per la gestione della risorsa idrica in ambito transfrontaliero*»¹⁵⁹.

Partendo da tale constatazione, l'analisi proposta si prefigge di offrire spunti per il perseguimento degli obiettivi specifici previsti dal progetto attraverso:

- la riscoperta e la diffusione di una “cultura dell'acqua”, attraverso la parallela valorizzazione dell'esperienza storiche pregresse e l'introduzione di tecniche innovative;
- la messa a punto di adeguati strumenti di indirizzo politico per la gestione della risorsa idrica.

Acqua e sviluppo umano

Il progetto RESERVAQUA ha inserito lo sviluppo di una strategia di gestione integrata delle risorse idriche presenti nelle regioni montane in una prospettiva qualitativa e sostenibile.

¹⁵⁹ <https://www.fondazionemontagnasicura.org/progetti-in-corso/RESERVAQUA>.

In tal senso, come rilevato nel paragrafo precedente trattando dell'importanza della mediazione ambientale, il progetto non può prescindere da un approccio partecipato che coinvolga orizzontalmente le comunità locali, gli amministratori pubblici e le autorità pubbliche di gestione. La partecipazione pubblica di tutti gli *stakeholders* risulta necessaria per la definizione e l'accompagnamento di politiche di gestione innovative in una prospettiva di medio-lungo periodo, che tengano conto anche delle diverse dimensioni e della pluralità di interessi in gioco: la scarsità della risorsa, la necessità di conservazione e tutela ambientale, i bisogni espressi dal mondo rurale ...

Un approccio partecipato alla gestione della risorsa idrica nello spazio alpino deve puntare sulla codifica di politiche condivise, sulla trasparenza e sull'informazione, come chiaramente formulato anche nella già citata Convenzione di Århus. Di converso, la definizione di politiche condivise riguarda anche la prevenzione e la gestione di eventuali conflitti a livello locale e transfrontaliero relativamente all'utilizzo dell'acqua.

Di qui l'interesse a fare riferimento alle esperienze di altri paesi europei nello sviluppare metodi partecipati e mezzi alternativi per la prevenzione e/o la risoluzione delle controversie e dei conflitti sull'acqua a livello locale e transfrontaliero. Senza escludere ovviamente *a priori* l'intervento di organi giurisdizionali, che conserva tutta la sua importanza riguardo a una risorsa essenziale e fonte di vita.

Prima di inoltrarci nella disamina delle diverse forme di giustizia dell'acqua, con particolare riguardo ai meccanismi di mediazione endogena, dobbiamo sottolineare alcuni aspetti generali di *governance* della risorsa idrica che verranno poi ripresi anche nel prosieguo del lavoro.

La corretta gestione del bene acqua, oltre ad essere una risorsa essenziale per la vita sul pianeta, è un "fattore ecologico" imprescindibile per uno sviluppo equilibrato e pacifico delle società umane. Nel mondo di oggi, essa passa necessariamente attraverso una nuova prospettiva antropologica e culturale per tener conto del fatto che *«il progresso tecnologico genera allo stesso tempo una formidabile trasformazione e una formidabile regressione. Apre alla possibilità di due metamorfosi e a quella di un disastro generalizzato. La prima metamorfosi, quella del transumanesimo, tende a produrre una superumanità, dotata di nuovi poteri su sé stessa e sul mondo, e una supersocietà nella quale esso vede l'armonia ma che noi percepiamo come una società macchina. La seconda metamorfosi dedicherebbe il progresso scientifico, tecnologico ed economico al miglioramento della condizione umana e delle relazioni fra gli uomini [...]. Questa metamorfosi è già cominciata ma può essere ostacolata dalle regressioni, dai disastri e dal transumanesimo»* (Morin, E., p. 52-53).

Occorre perciò tenere presente questo *caveat* parlando alla gestione dell'acqua come bene comune e riflettere sulle conseguenze che una gestione non corretta di tale bene potrebbe avere sulle società umane e sulla biosfera in generale, soprattutto alla luce del cambiamento climatico in essere.

In primo luogo, come autorevolmente affermato (Pacific Institute, 2011), l'importanza dell'acqua per la vita significa che il soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze idriche non possono mai essere del tutto svincolati dalla politica: si tratta di un elemento che va attentamente considerato quando si parla di *policies* dell'acqua e *governance* innovativa delle risorse idriche.

In secondo luogo, i temi in discorso non possono prescindere dal considerare l'attuale situazione ecologica riguardo al bene in questione. Secondo fonti autorevoli e scientificamente affidabili (Wilson et al., 2019; Waterpolitics 2013, World Wildlife Fund, 2022), entro il 2025 più della metà delle nazioni del mondo dovrà far fronte a *stress* o carenza di acqua dolce, considerato anche che la crescita della popolazione stimola la domanda di industrie e terreni agricoli, prosciugando le risorse idriche più rapidamente che mai.

Si prevede che il cambiamento climatico esacerberà il problema, alterando i trends delle precipitazioni e causando tensioni gravissime anche in aree del globo tradizionalmente ricche di acqua (come l'area alpina), laddove il patrimonio glaciologico del vecchio continente potrebbe vedersi verrà ridotto drammaticamente fino alla scomparsa di numerosi ghiacciai alpini.

Governance innovativa e gestione delle risorse idriche

Il perseguimento delle finalità di protezione ambientale può avvenire il ricorso a tecniche *command and control* così come a forme di pianificazione e di polizia amministrativa che stabiliscano unilateralmente soglie e obiettivi di qualità, accompagnandoli a controlli, valutazioni, monitoraggi e sanzioni in caso di mancato rispetto.

Rispetto a queste tecniche d'intervento, rigide e spesso fonte di notevoli tensioni, si è fatto gradualmente strada negli ultimi decenni il ricorso ad un *market based approach*, ispirato dall'idea che la protezione dell'ambiente possa essere più utilmente stimolata limitando le esternalità negative delle attività economiche mediante l'utilizzo della leva fiscale con funzione di incentivazione o disincentivazione, con meccanismi di *cap and trade*: nell'emissione degli inquinanti, con la creazione di mercati artificiali

Una terza via è stata individuata nell'incoraggiamento della *self-regulation*, talora incentrata anche sull'immagine che i territori e le imprese cercano di comunicare di sé e dei propri prodotti al fine di riscuotere consensi e di acquisire maggiori quote di mercato.

Scegliere tra diversi sistemi di soluzione delle questioni ambientali non solo richiede un'analisi puramente tecnica e strumentale per individuare il modo migliore di raggiungere gli obiettivi di protezione ambientale, ma solleva anche questioni etiche e politiche controverse (McCloskey, J.H., 1983). Per esempio, il ricorso agli strumenti di mercato incontra rilevanti opposizioni di principio e di natura etica all'utilizzo di incentivi economici per la tutela dell'ambiente, sostenendosi che la vita umana e l'integrità ecologica sono valori insostituibili e inalienabili che non possono essere *sic et simpliciter* essere affidati alle regole del mercato. Gli incentivi finanziari che riducono la protezione dell'ambiente a un mero calcolo finanziario lederebbero dei diritti fondamentali e consentirebbero ai soggetti più forti di ottenere il permesso di causare danni semplicemente pagando costi di transazione più elevati (Kelman, J., 1981).

Queste tesi vengono spesso presentate come argomenti a favore della regolamentazione: lo Stato non dovrebbe, secondo questa prospettiva, sottrarsi al proprio obbligo di definire puntualmente il contenuto dei diritti alla salute e all'ambiente e di costringere anche i soggetti economici a rispettarli puntualmente (Stewart, R.B., Gerelli, E., 1991).

Eppure, il modello prevalentemente pubblicistico della gestione del bene acqua non ha

saputo regolare finora in maniera compiuta lo sfruttamento delle acque da parte dei privati se non per quanto concerne l'aspetto emergente della gestione degli scarichi delle acque reflue per uso civile ed industriale, ma al tempo stesso si è manifestata una chiara insufficienza del diritto privato (nelle forme della responsabilità civile e della conseguente tutela giurisdizionale dei diritti) a garantire una tutela efficace dell'ambiente (Cafagno, M., 2006; Clarich, M., 2007). I meccanismi di mercato si sono rivelati a loro volta insufficienti e un'analisi empirica dello sfruttamento della risorsa fa emergere frequenti e rilevanti *market failures*.

Entrambi questi meccanismi – quelli di impronta pubblicistica e quelli ispirati al mercato – trascurano quasi sempre le esperienze, le tradizioni e gli usi locali, così come non prevedono meccanismi di partecipazione strutturata del pubblico (associazioni, società civile, semplici cittadini, ecc.) alle decisioni per una gestione sostenibile delle risorse idriche, né percorsi di mediazione e di risoluzione alternativa dei conflitti. Da qui la necessità di promuovere modelli innovativi di gestione che tengano conto di queste dimensioni, favorendo un approccio partecipato ed inclusivo.

Tipologie di conflitti in materia di acque

Quali sono le tipologie di conflitti che possono insorgere in materia di acque?

Dobbiamo innanzitutto interrogarci che cosa si intende con il termine 'conflitto'. Secondo una diffusa teoria socio-politica, che ci sentiamo di condividere, un conflitto può essere inteso come un'interazione incompatibile tra almeno due attori, in cui uno di essi subisce un danno, mentre l'altro attore lo causa intenzionalmente o lo ignora (Swiss Agency for Development and Cooperation, 2005).

I conflitti possono generare violenza, oppure possono essere gestiti in modo individuale o attraverso meccanismi partecipati di gruppo (mediazione, soluzioni extragiudiziali, ecc.) in maniera non-violenta, il che può avvenire attraverso forme di dialogo individuale o di gruppo, oppure attraverso meccanismi giuridici più o meno istituzionalizzati che operano internamente o esternamente ai gruppi e individui in conflitto. Ed è proprio quest'ultima dimensione che qui ci interessa.

Il contributo qui proposto intende rispondere a due domande fondamentali:

- Quali sono i principali meccanismi giuridici partecipati per risolvere i conflitti idrici a livello locale ed in una dimensione transfrontaliera attualmente in uso in Europa?
- Esistono mezzi alternativi di risoluzione delle controversie sul bene acqua che possano essere utilizzati anche nello spazio alpino e che possano trovare applicazione (seppur modificati ed adattati alle circostanze ed al contesto) nell'area dei bacini del fiume Po e del Rodano interessati dal progetto RESERVAQUA?

Quando si parla di conflitti sull'acqua, le dimensioni e le circostanze variano considerevolmente. Secondo il Pacific Institute (2011, p. 12) esistono diverse tipologie di conflitti idrici ed essi non hanno mai una sola causa. I conflitti possono essere armati o non-armati.

Per la prima forma, quella armata o internazionale, sono state individuate tre diverse tipologie di conflitto che riguardano il bene acqua:

- 1) I conflitti per il controllo delle risorse idriche come “causa” (es. India/Pakistan);
- 2) Le contese intorno all’acqua come “strumento” militare o politico (es. Israele/Palestina);
- 3) L’acqua come “obiettivo” militare (es. USA/Iraq).

Per la seconda tipologia, quella dei conflitti ‘non armati’, è quella che riguarda il contesto del progetto RESERVAQUA ed è possibile affermare che si tratta, per la maggior parte, di controversie legate a politiche di sviluppo e di utilizzo del bene acqua che riguardano l’accesso al bene e il suo prelievo (ovvero ‘non prelievo’, per preservarne integrità ecologica e godimento pubblico) da parte di individui o gruppi che se ne sentono privati o esclusi. Questa è la tipologia prevalente dei conflitti che si sviluppano a livello locale o transfrontaliero tra gruppi contrapposti quando le risorse idriche o i sistemi idrici rappresentano una fonte di contesa e controversia nel contesto di diverse idee e modelli di sviluppo economico e sociale.

Spesso, i conflitti socio-economici sono causati da nuove politiche di sviluppo legate al bene acqua nel suo utilizzo industriale, agricolo, turistico-ricreativo, usi di impatto ben superiore a quelli domestici che si attestano attorno all’8-9% del consumo complessivo (Molden, 2007; Ritchie and Roser, 2018). La scala delle priorità d’uso della risorsa, per quanto puntualmente individuata da molte legislazioni odierne, non mette al riparo da meccanismi di appropriazione che perturbano il rispetto della gerarchia d’uso.

Questa gerarchia si deve raccordare con l’adozione di politiche che mettano in atto scelte di fondo democraticamente assunte, rendendo effettivo l’ordine delle priorità che le legislazioni esplicitato in vario modo.

In Italia il Codice dell’Ambiente assicura priorità di tutela e utilizzo delle acque sulla base dei criteri di solidarietà e di salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni future, “allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell’ambiente, l’agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici”. La ‘gerarchia’ vera e propria è invece indicata in maniera piuttosto sfumata, attraverso la formula per cui “Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità” (art. 144, cc. 3 e 4). Come si vede, lo spazio interpretativo circa il contenuto della norma risulta particolarmente ampio.

Infine, va introdotta un’ultima categorizzazione relativamente ai conflitti idrici in termini scalari.

I conflitti sul bene acqua possono essere locali, nazionali, regionali o globali. Sono le prime tre sub-categorie quelle che qui rilevano maggiormente, mentre i conflitti globali per l’acqua, come quelli che riguardano la disponibilità mondiale di acqua nel quadro del commercio alimentare globale, per esempio nella sua forma di “acqua virtuale” nel ciclo alimentare (Hoekstra, 2003), rappresentano una dimensione meno rilevante rispetto agli obiettivi del progetto RESERVAQUA.

Per quanto concerne i conflitti locali, essi possono ad esempio riguardare tensioni per l’utilizzo di un pozzo d’acqua, di una sorgente o di una riserva idrica sotterranea o di na-

tura glaciale, oppure la competizione per l'accesso all'acqua tra le forme tradizionali di agricoltura o pastorizia e le esigenze maggiormente idrovore della moderna agricoltura irrigua (Arsano & Baechler, 2018).

Su scala sia locale che nazionale, (Luzi, 2008; Mason et al., 2009), un antagonismo anche intenso può prodursi a partire dalle diverse opzioni circa l'uso del suolo e il riconoscimento o meno di diritti sull'acqua preesistenti. In entrambi i casi, occorre che la pianificazione urbanistica soggiaccia a precise cautele a salvaguardia degli usi prioritari.

Anche lo sviluppo di nuove infrastrutture e le modalità della loro gestione, come noto, può generare conflitti particolarmente aspri: nel contesto alpino, le maggiori tensioni si sono manifestate nel corso degli ultimi anni in relazione ai prelievi a scopo idroelettrico e agli impianti di innevamento artificiale.

I conflitti locali e nazionali legati all'acqua sono però talvolta associati anche ad altri fenomeni, come quelli che etniche e interreligiose. Questa sovrapposizione si verifica spesso in Paesi in cui l'acqua già scarseggia in misura rilevante, come nel caso del conflitto del Darfur dove le risorse idriche sono ridotte anche a causa di cambiamenti climatici che hanno acuito le tensioni fino allo scontro armato aperto.

A livello regionale, i conflitti possono nascere in relazione al godimento di bacini fluviali, ghiacciai d'alta quota o acque sotterranee transfrontaliere, con esiti che richiedono interventi di natura anche diplomatica. Ne abbiamo esempi nei bacini del Nilo, Mekong, Giordania, Eufrate-Tigri, Syr Darya e Amu Darya, nonché nei ghiacciai delle catene montuose del Karakorum, tra India, Cina e Nepal e delle Ande, tra Cile e Argentina. Per la sua particolare conformazione e per la larga coincidenza dei confini politici con la lo spartiacque naturale questo fenomeno ha finora interessato in maniera soltanto marginale la catena alpina.

Intendiamo ora affrontare più concretamente i conflitti locali e nazionali che si producono quando il funzionamento dei sistemi tradizionali di gestione viene eroso e non ne vengono creati (e accettati) di nuovi, sfociando in conflitti di difficile composizione (o addirittura violenti, come nel caso delle lotte tra le tribù di pastori e la moderna industria dell'allevamento nella valle di Woyito in Etiopia).

In termini generali, occorre tenere sempre presente la possibilità di fare ricorso a due tipi di strumenti:

- i meccanismi *esogeni* attraverso l'operato di organo giudiziari istituzionalizzati, che però spesso determinano incomprensioni e non rispondono alle esigenze di efficacia, di pacificazione e di immediatezza nella risoluzione
- meccanismi *endogeni* di giustizia partecipata e di mediazione dei conflitti idrici come quelli che esistono da tempo memorabile in Europa ed hanno profonde radici storiche e socio-economiche nelle comunità che li adottano.

Riguardo ai meccanismi regolatori consuetudinari e ai diritti storicamente acquisiti dalle comunità locali occorre un aspetto particolare che riguarda in modo diretto gli obiettivi del progetto RESERVAQUA: ci riferiamo al particolare e accelerato impatto dei cambiamenti climatici sulle riserve idriche contenute nei ghiacciai e nelle falde sotterranee.

Cambiamenti climatici, ghiacciai e acque sotterranee rappresentano tre facce di un'unica sfida interrelate tra loro rispetto all'emergere di nuovi potenziali conflitti. La naturale invisibilità di alcune riserve idriche sotterranee e la complessità di modulazione delle riser-

ve glaciali possono produrre scenari inattesi che occorre prevedere per anticiparne e attenuarne gli impatti, considerando tutte le sfaccettature della multifunzionalità delle masse d'acqua.

La scarsità della risorsa o la difficoltà di accesso alla stessa non conduce ineluttabilmente ad un conflitto e numerosi sono già gli inviti a sostenere la necessità di rafforzare la cooperazione locale e transfrontaliera tra i diversi utilizzatori piuttosto che a sottolineare le potenziali conflittualità derivanti dall'utilizzo del bene acqua (IWMI, 2006).

La ricerca ha messo bene in luce il fatto che, comparativamente, i climi aridi non sono necessariamente più inclini ai conflitti di quelli umidi: i conflitti per l'acqua possono scoppiare in egual misura nei Paesi ricchi e in quelli poveri, nelle democrazie e nelle autocratie (UNESCO, 2019). Anche a livello internazionale l'acqua sembra fornire sovente più motivi di cooperazione transfrontaliera che di guerra. Alcuni conflitti legati all'acqua si sono effettivamente verificati intorno a bacini idrici internazionali, ma nel resto dei circa 300 bacini condivisi nel mondo il bilancio in termini cooperativi è stato ampiamente positivo (IWMI, 2006).

Non si vede quindi perché un approccio collaborativo non debba potersi adeguatamente sviluppare anche nell'area alpina in generale, luogo tradizionalmente segnato da impronte collaborative e da spirito federativo, e nell'area di interesse del progetto RESERVAQUA in particolare.

Le forme di giustizia dell'acqua e la partecipazione civica e popolare alla risoluzione dei conflitti

Il diritto all'accesso all'acqua potabile e sicura viene sempre più spesso considerato come un diritto umano essenziale, inalienabile e universale, fondamentale per la vita degli uomini ed interconnesso agli altri diritti umani, visto che ne condiziona l'esercizio (Riedel, E., Rothen, P., 2006; Frosini, T.E., 2010; Razzano, G., 2017; Louvin, R., 2018, p. 175). In tal senso, il diritto all'acqua, in quanto fonte insostituibile di vita è stato evocato per la prima volta come diritto naturale (Zolo, D., 2005). Questo approccio giusnaturalistico al diritto all'acqua come preconditione per il godimento di tutti gli altri diritti è fortemente sostenuto da tutti coloro che ritengono doveroso e necessario promuovere e rafforzare sistemi di gestione delle risorse idriche democratici e partecipativi. Sistemi all'interno dei quali la mediazione di comunità e la ricerca di mezzi extragiudiziali per la risoluzione di eventuali conflitti, gestiti direttamente dai membri delle comunità, possono ricoprire un ruolo centrale come vedremo in questo paragrafo. La partecipazione civica e popolare alla gestione delle risorse idriche, della quale abbiamo parlato in precedenza, va di pari passo con la presenza di sistemi di risoluzione di eventuali controversie interni alle comunità di riferimento, laddove il giudice di comunità o il mediatore ambientale vanno a sostituirsi sia al giudice ordinario che a quello amministrativo.

In tale prospettiva, non va trascurato il fatto che al contempo la risorsa idrica in generale viene sempre più spesso considerata anche un bene comune in quanto appartenente ugualmente a tutti (Iannello, C., 2012; Louvin, R., 2018, p. 130 ss.), e ogni uomo ha il di-

ritto di utilizzarla per quanto occorre al soddisfacimento delle proprie esigenze, seppur nel rispetto dei principi di sostenibilità e tutela.

L'intervento del giudice risulta quindi fondamentale quando si tratta di risorse vitali e contese come l'acqua, che per la sua stessa natura di diritto fondamentale e bene comune può causare contenziosi e conflitti. Ma quali sono le principali forme di giustizia dell'acqua e quali sono quelle che tengono in dovuta considerazione le attività di mediazione e di risoluzione dei conflitti in una dimensione comunitaria e partecipata?

Le diverse forme di giustizia dell'acqua

In una prospettiva storica è possibile individuare due forme prevalenti di giustizia dell'acqua. La prima è quella che prevede la designazione all'interno della stessa comunità degli utenti di individui autorevoli e qualificati che avranno il compito di svolgere attività di mediazione e di risoluzione delle controversie. È questo un modello di giustizia che possiamo definire endogeno, interno, cioè, alle comunità interessate. La seconda forma di giustizia dell'acqua, invece, è quella attualmente più diffusa e comune; quella che individua nel potere politico, o in un apparato giurisdizionale appositamente designato dallo stesso, più o meno separato dall'autorità che governa, il depositario del compito di risolvere eventuali conflitti riguardanti il bene idrico. È questo un modello che è possibile definire esogeno, in quanto esterno alle comunità che godono direttamente dell'utilizzo delle risorse idriche regolamentate.

La regolamentazione endogena dei conflitti è tipica delle comunità più antiche e primitive. Comunità che, difettando di un potere centralizzato e di un'amministrazione ramificata, individuano uno o più soggetti di riconosciuta autorevolezza ed esperienza. Si tratta di individui che, in ragione del loro carisma, della loro saggezza e competenza, godono di una reputazione e di una legittimazione implicita all'interno della comunità alla quale appartengono. Reputazione, conoscenza, esperienza e legittimazione sono elementi che permettono a questi soggetti di prendere decisioni equilibrate e che considerino gli interessi della collettività nel suo complesso, tutelandone al contempo l'armonia interna e favorendo il dialogo ed il confronto tra i suoi membri.

Va evidenziato però che questa funzione è stata spesso parte integrante del potere sovrano come evidenziato anche da alcuni frammenti di codici mesopotamici giunti fino a noi. Non è un caso, infatti, che nel codice di Hammurabi si affermi esplicitamente che la giustizia idrica venga regolata direttamente ed autocraticamente dal sovrano stesso (o dal suo rappresentante nominato), sanzionando i comportamenti contrari all'interesse della collettività, erogando pene e disponendo sanzioni per i trasgressori (Dellapenna, W., Gupta, J., 2009).

Di converso, il funzionamento dei meccanismi giurisdizionali nei sistemi di diritto formalizzato risulta più articolato e sofisticato. Ad esempio, nel diritto romano la magistratura suprema conserva ancora le funzioni di magistrato giudicante di più alto grado solo nell'epoca monarchica (Monateri P., 2000), mentre a partire dalla fase repubblicana è un giudice vero e proprio a prendere le decisioni in materia di contenzioso idrico sulla scorta di regole codificate. In altre parole, negli ordinamenti dove prevale un modello esogeno di

risoluzione delle controversie sull'acqua esistono diverse tipologie di modelli giurisdizionali che rispondono alle diverse modalità di allocazione delle risorse idriche. È possibile individuare alcune tipologie di risoluzione esogena che risultano prevalenti in una prospettiva storica che tiene anche conto dei diversi ambiti di applicazione: il giudice di comunità, il giudice ordinario, il giudice amministrativo specializzato e, in epoca recente e in contesti geograficamente limitati, del giudice ambientale.

In termini generali, è emersa in maniera significativa negli ultimi anni la tendenza ad istituire organi giurisdizionali specializzati in materia ambientale, anche per rispondere, in via principale, all'esigenza di colmare gli spazi lasciati dal legislativo e dall'esecutivo¹⁶⁰. Lungi dal trattarsi di semplici eccezioni, si è registrato un sensibile incremento di tribunali e corti ambientali (*Environmental Courts and Tribunals-ECTs*), basti pensare che al 2012 se ne contavano circa 1200 distribuiti all'interno dei vari livelli di governo in 44 paesi¹⁶¹.

Questo *trend* si è nel tempo consolidato e, come messo in luce dall'UNEP¹⁶², ad oggi è possibile persino sistematizzare le varie esperienze in base alle loro varie tipologie. Nello specifico, le corti ambientali sono state classificate in base a quattro modelli:

- 1) *Operationally Independent Environmental Courts*
- 2) *Decisionally Independent Environmental Courts*
- 3) *Mix of law-trained and science-trained judges*
- 4) *General Court Judges Assigned Environmental Cases*

A questi l'UNEP aggiunge una quinta figura sotto l'etichetta "*alternative approach*", in cui l'apporto tecnico è di volta in volta quantificato in base alla concreta necessità del singolo giudizio¹⁶³.

Considerato che uno degli obiettivi prioritari di questo lavoro è quello di individuare delle pratiche alternative per la risoluzione dei conflitti sull'acqua che operino all'interno di una comunità in una prospettiva partecipata, ci limiteremo in questa sede a richiamare alcuni esempi e buone prassi di gestione endogena dei conflitti idrici. Non verranno analizzati in dettaglio i diversi modelli giudiziali istituzionalizzati operanti nel mondo anglosassone, il ruolo del giudice ordinario così come quello del giudice amministrativo o del giudice ambientale.

La mediazione ed i mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR)

¹⁶⁰ D. Amirante, *Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India*, in *Pace Environmental Law Review*, 29, 2, 2012, 441. Vd. anche C. Warnock, *Environmental Courts and Tribunals: Powers, Integrity and the Search for Legitimacy*, Oxford, 2020; P. Viola, *Ordinamenti giuridici adattivi e istanze di autonomia epistemologica: la costituzionalizzazione dell'ambiente e del clima* (in corso di pubblicazione).

¹⁶¹ G. Pring, C. Pring, *Environmental Courts & Tribunals*, Nairobi, 2016.

¹⁶² UNEP, *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, Nairobi, 2022.

¹⁶³ Si pensi ai Gerechtelijke Omgevingsdeskundigen olandesi. UNEP, *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, cit.

Quando si parla di meccanismi endogeni di risoluzione dei conflitti, si fa riferimento generalmente ad un meccanismo uniforme ma non istituzionalizzato in tutte le aree in cui viene praticato. In effetti, i diversi meccanismi di mediazione e di soluzione dei conflitti interni alle comunità, che a prima vista possono sembrare simili, alla luce di un'analisi approfondita della prassi seguita, evidenziano notevoli differenze al loro interno.

L'ADR, nella sua eccezione più nota di "*Alternative Dispute Resolution*", ma anche in quella più innovativa versione di "*Appropriate o Amical Dispute Resolution*", è un movimento di pensiero e, allo stesso tempo, un fenomeno para-giuridico che ha dato notevole impulso alla diffusione di forme di risoluzione del contenzioso, per l'appunto, "alternative" alla giurisdizione statale. Tale movimento si è sviluppato, nella sua fase iniziale, soprattutto negli Stati Uniti, dalla fine degli anni 70' e si è esteso anche in Inghilterra ed in alcuni paesi dell'Europa continentale. In francese si utilizza il diverso acronimo MARC ("*Modes Alternatifs de Reglement des Conflits*").

Le radici di questo fenomeno, lungi dal potersi condurre alla breve storia del nuovo continente, sono molto più antiche e possono essere rintracciate in alcune filosofie orientali, risalenti nei secoli, che professavano la soluzione pacifica d'ogni genere di conflitto ed imponevano la ricerca di un accordo per porre fine ad una lite in corso¹⁶⁴. Non stupisce che questo genere di filosofia conciliativa abbia trovato terreno fertile, molti anni dopo, proprio negli Stati Uniti e nel resto del mondo anglosassone: infatti, il sistema di *Common Law*, per sua tradizione e struttura, non attribuisce grande importanza alla funzione della norma in quanto tale e si fonda sull'elaborazione giurisprudenziale che assurge a cardine del sistema. In virtù di tale impostazione, il Common Law si pone come un ordinamento in continua evoluzione, particolarmente sensibile ai mutamenti sociali, alle tendenze evolutive ed alle spinte della comunità. In questo contesto, la ricerca di soluzioni concordate, tipica dei metodi d'ADR, anche al di fuori degli schemi normativi già esistenti, appare molto più adatto di quanto non lo sia per i sistemi di diritto codificato, tradizionalmente garantisti e legati alla funzione propria della norma. È pur vero però che, mai come negli ultimi anni, abbiamo assistito ad un fenomeno d'avvicinamento tra i sistemi di *Common Law* e di *Civil Law*, laddove i primi si sono dotati, in misura crescente, di veri e propri atti normativi ed i secondi hanno gradualmente conferito rilevanza al precedente giurisprudenziale, pur restando radicalmente diverso il sistema angloamericano per il suo peculiare pragmatismo che lo differenzia dal radicalismo teoretico dei nostri sistemi di diritto continentale. È proprio in un tal contesto che il movimento delle ADR ha trovato, prima ancora che nelle "tavole della legge", numerosi adepti che hanno colto le potenzialità di una metodologia che consente, a tutti i protagonisti della contesa, una libertà di movimento comune ai procedimenti giudiziari.

Seguendo questo linea di pensiero si ritiene che la ricerca di metodi alternativi per soluzione dei contenziosi idrici che tengano in dovuta considerazione la mediazione e la partecipazione civica e popolare, anche nell'area alpina interessata dal progetto RESERVAQUA, debba tenere in debita considerazione la presenza di diversi modelli di ADR legati

¹⁶⁴ Così era per la dottrina confuciana, secondo la quale il valore fondamentale doveva ritenersi l'armonia naturale tra i singoli, i gruppi e l'intera società, considerando la controversia alla stregua di un turbamento di tale armonia, che doveva essere ricomposta, attraverso la volontaria ricerca di una soluzione di compromesso, evitando di ricorrere all'instaurazione di un processo.

alla gestione ed all'utilizzo delle risorse idriche attualmente operanti in Europa. Nei prossimi paragrafi introdurremo i principali modelli che a nostro avviso possono risultare interessanti anche per i partner progettuali di RESERVAQUA. Modelli che rappresentano diversi approcci e buone pratiche che tengono conto della dimensione comunitaria e partecipata, ed in quanto tali duplicabili in parte anche in contesti geografici diversi.

Il Tribunal de las Aguas de Valencia

Di fondamentale importanza per capire il funzionamento di un sistema endogeno di amministrazione della giustizia idrica è lo studio del sistema organizzativo storico e tuttora operante delle *acequias* (tradizionali canali irrigui in muratura di carattere comunitario, la cui denominazione deriva dall'arabo *as-sāqiya*) di Valencia, composto di otto *acequias mayores* e di un articolato sottosistema di distribuzione reticolare. È questa una delle forme di giustizia di comunità legata all'acqua più antiche e conosciute nel continente europeo che merita particolare attenzione alla luce degli obiettivi di questo studio e del progetto RESERVAQUA in generale.

Il sistema ha probabilmente origine in un'organizzazione comunitaria fondata su un gruppo etnico omogeneo in grado di decidere al suo interno la distribuzione della risorsa, regolando i conflitti e l'esecuzione dei lavori secondo accordi intervenuti su base consuetudinaria. Le ricostruzioni storiche più attente suggeriscono che il diritto consuetudinario alla base del sistema si sia sviluppato nelle organizzazioni tribali e poi si sia trasformato in una vera propria struttura corporativa organizzata e legalizzata (Glick, 1979).

La secolare istituzionalizzazione del sistema valenziano ha portato alla costituzione per i vari canali irrigui (*acequias de la huerta*) di separate *comunidades de regantes* rette da *cequiers* (oggi chiamati *sindicos*). Nel *regadío* storico, il coltivatore sostiene insieme agli altri consorti i costi dell'amministrazione e del mantenimento delle opere, con organismi di gestione locale che hanno forti capacità coattive ma restano contraddistinte da un marcato approccio partecipativo. Il modello iniziale ha risentito della crisi dovuta all'espulsione dei *moriscos* (1609-1614) ma, superate le iniziali difficoltà, è riuscito a permanere in funzione ed è ancora attivo ai nostri giorni.

L'autonomia dei *regantes*, utilizzatori dell'acqua a scopo irriguo, non si manifesta solo nell'adozione democratica delle regole di gestione e nell'elezione degli organi ad essa deputati, ma soprattutto, ed è questo che ci interessa mettere qui in risalto, in forme di giustizia amministrata in maniera rapida ed efficace grazie al singolare modello del *Tribunal de las aguas de Valencia* (in valenziano: *Tribunal de les Aigües*) tuttora operante.

Si tratta probabilmente di uno dei più antichi organi di giustizia operanti in Europa, originalissimo nella sua concezione e retto da principi che oggi il moderno diritto processuale riscopre, come l'oralità, la concentrazione, la rapidità e l'economia del processo. Un'istituzione giudiziale "organica e sociale", sotto forma di giuria incaricata di pronunciarsi sul conflitto insorto e dotata di un indiscusso prestigio e di un'autorità di assoluto rilievo, al punto da dare origine ad una esecuzione spontanea praticamente immediata delle sue decisioni, assunte da magistrati non già professionali, ma scelti fra gli stessi *regantes* in ragione della loro autorevolezza e competenza (Fairén-Guillén, V., 1988).

La tradizione vuole che le sentenze di questo particolarissimo tribunale siano pronunciate in seduta pubblica, ogni giovedì a mezzogiorno, alla *Puerta de los Apóstoles* della Cattedrale valenziana. Seguito con curiosità e come attrazione turistica da una moltitudine di persone, questo rito particolare testimonia visivamente della robustezza e dell'efficacia dell'antica istituzione e del suo perfetto funzionamento nel quadro della gestione del bene idrico comune.

È un'istituzione dotata di prestigio ed autorità, che si caratterizza per la rapidità e l'efficacia delle decisioni prese. L'utilizzatore (contadino) sostiene insieme agli altri consorti i costi dell'amministrazione e del mantenimento delle opere, con organismi di gestione locale che hanno forti capacità coattive ma restano contraddistinte da un marcato approccio partecipativo.

L'autonomia dei *regantes*, utilizzatori dell'acqua a scopo irriguo, non si manifesta solo nell'adozione democratica delle regole di gestione e nell'elezione degli organi ad essa deputati, ma soprattutto in forme di giustizia amministrata in maniera rapida ed efficace grazie al singolare modello del *Tribunal de las aguas de Valencia* tuttora operante (principi ispiratori: l'oralità, la concentrazione, la rapidità e l'economia del processo).

Un'istituzione giudiziale "organica e sociale", sotto forma di giuria incaricata di pronunciarsi sul conflitto insorto e dotata di un indiscusso prestigio e di un'autorità di assoluto rilievo, al punto da dare origine ad una esecuzione spontanea praticamente immediata delle sue decisioni, assunte da magistrati non già professionali, ma scelti fra gli stessi *regantes* in ragione della loro autorevolezza e competenza.

Va anche sottolineato che l'ordinamento spagnolo ha integrato formalmente questo sistema giurisdizionale particolare nella *Ley de Aguas* che afferma che «*alla giuria compete giudicare i conflitti concretamente insorti tra gli utenti della comunità nel quadro delle ordinanze ed applicare ai trasgressori le sanzioni regolamentari, così come fissare i risarcimenti che possano discendere dall'infrazione. I procedimenti saranno pubblici e verbali nella forma determinata dalla consuetudine e dal regolamento. Le sue sentenze saranno esecutive*» (TrLag, art. 84, c. 6). L'istituzionalizzazione di un sistema non-istituzionalizzato, partecipato e che opera orizzontalmente è non solo possibile, ma auspicabile considerata l'efficacia e la solidità del modello.

Il caso dei Sudovi za vodu nei Balcani

Un altro esempio estremamente interessante e rilevante per il tipo di analisi qui condotta è quello dei *Sudovi za vodu* (Tribunali dell'acqua) diffusi nell'area balcanica. È questo un tipico caso di giustizia di comunità meno conosciuto rispetto all'esperienza di Valencia ma egualmente significativo. Si tratta di un sistema di gestione e risoluzione dei conflitti non istituzionalizzato, che si basa su una dimensione essenzialmente comunitaria e consuetudinaria, che recentemente, anche a causa della perdurante siccità che ha colpito alcune aree della regione balcanica dove questo modello era ampiamente diffuso in passato, ha trovato nuovamente una sua più diffusa applicazione.

L'origine di questo modello di gestione partecipata e di risoluzione delle controversie sull'acqua viene fatta risalire al XVII secolo (Smilović, H., Adić, M., 2019). All'epoca

quasi tutta la penisola Balcanica era sottoposta al dominio dell'Impero ottomano. Nel 1612 il sultano Murad IV decretò la creazione di un sistema di gestione delle acque per uso irriguo e per l'allevamento che tenesse conto della particolare orografia, della relativa scarsità della risorsa acqua nella regione, e degli interessi, a volte divergenti, delle comunità di pastori ed agricoltori della Erzegovina, del Montenegro, della Macedonia settentrionale della Serbia sud-occidentale, della Macedonia, della Tracia greca e della Bulgaria occidentale. Si tratta di un'ampia area geografica che presenta un sistema ecologico montano di tipo alpino con diverse zone a carattere carsico ad un'altezza compresa tra i 600 e i 2,500 metri di altitudine.

A seguito di una grave siccità che aveva colpito la regione negli anni precedenti, e considerata l'inefficacia delle misure emergenziali adottate dall'amministrazione ottomana per alleviare le sofferenze della popolazione e salvare le attività economiche colpite¹⁶⁵, nel 1610 il governatore di Sarajevo Ahmed-Bey ordinò ad alcuni rappresentanti della sua amministrazione di raccogliere le opinioni all'interno delle comunità colpite per individuare le modalità migliori per ridurre l'impatto della perdurante siccità. Il nuovo modello avrebbe dovuto garantire l'approvvigionamento idrico e ridurre la conflittualità sull'acqua tra le diverse comunità interessate che era ormai diventata endemica. Il sistema generale che scaturì da quest'analisi incrociata dei bisogni e delle prassi delle popolazioni interessate dal problema era ispirato ad una parziale decentralizzazione della questione con un approccio orizzontale, che, seppure sotto la supervisione dell'onnipresente burocrazia ottomana, doveva garantire una gestione diretta della risorsa idrica da parte delle comunità interessate.

Gestione comunitaria, partecipazione, dato esperienziale e competenza sono le pietre angolari del sistema. Le tradizioni, le buone prassi ed i modelli consuetudinari già presenti all'interno delle comunità consultate diventano parte integrante del modello, che risulta estremamente flessibile e variabile nel passaggio da una comunità interessata all'altra, anche a breve distanza. Si tratta di differenze che concernono sia le soluzioni tecniche che gestionali proposte, anche se l'approccio organizzativo e ed il sistema giudiziale sono comuni. Si può parlare di una sorta di approccio resiliente *ante litteram*, che teneva conto non solo degli interessi delle comunità ma anche delle buone prassi e delle esperienze maturate in seno a ciascuna comunità per minimizzare i conflitti idrici e garantire una corretta gestione della risorsa.

Il sistema basa il proprio funzionamento su tre figure elette direttamente dalla comunità interessate (uomini proprietari di terreni, commercianti e allevatori che abbiano compiuto almeno 24 anni) in base ad un elenco di soggetti eleggibili rivisto periodicamente e compilato da ciascuna comunità coinvolta (città o villaggi con almeno 1,500 abitanti) in base all'esperienza, alle conoscenze, al carisma ed alla reputazione dei candidati all'interno di ciascuna comunità interessata (ogni uomo che abbia compiuto almeno 30 anni ed abbia svolto o svolga attività economiche legate alla pastorizia od all'agricoltura si può candidare).

¹⁶⁵ Si calcola che circa il 60% delle greggi ed il 35% dei raccolti viene perso nel periodo tra il 1609 ed il 1611 (Smilović, H., Adić; M., 2019).

Le tre figure sono il saggio delle acque (*mudrac za vode*), il mediatore per l'acqua (*posrednik za vodu*) ed il giudice per l'acqua (*sudija za vodu*). Va evidenziato, che questo sistema tripartito si inserisce in un contesto multi-etnico, multiculturale e multireligioso che caratterizza la regione balcanica. Un singolo saggio, mediatore o giudice dell'acqua è infatti responsabile per l'acqua utilizzata da più comunità vicine (è un problema di scarsità delle risorse e di frammentazione nella presenza delle diverse popolazioni sul territorio), a volte anche con significative differenze tra loro (musulmani e cristiani, turchi e slavi, ecc.). Da qui la necessità di individuare e scegliere delle persone che rappresentino interessi diversi in uno spirito di condivisione, e che godano di un indubbio prestigio non solo all'interno delle loro ma anche delle altre comunità dove si troveranno ad operare.

Il saggio delle acque viene nominato tra individui che hanno un riconosciuto carisma all'interno della comunità da cui provengono e una diffusa conoscenza in materia di gestione e conservazione delle acque. Il dato esperienziale pare prevalente, tant'è che ogni comunità può nominare un saggio da inserire nell'elenco dei papabili, ma ogni saggio una volta eletto si occupa di gestire le risorse che vengono utilizzate da più comunità (generalmente almeno tre o quattro). Una volta eletto il saggio ha il compito di coordinare e gestire tutti i lavori di manutenzione e gestione delle opere irrigue e dei pozzi utilizzati dagli allevatori transumanti e dagli agricoltori delle comunità interessate. La sua opera deve essere ispirata ai principi di equilibrio ed equità, ed ogni decisione va condivisa con le comunità interessate. Ogni lavoro di manutenzione va svolto congiuntamente dalle diverse comunità che utilizzano una determinata risorsa/riserva idrica ed i metodi scelti sono diversificati e flessibili in ragione delle diverse tradizioni e consuetudini proprie di ciascuna comunità.

Va sottolineato che spesso l'opera del saggio e le decisioni tecniche adottate sono il frutto di una mediazione e di un dialogo tra comunità diverse che afferiscono però alla stessa risorsa idrica. In altre parole, il saggio deve mediare tra comunità diverse per gestire in modo sostenibile l'acqua, a volte scarsa, che viene utilizzata congiuntamente da popolazioni e gruppi diversi, potremmo definirlo come una specie di approccio transfrontaliero che risulta di particolare interesse anche per il progetto RESERVAQUA.

Il mediatore per l'acqua si occupa di due funzioni.

La prima è legata alla dimensione gestionale, poiché interviene per mediare interessi e posizioni diverse presenti all'interno di due o più comunità che utilizzano la stessa risorsa idrica e non riescono a mettersi d'accordo sulle soluzioni tecniche da adottare, o sulle modalità di condivisione e suddivisione dei lavori di manutenzione della stessa. Lavori che, lo ricordiamo, hanno carattere comunitario, periodico ed obbligatorio.

La seconda funzione è di natura pregiudiziale per così dire, un'ADR che si basa sulla mediazione. Nel caso insorgano delle controversie e dei conflitti (anche violenti) tra gli utilizzatori di una risorsa idrica il mediatore deve intervenire per interpellare le parti in causa e capirne le ragioni, per cercare poi di giungere ad un compromesso accettabile dalle parti che eviti il ricorso al giudice delle acque. Si tratta di un'azione pregiudiziale dove il mediatore cerca di comporre gli interessi in causa con spirito di equità. Gli eventuali accordi raggiunti tra le parti hanno forma orale e sono sanciti dalla presenza del mediatore che ne informa poi in forma scritta le comunità interessate. Nello specifico, viene affisso un avviso sulle mura del palazzo dell'amministrazione ottomana presente in ogni comuni-

tà con più di 1,500 abitanti che riporta i dettagli della controversia e le modalità di composizione/compromesso concordate tra le parti in causa alla presenza del mediatore.

Il giudice dell'acqua è il supremo organo giurisdizionale del sistema che interviene solamente nel caso in cui l'azione del mediatore non abbia successo. Le sue sentenze sono orali, immediatamente eseguibili e non appellabili. Esattamente come nel caso del mediatore le sentenze vengono poi affisse sul palazzo dell'amministrazione ottomana dove le comunità interessate dal conflitto afferiscono. Il giudice ha una competenza territoriale più ampia rispetto al mediatore e viene scelto tra persone di comprovata esperienza, carisma e reputazione, che abbiano avuto almeno 5 anni di esperienza nell'amministrazione pubblica oltre ad una profonda conoscenza tecnica delle questioni legate alla gestione delle risorse idriche, ma che comunque provengano dalle comunità interessate.

Questo sistema endogeno di risoluzione cadde in disuso con la creazione degli Stati nazionali balcanici tra il 1880 ed il 1918, per poi venire definitivamente abbandonato negli anni successivi al primo conflitto mondiale. In epoca recente, tuttavia, soprattutto in alcune aree rurali dell'Erzegovina occidentale e della Macedonia il sistema pare avere ritrovato nuova vita, essendosi diffuso nell'area attorno alle città di Mostar e Strumica, dove circa 20,000 persone partecipano dal 2016 alla compilazione degli elenchi ed all'elezione periodica (ogni due anni) delle tre figure dianzi descritte.

Manca, tuttavia, una qualsiasi forma di istituzionalizzazione o di riconoscimento giuridico del modello da parte delle autorità bosniache o macedoni, a differenza di quello che abbiamo visto nel caso del *Tribunal de las aguas de Valencia*. Si tratta, in buona sostanza, di un sistema che funziona in modo informale che è andato a colmare una lacuna nella presenza della pubblica amministrazione sulle tematiche legate all'acqua nei paesi interessati (Smilović, H., Adić; M., 2019). Si ritiene in tal senso che il modello ivi presentato possa rappresentare un precedente interessante anche per gli obiettivi perseguiti dal progetto RESERVAQUA.

Il caso delle Kinnalainen in Lapponia

Un'altra prassi che merita una breve disamina rispetto ai diversi modelli endogeni di gestione dei conflitti sull'acqua è il caso delle popolazioni lapponi in Finlandia. Sin dal XV secolo i Lapponi, popolo di allevatori di renne che vive oltre il circolo polare artico, ha sviluppato un sistema di giustizia informale che mira a risolvere eventuali conflitti tra le diverse comunità/villaggi nell'accesso alle riserve d'acqua dolce (Suppalainen, F., 1999).

Si tratta di un modello di mediazione non strutturata, dove i capi dei villaggi/comunità interessate dall'eventuale contenzioso tra due o più allevatori per l'utilizzo di uno specchio d'acqua (ricordiamo che la Finlandia è conosciuta anche come il paese dei 100 laghi) si incontrano fisicamente per definire un compromesso accettabile per tutte le parti in causa. Il sistema funziona su base consuetudinaria ed orale, ma è riconosciuto come valido ed obbligatorio dall'ordinamento finlandese a seguito dell'approvazione nel 1996 di un'apposita legge (Tr. Fin 12/96, Vesilaki ja Lapin väestö) che cita testualmente questo sistema di ADR.

I *Kinnalainen* sono i termini degli accordi raggiunti che vengono trasmessi oralmente a tutti i membri delle comunità interessate dalla controversia. Essi sono obbligatori in tutte le loro parti, non opponibili ed immediatamente esecutivi. Oggi vengono registrati e inclusi in un database conservato presso il Ministero delle minoranze del Governo di Helsinki.

Si tratta di un meccanismo di mediazione informale, consuetudinario ed orale, profondamente radicato nella mentalità e nelle tradizioni lapponi, tant'è che da dati recenti risulta che i Lapponi abbiano partecipato direttamente a meccanismi giudiziari tradizionali per la soluzione di controversie sull'acqua solamente in una dozzina di occasioni dal 1970 al 1999, contro le oltre mille sentenze emesse da tribunali ordinari e amministrativi finlandesi aventi come parti in causa cittadini non appartenenti alla minoranza lappone (Suppalainen, F., 1999, p. 36). Ciò dimostra non solo l'efficacia ma anche la pervasività del sistema di mediazione in atto, che può a ragione rappresentare un modello riproducibile in altri contesti e realtà.

Il caso del Médiateur de l'eau in Francia

Un breve accenno lo merita anche una nuova figura introdotta recentemente nell'ordinamento francese: il *Médiateur de l'eau*. Non si tratta in questo caso di un sistema di gestione endogena dei conflitti vero e proprio, né di un modello alternativo di giustizia di comunità, quanto piuttosto di «una delle tante forme di raffreddamento e di prevenzione dei contenziosi che vedono contrapposta l'utenza e la pubblica amministrazione (o i gestori privati di un pubblico servizio)» nelle società europee contemporanee (Louvin, R., 2018, p. 94).

In sostanza l'ordinamento francese, tradizionalmente ispirato sin dall'epoca napoleonica a modelli esogeni, codificati e istituzionalizzati di gestione dei conflitti idrici, che vedono un ruolo centrale per il giudice amministrativo, ha inteso con l'istituzione di questa nuova figura dotare i cittadini di uno strumento nuovo per comporre eventuali conflitti. La figura del *Médiateur de l'eau* ha particolare riguardo ai conflitti che possono insorgere tra gli utenti e le autorità di gestione nell'ambito dell'esecuzione del servizio idrico, con l'obiettivo prioritario di evitare il ricorso continuo al giudice amministrativo, snellendo di tal guisa il sistema giudiziario nel suo complesso.

Le funzioni svolte dal *Médiateur de l'eau* sono ora canalizzate nell'alveo del Codice del consumo e seguono più specificamente i principi indicati nella *Charte des Médiateurs de Services au Public*. Nello specifico, prima di rivolgersi mediatore, è necessario presentare un reclamo scritto al proprio gestore idrico.

L'autorità di gestione ha due mesi di tempo per proporre una soluzione. Se non si è soddisfatti della risposta ricevuta o se non c'è risposta, ci si può rivolgere al mediatore. Il ricorso è totalmente gratuito e il *Médiateur de l'eau* ha tre mesi di tempo dal ricevimento dell'istanza da parte del consumatore per esprimersi. A questo punto, l'utente e il gestore del servizio idrico possono accettare o meno la proposta del mediatore. Se non si riesce a risolvere la controversia, si può ricorrere al tribunale, quindi il parere è vincolante solo se tutte le parti in causa lo accettano.

Risulta chiaro da quanto fin qui descritto che non si tratta di un meccanismo giudiziale né tantomeno endogeno alle comunità, quanto piuttosto di un meccanismo pre-giudiziale istituzionalizzato che mira a ridurre il peso e il numero delle cause sull'acqua pendenti dinanzi ai tribunali amministrativi.

Conclusioni

La Regione Valle d'Aosta, il Piemonte e il Canton du Valais possono essere considerati un terreno fertile per lo studio, la protezione, la valorizzazione e la gestione sostenibile delle risorse idriche su un territorio transfrontaliero alpino? È possibile immaginare dei modelli alternativi di risoluzione dei conflitti legati all'acqua nelle regioni interessate dal progetto RESERVAQUA, che tengano conto delle diverse esperienze citate rispetto alla partecipazione delle comunità ai processi decisionali e gestionali, alla giustizia di comunità ed alla mediazione ambientale? Queste erano le due domande principali che stavano all'origine di questo studio.

Nell'ambito dell'intera ricerca si è evidenziato che l'area interessata dal progetto RESERVAQUA presenta storie giuridiche nazionali locali e diverse, ma che sono tuttavia presenti notevoli punti di contatto e talune similitudini.

Alla luce della disamina fin qui condotta a ci sentiamo di formulare alcune osservazioni conclusioni indirizzate ai *partners* del progetto RESERVAQUA, nella dimensione partecipativa che si è voluto qui evidenziare, nei suoi aspetti di giustizia di comunità e di mediazione e alla luce delle esigenze derivanti da una gestione sostenibile e moderna delle risorse idriche nello spazio alpino.

In primo luogo, pare essenziale mantenere un elevato grado di collegamento e di collaborazione tra chi opera nella ricerca e chi ricopre ruoli decisionali. Questo è un passaggio chiave per migliorare l'efficacia della gestione delle risorse idriche, sia in via preventiva che per la soluzione delle situazioni di crisi. La stabilizzazione dei momenti cooperativi di questa natura, per esempio con la costituzione di organismi tecnici consultivi che accanto agli esperti già normalmente coinvolti a sostegno delle amministrazioni in tema di gestione della risorsa idrica, posso fare spazio anche a soggetti portatori di conoscenze specifiche in materie come il diritto, la sociologia e l'antropologia per comprendere ed accompagnare i fenomeni evolutivi in corso.

Secondariamente, l'integrazione dei saperi, affiancando nello specifico i contributi delle nuove tecnologie i portatori di conoscenze locali, delle pratiche comunitarie, delle migliori tecniche tradizionali di gestione e conservazione della risorsa.

In terzo luogo, se si intende introdurre un vero cambiamento nei modelli di gestione di soluzione dei conflitti, risulta fondamentale accettare culturalmente di fare spazio alla comunità nella condivisione delle decisioni che la riguardano, rafforzando l'intera gamma degli strumenti partecipativi, dall'informazione agli strumenti di dialogo territoriale, per accrescere la consapevolezza sociale circa gli impatti e per responsabilizzare i comportamenti individuali e sociali.

Quanto alla costruzione dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, si

può agevolmente immaginare la predisposizione di un organismo mediatorio *ad hoc*, che potrebbe essere costruito sia su base regionale che - trattandosi di organismi di mediazione su base volontaria - in cooperazione transfrontaliera attraverso la cornice della Convenzione delle Alpi.

In un caso come nell'altro si andrebbe tendenzialmente a soddisfare l'esigenza di prevenire limitare i futuri conflitti ed il ricorso alla giustizia ordinaria ed amministrativa, mettendo al centro dell'azione sia programmatiche che gestionale degli stessi enti pubblici e un metodo di lavoro diverso, maggiormente raccordato con gli interessi delle comunità locali nella prospettiva comune di una miglior conoscenza e di una maggior condivisione.

Bibliografia

Allain, A. (2020). *Etat des lieux de la médiation environnementale en France*. Bonafé-Schmitt, J.P., et al. (dir.). *Médiation dans le domaine de l'environnement. Etat des lieux, La Lettre des médiations*. Éd. Électronique. Vol. 9.

Amirante, D. (2012), 'Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India', in *Pace Environmental Law Review*, 29, 2, 441.

Amirante, D. (2022). *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*. Il Mulino, Bologna.

Arsano, Y., Baechler, G. (2018). *The Transformation of Resource Conflicts: Mechanisms and the Case of the Woityo River Valley in Southern Ethiopia*. In: Baechler, G., Wenger, A. (2018). *Conflict and Cooperation – The Individual Between Ideal and Reality*. Festschrift in honour of Kurt R. Spillmann. Zurich.

Barret, P. (2012). *Guide pratique du dialogue territorial*. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Baruch Bush, R.A., Folger, J.P. (2004). *The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict*. John Wiley & Sons.

Billet, P. (2019). *L'animal, prétexte d'une analyse renouvelée des relations juridiques entre l'homme et l'environnement*. Les Cahiers de la Justice. Vol. 4, pp. 695-704.

Cafagno, M. (2006). *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*. De Carolis, D., Ferrari, E., Police, A. (a cura di), (2006). *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*. Milano, Giuffrè, p. 191 ss.

Cecchetti, M. (2020). *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*. DPCE Online. Vol. 3, pp. 3399-3416.

Clarich, M. (2007). *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*. Diritto Pubblico. Vol. 13, pp. 13-26.

Courant, D. (2020). *La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative*. Revue Projet, Vol. 5, 378, pp. 60-64.

Dani, A. (2013). *Le risorse naturali come beni comuni*. Effegi, Arcidosso.

De Candia, R. (2017). *La tutela dell'interesse collettivo in materia di ambiente, di concorrenza e di servizi pubblici*. Diritto.it. Vol. 11, numero 34.

Dellapenna W., Gupta J. (2009). *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Springer, London.

Faget, J. (2015). *Médiations: les ateliers silencieux de la démocratie*. Érès, Toulouse.

- Fairén-Guillén, V. (1988). *El Tribunal de las aguas valenciana y su proceso*. Valencia, Caja de Ahorros.
- Ferrari, M. (2016). *Proprietà e diritto ad essere inclusi*. Rivista critica del diritto privato. Vol. 4, pp. 31-52.
- Frosini, T.E. (2010). *Il diritto costituzionale all'acqua*. Rivista giuridica del Mezzogiorno. Fascicolo 3.
- Gauthier, M. (2004). *La médiation environnementale au Québec: portée et limites d'une innovation procédurale*. Castagna, B., Gallais, S., Ricaud, P., et al. (dir.). *La situation délibérative dans le débat public*. Vol. 1, pp. 349-363.
- Glick, T.F. (1979). *Islamic and Christian Spain in the early Middle Ages*. Princeton, P.U.P..
- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. Science. Vol. 162, no. 385.
- Heller, M.A. (1998). *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*. Harvard law review. Vol. 3, pp. 345-356.
- Hoffman, A.J., Ventresca, M.J. (a cura di). (2022). *Organizations, Policy, and the Natural Environment: Institutional and Strategic Perspectives*, Stanford Business Books.
- Iannello, C. (2012). *Il Diritto dell'acqua – l'appartenenza collettiva della risorsa idrica*. La scuola di Pitagora editrice, Napoli.
- International Water Management Institute (2006). *Promoting cooperation through management of transboundary water resources*. Colombo, Sri Lanka
- Kelman, J. (1981), *What price incentives? Economists and the environment*, Boston.
- Le Méhauté, N. (2022). *Médiations environnementales: Pour construire un monde commun*. Érès, Toulouse.
- Louvin, R., (2015). *Rispetto, dialogo e fiducia. Un Gran Paradiso non solo per gli animali*. In *Tutela e valorizzazione della montagna nella prospettiva di riforma delle aree protette*. Roma, Aracne, pp. 207-238
- Louvin, R. (2017). *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, DPCE. Numero 3, luglio-settembre, pp. 623-648
- Louvin, R. (2018). *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Giappichelli, Torino
- Luzi, S., (2008). *Double-Edged Hydropolitics on the Nile. Linkages between Domestic Water Policy Making and Transboundary Conflict and Cooperation*. Zurich, Centre for Strategic Studies ETH.
- Mason, S.A., Hagmann, T., Bichsel, C.; Ludi, E., Arsano, Y. (2009). *Linkages Between Sub-national and International Water Conflicts: the Eastern Nile Basin*. In: Brauch, H. et al. (Editors) (2009): *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*. Volume 4: Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. Berlin.
- McCloskey, J.H., (1983) *Ecological ethics and politics*, Totowa, N. J..
- Molden, D. (2007): *Water for Food, Water for Life. A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. London: Earthscan, Colombo: International Water Management Institute.
- Morin, E. (2022), *Svegliamoci!* Mimesis, Milano-Udine.
- Morizot, B. (2017). *Les Diplomates: Cohabiter avec les loups sur une nouvelle carte du vivant*. Éditions wlidproject.
- Pacific Institute (2011). *The World's Water*, Vol. 7.
- Pring, G., Pring, C. (2016), *Environmental Courts & Tribunals*, UNEP, Nairobi.
- Quarta, A. (2017). *Le cose che abbiamo in comune. Una riflessione su beni comuni ed economia collaborativa*. Questione giustizia. Vol. 2, pp. 72 ss..

- Razzano, G. (2017). *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'Enciclica Laudato si*. *Federalismi.it*. Vol. 11.
- Riedel, E., Rothen, P. (2006). *The Human Right to Water*. Berlin, BWV.
- Ritchie, H., Roser, M. (2018). *Water use and stress*.
- Royoux, D. (2013). *La médiation, un enjeu démocratique*. La librairie des territoires.
- Shiva, V. (2003). *Le guerre dell'acqua*. Milano, Feltrinelli.
- Smilović, H., Adić; M. (2019). *Sudovi za vodu na Balkanu: nove ideje i stari modeli za zaštitu i pravedno upravljanje vodama i okolišem*. Sarajevo, Školska Knjiga.
- Smith, H.E. (2000). *Semi common property rights and scattering in the open fields*. *The journal of legal studies*. Vol. 29, n. 1.
- Stewart, R.B., Gerelli, E. (1991). *Ambiente, Tutela dell'*. *Enciclopedia delle scienze sociali*. Milano, Treccani.
- Suppalainen, F. (1999). *Alternative Dispute Resolution and Kinnailainen experience in Lapland*. University of Helsinki Press.
- Susskind, L., Kim, A. (2022). *Building local capacity to adapt to climate change*. *Climate Policy*. Vol. 22, 5, pp. 593-606.
- Susskind, L., Van der Wansem, M., A. Ciccarelli, A. (2003). *Mediating Land Use Disputes in the United States: Pros and Cons*. *Environments*. *Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 31, 2, pp. 39-58.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) - Conflict Prevention and Transformation Division (2005). *Conflict Analysis Tools*.
- Waterpolitics (2013). *Introduction*. Las Vegas, Water Politics Ltd. <http://www.waterpolitics.com>
- Thévoz, L. (2020). *Participation et médiation territoriale en Suisse Romande*. Bonafé-Schmitt, J.P., et al. (eds.). *Médiation dans le domaine de l'environnement. Etat des lieux, La Lettre des médiations*. Éd. Électronique. Vol. 9.
- UNEP (2022), *Environmental Courts and Tribunals – 2021: A Guide for Policy Makers*, Nairobi.
- UNESCO (2019). *The year of water politics*. Paris, United Nations Organization for Education, Science and Culture.
- Viola, P., 'Ordinamenti giuridici adattivi e istanze di autonomia epistemologica: la costituzionalizzazione dell'ambiente e del clima' (in corso di pubblicazione).
- Warnock, C. (2020), *Environmental Courts and Tribunals: Powers, Integrity and the Search for Legitimacy*, OUP, Oxford.
- Wilson, N.J., Harris, L.M., Nelson, J., Shah. S.H. (2019). *Re-Theorizing Politics in Water Governance*. *Water*, Vol. 11, Issue 7, p. 1470
- Zolo, D. (2005). *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, *Diritto pubblico*. Vol. 1, pp. 125-142.

Composizione del gruppo di ricerca

Roberto Louvin, professore associato di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste dove insegna Diritto comparato dell'ambiente. Ha al suo attivo numerose pubblicazioni in materia ambientale tra cui la monografia *Aqua æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, Giappichelli, 2018

Ezio Benedetti, già ricercatore di Diritto internazionale e Diritto dell'UE presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste, si occupa attualmente di cooperazione allo sviluppo, progettazione europea e diritti umani ed è cultore della materia in Diritto dell'UE. Ha pubblicato diversi articoli e studi relativi al Diritto dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile

Pasquale Viola (PhD) è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Trieste; è autore di due monografie, numerosi articoli scientifici e capitoli di libro in italiano, inglese, portoghese e spagnolo nel campo del diritto costituzionale comparato, del diritto ambientale e del cambiamento climatico antropogenico.

SINOSSI DELLA NORMATIVA IDRICA

Norme di diritto dell'Unione europea

Norme costituzionali italiane

Norme di legge statale italiane

Norme di Statuto speciale (legge costituzionale) della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

Norme di legge regionale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

Norme dello Statuto regionale del Piemonte

Norme di legge regionale del Piemonte

Norme della *Constitution fédérale de la Confédération suisse*

Norme della legislazione federale elvetica

Norme legislative del *Canton du Valais*

Le norme riportate nella presente sinossi sono state individuate sulla base del criterio della maggior pertinenza ai seguenti temi:

- titolarità dei diritti sulle acque
- distribuzione delle competenze in materia idrica
- costo ambientale della risorsa idrica
- organizzazione delle forme consortili

la selezione è stata operata con il solo intento di individuare gli aspetti salienti di interesse comune nell'ambito del progetto RESERVAQUA.

Norme di diritto dell'Unione europea

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) : artt. 191-193

Articolo 191

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione

possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

Articolo 192

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta:

- a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale;
- b) misure aventi incidenza:
 - sull'assetto territoriale,
 - sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse,
 - sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui;
- c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma.

3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o al paragrafo 2, a seconda dei casi.

4. Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.

5. Fatto salvo il principio «chi inquina paga», qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, tale misura prevede disposizioni appropriate in forma di

- deroghe temporanee e/o
- sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 177.

Articolo 193

I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione.

Atti di normazione secondaria

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

Articolo 9

Recupero dei costi relativi ai servizi idrici

1. Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga".

Gli Stati membri provvedono entro il 2010:

- a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva,

- a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III e tenendo conto del principio "chi inquina paga".

Al riguardo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione.

2. Nei piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri riferiscono circa i passi previsti per attuare il paragrafo 1 che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali della presente direttiva, nonché circa il contributo dei vari settori di impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici.

3. Il presente articolo non osta al finanziamento di particolari misure di prevenzione o di risanamento volte al conseguimento degli obiettivi della presente direttiva.

4. Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1, secondo periodo, e le pertinenti disposizioni del paragrafo 2 per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva. Gli Stati membri riferiscono sui motivi della applicazione incompleta del paragrafo 1, secondo periodo, nei piani di gestione dei bacini idrografici.

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 che istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio «chi inquina paga», per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale

Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento

Direttiva 2007/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni

Direttiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque

Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi

Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua

Norme della Costituzione italiana

Art. 9. (1)

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

(1) Articolo modificato con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 («Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente»)

Art. 42. (1)

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. (...)

(1) Articolo modificato con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 («Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente»)

Art. 43.

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale

Art. 44.

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Art. 45.

La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità. (...)

Art. 117.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

(...)

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...)

tutela della salute; alimentazione; (...) governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; (...) valorizzazione dei beni culturali e ambientali (...) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. (1)

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

(...)

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Art. 118. (1)

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

(.....)

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

(1) Articolo modificato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»)

Legislazione statale

Regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, Nuove norme per la bonifica integrale

D.lgs. 3 aprile 2006 , n. 152, Norme in materia ambientale.

Art. 119 (principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici)

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui al Capo I del titolo II della parte terza del presente decreto, le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga".

2. Entro il 2010 le Autorità competenti provvedono ad attuare politiche dei prezzi dell'acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente ed a contribuire al raggiungimento ed al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientali di cui alla direttiva 2000/60/CE nonché di cui agli articoli 76 e seguenti del presente decreto, anche mediante un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura. Al riguardo dovranno comunque essere tenute in conto le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione.

In particolare:

a) i canoni di concessione per le derivazioni delle acque pubbliche tengono conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa connessi all'utilizzo dell'acqua;

b) le tariffe dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, quali quelli civile, industriale e agricolo, contribuiscono adeguatamente al recupero dei costi sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto.

3. Nei Piani di tutela di cui all'articolo 121 sono riportate le fasi previste per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 necessarie al raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui alla parte terza del presente decreto.

(...).

Art. 120 (rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici)

1. Le regioni elaborano ed attuano programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico. (...)

3. (...) le regioni possono promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, accordi di programma con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, le province, (gli enti di governo dell'ambito), i consorzi di bonifica e di irrigazione e gli altri enti pubblici interessati. Nei programmi devono essere definite altresì le modalità di standardizzazione dei dati e di interscambio delle informazioni.

Art. 121 (Piani di tutela delle acque)

1. Il Piano di tutela delle acque costituisce uno specifico piano di settore ed è articolato secondo i contenuti elencati nel presente articolo, nonché secondo le specifiche indicate nella parte B dell'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto.

2. Entro il 31 dicembre 2006 le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi. Entro il 31 dicembre 2007, le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia, adottano il Piano di tutela delle acque

e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza.

3. Il Piano di tutela contiene, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui alla parte terza del presente decreto, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico.

4. Per le finalità di cui al comma 1 il Piano di tutela contiene in particolare:

- a) i risultati dell'attività conoscitiva;
- b) l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;
- c) l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;
- d) le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- e) l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- f) il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- g) gli interventi di bonifica dei corpi idrici;
- g-bis) i dati in possesso delle autorità e agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati, rilevati e periodicamente aggiornati presso la rete di monitoraggio esistente, da pubblicare in modo da renderli disponibili per i cittadini;
- h) l'analisi economica di cui all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e le misure previste al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 119 concernenti il recupero dei costi dei servizi idrici;
- i) le risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

5. Entro centoventi giorni dalla trasmissione del Piano di tutela le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante. Il Piano di tutela è approvato dalle regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il (31 dicembre 2016). Le successive revisioni e gli aggiornamenti devono essere effettuati ogni sei anni.

Art. 122 (informazione e consultazione pubblica)

1. Le regioni promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del presente decreto, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di tutela. Su richiesta motivata, le regioni autorizzano l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del Piano di tutela. (...)

Art. 123 (trasmissione delle informazioni e delle relazioni) (*omissis*)

Art. 120 (rilevamento dello stato di qualità dei corpi idrici)

1. Le regioni elaborano ed attuano programmi per la conoscenza e la verifica dello stato qualitativo e quantitativo delle acque superficiali e sotterranee all'interno di ciascun bacino idrografico.

(*omissis*)

3. Al fine di evitare sovrapposizioni e di garantire il flusso delle informazioni raccolte e la loro compatibilità con il Sistema informativo nazionale dell'ambiente (SINA), le regioni possono promuovere, nell'esercizio delle rispettive competenze, accordi di programma con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (...), i consorzi di bonifica e di irrigazione e gli altri enti pubblici interessati. Nei programmi devono essere definite altresì le modalità di standardizzazione dei dati e di interscambio delle informazioni.

Art. 121 (Piani di tutela delle acque)

1. Il Piano di tutela delle acque costituisce uno specifico piano di settore ed è articolato secondo i contenuti elencati nel presente articolo, nonché secondo le specifiche indicate nella parte B dell'Allegato 4 alla parte terza del presente decreto.

2. Entro il 31 dicembre 2006 le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentite le province e gli enti di governo

dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi. Entro il 31 dicembre 2007, le regioni, sentite le province e previa adozione delle eventuali misure di salvaguardia,

adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nonché alle competenti Autorità di bacino, per le verifiche di competenza.

3. Il Piano di tutela contiene, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui alla parte terza del presente decreto, le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico.

(...)

5. Entro centoventi giorni dalla trasmissione del Piano di tutela le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento di cui al comma 2, esprimendo parere vincolante. Il Piano di tutela è approvato dalle regioni entro i successivi sei mesi e comunque non oltre il (31 dicembre 2016). Le successive revisioni e gli aggiornamenti devono essere effettuati ogni sei anni.

Art. 122 (informazione e consultazione pubblica)

1. Le regioni promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione della parte terza del presente decreto, in particolare all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei Piani di tutela. Su richiesta motivata, le regioni autorizzano l'accesso ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del Piano di tutela. Le regioni provvedono affinché, per il territorio di competenza ricadente nel distretto idrografico di appartenenza, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni da parte del pubblico:

a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del Piano (...)

b) una valutazione globale provvisoria dei problemi prioritari per la gestione delle acque nell'ambito del bacino idrografico di appartenenza (...)

c) copia del progetto del Piano di tutela (...)

2. Per garantire l'attiva partecipazione e la consultazione, le regioni concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti di cui al comma 1. (...)

Art. 123 (trasmissione delle informazioni e delle relazioni) (*omissis*)

ART. 144 (tutela e uso delle risorse idriche)

1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato.

2. Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.

3. La disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

4. Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità.

(...)

5. Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato.

Art. 142 (competenze)

1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione.

2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio.

3. Gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto.

Art. 143 (proprietà delle infrastrutture)

1. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

2. Spetta anche all'ente di governo dell'ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 823, secondo comma, del codice civile.

Art. 144 (tutela e uso delle risorse idriche)

1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato.

2. Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.

3. La disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

4. Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità. (...)

ART. 154 (tariffa del servizio idrico integrato)

1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

3. Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale.

4. L'Autorità d'ambito, al fine della predisposizione del Piano finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera e), determina la tariffa di base, nell'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto di cui al comma 2, comunicandola all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

5. La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disci-

plinare.

6. Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali.

7. L'eventuale modulazione della tariffa tra i comuni tiene conto degli investimenti pro capite per residente effettuati dai comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato.

In materia di regolazione:

L. 14 novembre 1995, n. 481, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Art. 2, (recante elenco delle funzioni delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), comma 12, lett. e),

L'autorità "stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17,18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente". Il disposto è integrato dall'art. 3 d.P.C.M. 20 luglio 2012 (Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas)".

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 20, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.

articolo 21, comma 19: riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, le cui competenze sono state trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici. Tali funzioni vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Le funzioni da trasferire sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Normativa della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*

Statuto speciale della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948

Art. 5.

I beni del demanio dello Stato situati nel territorio della Regione, eccettuati quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale, sono trasferiti al demanio della Regione.

Sono altresì trasferite al demanio della Regione le acque pubbliche in uso di irrigazione e potabile.

(...)

Art. 7

Le acque pubbliche esistenti nella Regione, eccettuate quelle indicate nell'art. 5, sono date in concessione gratuita per novantanove anni alla Regione. La concessione potrà essere rinnovata.

Sono escluse dalla concessione le acque che alla data del 7 settembre 1945 abbiano già formato oggetto di riconoscimento di uso o di concessione.

Alla cessazione dell'uso o della concessione di tali acque, la Regione subentra nella concessione.

La concessione è subordinata, in ogni caso, alla condizione che lo Stato non intenda fare oggetto le acque di un piano di interesse nazionale.

(...)

Art. 9 (...)

Le acque ad uso pubblico ed irriguo non saranno soggette ad alcuna imposizione di canone da parte della Regione.

Norme d'attuazione dello Statuto speciale

D.p.r. 15 gennaio 1972, n. 8, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici

Legge 16 maggio 1978, n. 196 Norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d'Aosta

D.P.R. n. 182 del 1982, Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641.

D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 89, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche (specifica che sono trasferite al demanio della Regione "tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili, compresi gli alvei e le pertinenze relative" e che la Regione esercita "tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento" e "provvede alla tenuta dell'elenco delle acque pubbliche ad uso irriguo e potabile ed alla compilazione dei relativi elenchi supplementivi")

D. Lgs. 21 dicembre 2016, n. 259, Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste* in materia di demanio idrico,

Art. 1 (Trasferimento di beni demaniali)

1. Tutti i beni del demanio idrico situati nel territorio della Regione Valle d'Aosta/*Vallee d'Aoste*, con esclusione dei beni dell'alveo e delle pertinenze della Dora Baltea dalla confluenza della Dora di Ferret con la Dora di Veny fino al confine con la Regione Piemonte in quanto fiume di ambito sovraregionale, fanno parte del demanio idrico regionale della regione stessa.

2. In particolare fanno parte del demanio idrico regionale le acque pubbliche e le aree fluviali, gli alvei e le loro pertinenze, le opere di protezione delle acque e di contenimento delle stesse, le relative strutture accessorie, di servizio e di difesa del suolo, i ghiacciai, i laghi e le opere idrauliche, i beni immobili e mobili strumentali all'esercizio delle funzioni inerenti al demanio medesimo per quanto non oggetto di precedenti trasferimenti, ivi comprese le acque sotterranee e le acque superficiali, nonché ogni altra acqua individuata come demanio pubblico dalle norme vigenti.

3. Restano fermi i trasferimenti già disposti a favore della Regione Valle d'Aosta.

Leggi regionali

Legge regionale 8 novembre 1956, n. 4, Norme procedurali per la utilizzazione delle acque pubbliche in Valle d'Aosta, art. 3.

Art. 1.

La Regione della Valle d'Aosta esercita sulle acque pubbliche di cui dispone in base al Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945 n. 546 e allo Statuto regionale, promulgato con legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4, siano esse in concessione novantennale, ovvero appartenenti al demanio regionale, tutti i poteri e tutte le attribuzioni già di pertinenza dello Stato.

Le concessioni e subconcessioni che la Regione può rilasciare per l'utilizzazione di dette acque sono disciplinate dalle norme legislative della Repubblica integrate dalle norme della presente legge regionale e dalle eventuali successive.

Art. 5.

L'Assessore ai lavori pubblici della Regione provvede, in materia di acque pubbliche, siano queste di pertinenza del Demanio regionale o statale, ovvero alla Regione concesse, ai servizi precisati nel primo comma dell'articolo 4 del DCPS 23- 12- 1946 n. 532.

Il dirigente della struttura regionale competente in materia di gestione del demanio idrico provvede alla emissione delle Ordinanze di istruttoria, sia che riguardino domande di utilizzazione, per qualsiasi scopo, delle acque pubbliche di cui dispone la Regione, anche nel caso della concorrenza eccezionale prevista dall'articolo 10 del TU di Leggi 11 dicembre 1933 n. 1775, sia che riguardino le domande di varianti di cui al precedente articolo 2.

Legge regionale 8 settembre 1999, n. 27, Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato

Art. 2 (Delimitazione dell'ambito territoriale ottimale).

1. Il territorio regionale costituisce un unico ambito territoriale ottimale che:

a) rappresenta il luogo di attuazione delle direttive e degli indirizzi della pianificazione regionale per la tutela e la gestione delle acque;

b) è funzionale alla rappresentazione della domanda di servizio integrato delle popolazioni residenti e all'identificazione dei Comuni tenuti alle forme e ai modi di cooperazione di cui agli articoli 3 e 4.

Art. 3 (Organizzazione del servizio idrico integrato)

1. Il Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM) è individuato quale Ente di governo d'ambito (EGA), ai sensi dell'articolo 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ed esercita le funzioni di

governo del sistema idrico integrato, al fine di garantire la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, provvedendo a:

- a) attuare le direttive, gli indirizzi e la pianificazione regionale per la tutela e la gestione delle acque;
- b) riordinare i servizi e la definizione degli obiettivi di qualità;
- c) predisporre, approvare e aggiornare il piano d'ambito di cui all'articolo 149 del d.lgs. 152/2006;
- d) trasmettere il piano d'ambito e i relativi aggiornamenti ai sensi dell'articolo 149, comma 6, del d.lgs. 152/2006;
- e) predisporre la convenzione di gestione per la regolazione tra EGA e soggetto gestore, ai sensi dell'articolo 151 del d.lgs. 152/2006;
- f) deliberare, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione, la forma di gestione, provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio ai sensi dell'articolo 149bis del d.lgs. 152/2006;
- g) predisporre il piano economico-finanziario;
- h) approvare la tariffa di cui all'articolo 5;
- i) tenere i rapporti con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA);
- j) gestire i finanziamenti resi disponibili dalla Regione o provenienti da altre fonti eurounitarie, statali e locali o da risorse proprie, per l'attuazione dei programmi di intervento nel settore dei servizi idrici;
- k) definire i criteri per l'utilizzo e la gestione dei fondi derivanti dalle componenti di cui all'articolo 5, comma 4.

Art. 4 (Gestione del servizio idrico integrato)

1. I Comuni, oltre a esercitare le funzioni loro attribuite dalla vigente normativa di settore, partecipano obbligatoriamente all'EGA di cui all'articolo 3.

2. La gestione del servizio idrico integrato è svolta secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del principio di unità della gestione nell'ambito territoriale di cui all'articolo 2, nonché degli altri principi di cui all'articolo 147 del d.lgs. 152/2006. A tal fine, l'EGA individua, con le modalità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f), un gestore unico, che gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio ricadente nell'ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 2.

Art. 5 (Tariffa del servizio idrico integrato)

1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato.

2. La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto, alla fognatura e alla depurazione delle acque reflue, tenuto conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia.

3. La tariffa di riferimento è rappresentata dalla somma delle componenti di costo, detratti i ricavi, riferite ai servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione, suddivise per i rispettivi volumi di acqua erogati.

4. A decorrere dall'anno 2019, sono istituite:

a) la componente tariffaria aggiuntiva per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione;

5. Le componenti di cui al comma 4 sono espresse in centesimi di euro e si calcolano sulla quota variabile dei singoli servizi di acquedotto, fognatura e depurazione a carico di ciascun utente del servizio idrico integrato. Entro il 30 settembre di ogni anno, la Giunta regionale determina, con propria deliberazione, l'ammontare delle componenti tariffarie aggiuntiva e perequativa. In caso di mancata determinazione, si applica l'ammontare definito nell'anno precedente. Tali componenti non sono dovute con riferimento alle tariffe del servizio idrico integrato afferenti all'anno 2018.

(5)

6. Presso il BIM sono istituiti:

a) il fondo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria aggiuntiva di cui al comma 4, lettera a), ver-

sati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare investimenti nel settore idrico integrato volti a migliorare la qualità dei servizi resi;

b) il fondo perequativo per la promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, alimentato con gli introiti della componente tariffaria perequativa di cui al comma 4, lettera b), versati dai soggetti gestori entro il 30 giugno di ogni anno, riferita alla tariffa dell'anno precedente, e destinato a finanziare un meccanismo perequativo a livello regionale per l'erogazione agli utenti del bonus sociale idrico.

7. Con deliberazione della Giunta regionale sono definite le modalità amministrative e contabili per la gestione dei fondi, nonché per l'erogazione dei finanziamenti a favore dei subATO e dei bonus a favore degli utenti aventi diritto.

8. La tariffa da applicare da parte dei soggetti gestori è determinata dagli enti locali in base ai parametri di cui al presente articolo. La tariffa è articolata per ambiti territoriali omogenei, per i consumi domestici essenziali e per le diverse categorie di utenza.

9. Le integrazioni al metodo tariffario regionale del servizio idrico integrato, anche ai fini dell'adeguamento ad eventuali componenti tariffarie obbligatorie definite dalla normativa statale vigente, sono disposte con deliberazione della Giunta regionale.

Legge regionale 8 gennaio 2001, n. 3, Disposizioni sull'ordinamento dei consorzi di miglioramento fondiario.

Art. 1 (Finalità).

1. La Regione riconosce nell'attività di miglioramento fondiario un mezzo permanente finalizzato:

- a) allo sviluppo, alla tutela, alla valorizzazione delle produzioni agricole e forestali;
- b) alla riorganizzazione fondiaria;
- c) alla difesa del suolo;
- d) alla regimazione delle acque;
- e) alla tutela dell'ambiente e delle sue risorse naturali.

2. Per l'attuazione delle finalità di cui al comma 1, la presente legge disciplina il funzionamento dei consorzi di miglioramento fondiario ai quali riconosce un ruolo rilevante ai fini:

- a) della progettazione, della realizzazione e della gestione delle opere di miglioramento fondiario;
- b) della progettazione, della realizzazione e della gestione di opere, connesse a quelle di miglioramento fondiario, finalizzate alla valorizzazione delle produzioni ed alla riduzione dei costi gestionali.

3. La presente legge disciplina inoltre le modalità dell'intervento pubblico che si realizza:

- a) tenendo conto delle linee generali della programmazione economica regionale;
- b) in conformità con le previsioni del programma regionale di sviluppo;
- c) in modo da assicurare il coordinamento dell'attività di miglioramento fondiario con le azioni previste negli strumenti di pianificazione e programmazione della Regione e degli enti locali in materia di agricoltura, foreste e lavori pubblici.

Art. 2 (Natura del consorzio di miglioramento fondiario).

1. Il consorzio di miglioramento fondiario, di seguito denominato consorzio, costituito nelle forme previste dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), è un ente di natura privata, senza scopo di lucro, che compie un'opera di interesse generale, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.

Art. 3 (Partecipazione al consorzio).

1. Il consorzio è costituito tra i proprietari degli immobili agricoli ed extra-agricoli situati nell'ambito del perimetro del relativo comprensorio territoriale, che ricevono o possono ricevere benefici dall'attività di miglioramento fondiario già realizzata ovvero da realizzare.

2. La partecipazione al consorzio è obbligatoria. La qualifica di consorziato è acquisita con l'iscrizione delle proprietà immobiliari nel catasto consortile.

Art. 13 (Oneri a carico dei consorziati).

1. Il consorzio può imporre contributi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere, nonché in genere per la gestione consorziale.
2. I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio che traggono un beneficio dall'attività consortile, concorrono alle spese per:
 - a) l'esecuzione delle opere che non siano a totale carico di enti pubblici;
 - b) l'esercizio e la manutenzione delle opere di miglioramento fondiario;
 - c) le altre attività consortili;
 - d) il funzionamento dei consorzi.
3. Per gli oneri consortili non a carico di enti pubblici, i criteri di riparto tra i consorziati sono disciplinati dagli statuti dei singoli consorzi, tenendo comunque presente che:
 - a) in caso di oneri imposti per il funzionamento generale dell'ente, si deve tener conto dell'accertata ragionevole previsione della conseguibilità del beneficio da parte delle proprietà consorziate situate all'interno del comprensorio, in forza dell'attività corrente consortile;
 - b) la ripartizione della quota di spesa fra i proprietari è effettuata in via di principio in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di miglioramento fondiario;
 - c) il riparto e l'imputazione di spesa può essere riferito a criteri di superficie o ad altri parametri fisici degli immobili. (...)

Art. 15 (Programmazione interventi).

1. I consorzi, nell'ambito della programmazione delle opere di miglioramento fondiario, devono rispettare i principi di organizzazione produttiva affinché i miglioramenti fondiari siano investimenti di capitale di lunga durata e stabilmente legati al suolo, tali da permettere lo svolgimento di pratiche agricole volte sia ad aumentare l'efficienza aziendale, sia il mantenimento ambientale, nella logica del risparmio e della valorizzazione delle risorse naturali.
2. Gli interventi nel settore del miglioramento fondiario, da eseguirsi ai sensi della normativa vigente riguardano, tra l'altro:
 - a) lo sviluppo dell'irrigazione mediante il razionale impiego delle risorse idriche, con preferenza per le iniziative complementari e di integrazione funzionale con altri interventi di miglioramento fondiario e per quelle a carattere interaziendale che consentano un più economico e razionale esercizio della pratica irrigua;
 - b) l'ampliamento dell'estensione aziendale attorno alla quale si condensi l'azione di rinnovamento delle strutture agricole ed il miglioramento dei terreni al fine di addivenire ad una organizzazione globale e diretta del territorio coltivato.
3. I consorzi di miglioramento fondiario possono promuovere, ai sensi della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica) e successive modificazioni, l'espropriazione per pubblica utilità di aree per la costruzione di strade interpoderali, monorotaie, teleferiche, fili a sbalzo e opere irrigue, con il consenso dei Comuni interessati. (...)

Legge regionale 18 aprile 2008, n. 13, Disposizioni per l'avvio del servizio idrico integrato e il finanziamento di un programma pluriennale di interventi nel settore dei servizi idrici.

Legge regionale 30 giugno 2014, n. 5, Modificazioni alle legge regionali ... 8 settembre 1999, n. 27, Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato, art. 5 (Tariffa del servizio idrico integrato)

Legge regionale 3 agosto 2016, n. 17, Nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale (art. 5).

Legge regionale 3 agosto 2016, n. 17, Nuova disciplina degli aiuti regionali in materia di agricoltura e di sviluppo rurale

Art. 5 (Aiuti agli investimenti nel settore della produzione agricola primaria)

1. Per l'effettuazione di investimenti materiali o immateriali, possono essere concessi alle PMI, operanti sul territorio regionale nel settore della produzione agricola primaria, aiuti, sotto forma di mutui a tasso agevolato e, limitatamente al ripristino del potenziale produttivo di cui alla lettera e), aiuti a fondo perduto fino ad un massimo del 100 per cento delle spese ammissibili, al fine di conseguire uno o più dei seguenti obiettivi:

(...)

c) realizzazione e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo, all'adeguamento e alla modernizzazione dell'agricoltura, compresi l'accesso ai terreni agricoli, la ricomposizione e il riassetto fondiario, l'approvvigionamento e il risparmio energetico e idrico;

d) adempimento degli impegni assunti in materia agro-climatico-ambientale, con particolare riferimento allo stato di conservazione della biodiversità delle specie e degli habitat, nonché valorizzazione in termini di pubblica utilità della rete Natura 2000 o di altre zone di grande pregio naturale, purché si tratti di investimenti non produttivi;

Art. 16 (Interventi diretti)

2bis. Nelle more dell'attuazione di una politica adeguata dei prezzi dell'acqua che incentivi un uso razionale della risorsa idrica, la Regione può, inoltre, intervenire direttamente per il sostegno dei costi ambientali e dei costi della risorsa collegati al consumo irriguo previsti dalla normativa vigente

Legge regionale 24 aprile 2019, n. 5, Variazione al bilancio di previsione e modificazioni di leggi regionali, art. 5 (Tariffa del servizio idrico integrato) che sostituisce art. 5 L.R. 8 settembre 1999, n. 27 (Organizzazione del servizio idrico integrato)

Legge regionale 22 dicembre 2021, n. 37 (trasferisce al Consorzio BIM, nella sua veste di Ente di governo d'ambito, anche il compito di "approvare la tariffa di cui all'articolo 5" (lett. h) e di "tenere i rapporti con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)" (lett. i)).

Normativa della Regione Piemonte

Statuto della Regione Piemonte

Art. 6 (Patrimonio naturale)

1. La Regione valorizza il paesaggio e le bellezze naturali, garantendone a tutti la fruizione, agisce contro le fonti d'inquinamento, sostiene la ricerca e l'uso di risorse energetiche ecocompatibili e rinnovabili, adotta misure di salvaguardia dalle calamità naturali ed atmosferiche. Predispose sistemi di prevenzione e piani di difesa del suolo, di sistemazione idrogeologica, di bonifica, di utilizzazione delle risorse idriche e di riassetto territoriale. Si adopera affinché le fonti di energia, la flora e la fauna siano tutelati; istituisce i parchi, le riserve naturali e gli ecomusei.

2. La Regione riconosce il rispetto dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza nel proprio territorio al fine di garantire una corretta convivenza con l'uomo.

Art. 8 (Territorio)

1. La Regione tutela l'assetto del territorio nelle sue componenti ambientale, paesaggistica, architettonica e ne valorizza la naturale vocazione.

2. La Regione riconosce la specificità dei territori montani e collinari e prevede politiche di intervento a loro favore, al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo e la conservazione del particolare ecosistema. Individua nelle Unioni montane, nelle forme associative collinari, l'organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari.

3. La Regione riconosce condizioni speciali di autonomia nella gestione delle funzioni e delle risorse alle Province con prevalenti caratteristiche montane.

Legislazione regionale

Legge regionale 19 novembre 1975, n. 54, Interventi regionali in materia di sistemazione di bacini montani, opere idraulico-forestali, opere idrauliche di competenza regionale

Legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli Enti locali ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche)

Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19, Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità

Legge regionale 22 gennaio 2019, n. 1, Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale)

Legge regionale n. 1 del 22 gennaio 2019, Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale

Art. 56 (*Ambito di applicazione*)

1. Nell'ambito delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera q), la Regione riconosce nell'attività di bonifica e d'irrigazione un mezzo permanente finalizzato allo sviluppo, alla tutela ed alla valorizzazione delle produzioni agricole con particolare riguardo alla qualità ed alla protezione dei suoli agricoli, alla regolazione delle acque ed alla salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali.

2. La Regione riconosce nei consorzi di bonifica e negli enti irrigui gli organismi idonei allo svolgimento, da parte degli utenti interessati, delle attività di bonifica e d'irrigazione e di gestione della risorsa idrica nell'ambito dell'attività agricola. Tali organismi concorrono all'efficace gestio-

ne della risorsa idrica attraverso l'organizzazione delle reti irrigue, cooperando alla sicurezza idraulica del territorio rurale ed urbano, alla resilienza ed alla conservazione dell'ambiente.

3. Il presente titolo, per l'attuazione delle finalità di cui al comma 1, disciplina l'istituzione e il funzionamento dei consorzi di bonifica e degli enti irrigui, ai quali, nel rispetto ed in attuazione del principio di sussidiarietà, riconosce un prevalente ruolo sul territorio ai fini della presentazione di proposte di programmazione e per la progettazione, realizzazione e gestione delle opere irrigue e di bonifica.

Art. 57 (*Collaborazione, concertazione ed accordi di programma*)

1. Allo scopo di realizzare sul territorio la più ampia collaborazione e concertazione tra i consorzi di bonifica, gli enti irrigui e gli enti locali, la Regione promuove accordi di programma, nonché patti territoriali ed intese interistituzionali.

2. I consorzi di bonifica e gli enti irrigui possono, altresì, stipulare, nel rispetto delle disposizioni vigenti, intese e convenzioni con gli enti locali per la realizzazione di azioni di comune interesse, per la gestione in comune di specifici servizi e, comunque, per il conseguimento di obiettivi comuni rientranti nell'ambito delle rispettive finalità istituzionali.

Art. 65 (*Enti irrigui*)

1. Gli enti irrigui sono enti privati che concorrono con i consorzi di bonifica alla realizzazione delle attività di cui all'articolo 56 secondo le direttive, i piani e i programmi disposti dalla Regione.

2. Gli enti irrigui sono:

- a) i consorzi di irrigazione gestori di comprensorio irriguo;
- b) i consorzi di miglioramento fondiario
- c) i consorzi di irrigazione e bonifica
- d) le contenze irrigue;
- e) i consorzi di secondo grado;
- f) i consorzi concessionari gestori di canali o di opere appartenenti al patrimonio regionale;
- g) altri consorzi irrigui.

3. Ai consorzi di bonifica e agli enti irrigui di cui ai commi 1 e 2 sono riconosciute le prerogative previste all'articolo 166 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Art. 66 (*Consorzi di irrigazione gestori di comprensorio irriguo*)

1. A ciascun comprensorio irriguo, definito ai sensi dell'articolo 60, corrisponde un consorzio gestore di comprensorio irriguo, riconosciuto con deliberazione della Giunta regionale, ed avente natura giuridica di consorzio privato di interesse pubblico.

2. La Giunta regionale individua, con proprio provvedimento, i consorzi di cui al comma 1.

Art. 67 (*Consorzi di miglioramento fondiario*)

1. I consorzi di miglioramento fondiario, costituiti ai sensi dell'articolo 71 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), sono soggetti privati con personalità giuridica che possono svolgere in tutto il proprio comprensorio o su parte di esso, oltre alle funzioni proprie dei consorzi di irrigazione, anche attività di miglioramento fondiario, secondo le rispettive previsioni statutarie.

Art. 68 (*Consorzi di irrigazione e bonifica*)

1. I consorzi di irrigazione e bonifica sono soggetti privati con personalità giuridica che possono svolgere in tutto il proprio comprensorio o su parte di esso, oltre alle funzioni proprie dei consorzi di irrigazione, anche attività di bonifica nei territori classificati di bonifica e costituiscono a tale fine una gestione separata di bonifica, secondo le rispettive previsioni statutarie.

2. La gestione separata di bonifica è sottoposta alla disciplina di cui ai regolamenti previsti agli articoli 63 e 72.

3. Gli enti pubblici che erogano finanziamenti per la realizzazione di opere di bonifica, nominano loro rappresentanti negli organi statutari finalizzati alla predetta attività, secondo le indicazioni contenute nello statuto consortile.

Art. 69 (*Coutenze irrigue*)

1. Per la gestione in comune di canali, invasi o altri impianti idrici, consorzi di bonifica, consorzi di irrigazione gestori di comprensorio di irrigazione, consorzi di miglioramento fondiario, consorzi di irrigazione e bonifica, consorzi di secondo grado e consorzi di irrigazione contitolari della stessa utenza di acqua pubblica, si costituiscono in coutenza con atto pubblico.

2. La costituzione di coutenza è, altresì, ammessa per:

a) la realizzazione di nuove iniziative nel settore delle utenze idriche con l'eventuale partecipazione di altri soggetti interessati;

b) la partecipazione a società, anche miste pubbliche e private, che operino nel settore delle risorse idriche, del territorio e dell'ambiente.

Art. 70 (*Consorti di secondo grado*)

1. Per la coordinata realizzazione e gestione di opere di bonifica e di irrigazione ed altre opere e servizi di interesse comune a più consorzi, possono costituirsi consorzi di secondo grado tra consorzi di bonifica, enti irrigui di cui all'articolo 65, comuni e unioni di comuni.

2. Alla costituzione dei consorzi di secondo grado di cui al comma 1 possono partecipare anche enti pubblici e privati ed altri soggetti interessati alla realizzazione ed alla gestione di opere di bonifica e di servizi di interesse comune.

Art. 71 (*Enti irrigui concessionari gestori di canali o di opere appartenenti al demanio o al patrimonio della Regione*)

1. Gli enti irrigui concessionari gestori di canali o di opere appartenenti al demanio o al patrimonio della Regione sono riconosciuti e vigilati dalla Regione con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 72.

Art. 72 (*Regolamento enti irrigui riconosciuti dalla Regione*)

1. La Giunta regionale, con proprio regolamento da approvarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, acquisito il parere della commissione consiliare competente, stabilisce:

a) le caratteristiche e le funzioni che gli enti irrigui di cui all'articolo 65, comma 2, devono assumere, al termine di una fase transitoria, al fine del riconoscimento regionale;

b) le modalità di riordino e di riconoscimento dei gestori di comprensorio o di canali e opere appartenenti al patrimonio regionale;

c) le modalità di costituzione;

d) le modalità di gestione e concessione dei canali e delle opere irrigue appartenenti al patrimonio regionale;

e) le modalità di realizzazione, concessione e gestione delle opere di irrigazione;

f) le modalità di vigilanza e controllo ed i poteri sostitutivi;

g) gli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza ed anticorruzione;

h) le modalità di rilascio di concessioni, licenze e permessi di cui al r.d. n. 368/1904.

1 bis. Sino al completamento della fase transitoria di cui al comma 1, lettera a), sono confermati i riconoscimenti degli enti irrigui in essere.

Art. 73 (*Finanziamenti regionali per l'irrigazione*)

1. A favore dei consorzi di bonifica e degli enti irrigui riconosciuti, individuati come gestori di comprensorio di canali o di opere appartenenti al demanio o al patrimonio della Regione, possono essere concessi contributi in conto capitale:

a) fino al 100 per cento entro il limite della spesa considerata ammissibile, per la ricerca, la raccolta e la distribuzione delle acque a scopo irriguo; per l'acquisto delle relative attrezzature di software finalizzati al miglioramento della gestione dell'irrigazione; per la realizzazione o la si-

stemazione dei laghetti artificiali, anche se destinati unicamente all'acquacoltura e per le sistemazioni idraulico-agrarie del suolo, nonché per il riordino irriguo;

b) contributi di anticipazione per le spese di progettazione al fine della creazione di un parco progetti da presentare al finanziamento di programmi europei e statali. (...)

3. Agli enti irrigui di cui all'articolo 65, la Giunta regionale può concedere i contributi previsti dal comma 1, lettera a) per interventi improcrastinabili, necessari a ripristinare la funzionalità del servizio irriguo, a prevenirne possibili interruzioni o per la messa in sicurezza delle infrastrutture irrigue. (...)

Legge regionale n. 14 del 5 aprile 2019, Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna

Art. 16 (*Sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale*)

1. Le unioni montane esercitano le funzioni di consorzi di bonifica montana trasferite dalla legge regionale 4 settembre 1975, n. 50 (Trasferimento alle Comunità montane delle funzioni in materia di bonifica montana), individuano gli interventi di sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale all'interno del bacino idrografico di competenza. (...)

Art. 17 (*Gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale*)

1. Le unioni montane, nell'esercizio delle funzioni di consorzi di bonifica montana, promuovono la conservazione e la valorizzazione del patrimonio agro-silvo-pastorale pubblico e privato (...)

2. Le unioni montane svolgono (...) svolgono le seguenti attività:

(...)

b) mantenimento in efficienza delle infrastrutture e dei manufatti finalizzati alla sistemazione idraulico forestale e alla fruizione turistica sostenibile del territorio.

(...)

7. La Regione promuove la gestione delle risorse idriche, anche attraverso la redazione di progetti di fiume che coinvolgano i bacini imbriferi.

Constitution fédérale de la Confédération suisse

Art. 76 Eaux

1 Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.

2 Elle fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique.

3 Elle légifère sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

4 Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation. La Confédération a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport, auquel cas elle paie une taxe et une indemnité.

5 Avec le concours des cantons concernés, elle statue sur les droits relatifs aux ressources en eau qui intéressent plusieurs Etats et fixe les taxes d'utilisation de ces ressources. Elle statue également sur ces droits lorsque les ressources en eau intéressent plusieurs cantons et que ces derniers ne s'entendent pas.

6 Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les intérêts des cantons d'où provient l'eau.

Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux) et ordonnances fédérales y relatives

Art. 1 But

La présente loi a pour but de protéger les eaux contre toute atteinte nuisible.

Elle vise notamment à:

- a. préserver la santé des êtres humains, des animaux et des plantes;
- b. garantir l'approvisionnement en eau potable et en eau d'usage industriel et promouvoir un usage ménager de l'eau;
- c. sauvegarder les biotopes naturels abritant la faune et la flore indigènes;
- d. sauvegarder les eaux piscicoles;
- e. sauvegarder les eaux en tant qu'élément du paysage;
- f. assurer l'irrigation des terres agricoles;
- g. permettre l'utilisation des eaux pour les loisirs;
- h. assurer le fonctionnement naturel du régime hydrologique.

Art. 3 Principe de causalité

Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais.

Art. 33 Augmentation du débit résiduel minimal

1 L'autorité fixe un débit résiduel supérieur aussi élevé que possible après avoir pesé les intérêts en présence.

2 Plaident notamment en faveur d'un prélèvement d'eau:

- a. les intérêts publics que le prélèvement devrait servir;
- b. les intérêts économiques de la région d'où provient l'eau;
- c. les intérêts économiques de la personne qui entend opérer le prélèvement;
- d. l'approvisionnement en énergie, lorsqu'il nécessite un prélèvement d'eau.

3 S'opposent notamment à un prélèvement d'eau:

- a. l'importance du cours d'eau en tant qu'élément du paysage;
- b. l'importance du cours d'eau en tant que biotope et le maintien de la diversité de la faune et de la flore qui en dépendent ainsi que la conservation du rendement de la pêche et de la reproduction naturelle des poissons;

c. le maintien d'un débit qui garantisse à long terme le respect des exigences quant à la qualité des eaux;

d. le maintien d'un régime équilibré des eaux souterraines qui permette, à long terme, d'utiliser celles-ci comme eau potable, de continuer à exploiter le sol selon le mode usuel et de préserver une végétation adaptée à la station;

e. le maintien de l'irrigation agricole.

4 Quiconque entend opérer un prélèvement dans un cours d'eau soumet à l'autorité un rapport concernant:

a. les répercussions probables du prélèvement, pour différents débits, sur les intérêts que sert le prélèvement, notamment sur la production d'énergie électrique et son coût;

b. les intérêts au respect desquels le prélèvement risque de s'opposer et les possibilités d'y parer.

Art. 54 Coûts résultant des mesures de prévention et de réparation des dommages

Les coûts résultant des mesures prises par l'autorité pour prévenir un danger imminent pour les eaux, pour établir un constat et pour réparer les dommages sont à la charge de celui qui a provoqué ces interventions.

Art. 55 Émoluments fédéraux

1 La Confédération perçoit des émoluments pour les autorisations qu'elle délivre, les contrôles qu'elle effectue, ainsi que pour les prestations spéciales qu'elle fournit conformément à la présente loi.

2 Le Conseil fédéral fixe le tarif des émoluments.

Art. 60a Taxes cantonales sur les eaux usées

1 Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction:

a. du type et de la quantité d'eaux usées produites;

b. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations;

c. des intérêts;

d. des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.

2 Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.

3 Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires.

4 Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public.

Art. 60 Taxe fédérale sur les eaux usées

1 La Confédération perçoit auprès des détenteurs de stations centrales d'épuration des eaux usées une taxe pour financer l'indemnisation des mesures destinées à éliminer les composés traces organiques visés à l'art. 61a, y compris les frais d'exécution de la Confédération.

2 Les détenteurs de stations centrales d'épuration des eaux usées qui ont pris des mesures selon l'art. 61a et présenté, d'ici au 30 septembre de l'année civile, le décompte final des investissements effectués sont exemptés de la taxe à partir de l'année civile suivante.

3 Le montant de la taxe est fixé en fonction du nombre d'habitants raccordés à la station. Il ne peut excéder 9 francs par habitant et par an.

4 Le Conseil fédéral fixe le tarif en fonction des coûts prévisionnels et règle les modalités de perception de la taxe. La taxe est supprimée au plus tard le 31 décembre 2040.

5 Les détenteurs de stations imputent la taxe à ceux qui sont à l'origine de la mesure.

Art. 62 Mesures prises par l'agriculture

1 Dans les limites des crédits approuvés, la Confédération alloue des indemnités pour les mesures prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances, lorsque: a. ces mesures sont nécessaires pour satisfaire aux exigences posées à la qualité des eaux superficielles et souterraines;

b. le canton concerné a délimité les secteurs dans lesquels les mesures doivent être prises et a harmonisé les mesures prévues;

c. ces mesures ne sont pas supportables du point de vue économique.

2 Le montant des indemnités est fixé en fonction des propriétés et de la quantité des substances dont le ruissellement et le lessivage sont empêchés, ainsi que des coûts des mesures qui ne sont pas indemnisées par des contributions selon la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture ou selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage

3 L'Office fédéral de l'agriculture alloue les indemnités sous la forme de contributions globales, sur la base de conventions-programmes qui sont conclues avec les cantons pour chaque secteur dans lequel les mesures doivent être prises. Il consulte l'Office fédéral de l'environnement pour juger si les programmes prévus garantissent une protection des eaux adéquate. Les cantons allouent les indemnités aux ayants droit.

Art. 62 Revitalisation des eaux

1 Dans les limites des crédits accordés et sur la base de conventions-programmes, la Confédération alloue aux cantons des indemnités sous la forme de contributions globales pour la planification et la mise en œuvre de mesures destinées à revitaliser les eaux.

2 Des indemnités peuvent être allouées aux cantons au cas par cas pour des projets particulièrement onéreux.

3 Le montant des indemnités est fixé en fonction de l'importance des mesures pour le rétablissement des fonctions naturelles des eaux et en fonction de leur efficacité.

4 Aucune contribution n'est versée pour le démantèlement d'une installation auquel le détenteur est tenu de procéder.

5 Les exploitants de l'espace réservé aux eaux sont indemnisés selon la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁶¹ pour l'exploitation extensive de leurs surfaces. Le budget et le plafond des dépenses agricoles sont augmentés en conséquence.

Section 2 Prélèvements d'eau existants

Art. 80 Assainissement

1 Lorsqu'un cours d'eau est sensiblement influencé par un prélèvement, il y a lieu d'assainir son cours aval, conformément aux prescriptions de l'autorité, sans que les droits d'utilisation existants soient atteints d'une manière qui justifierait un dédommagement.

2 L'autorité ordonne des mesures d'assainissement supplémentaires lorsqu'il s'agit de cours d'eau qui traversent des paysages ou des biotopes répertoriés dans un inventaire national ou cantonal ou que des intérêts publics prépondérants l'exigent. La procédure de constat, et le cas échéant, la détermination du montant de l'indemnité sont régis par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation.

3 Lorsque l'autorité ordonne des mesures d'assainissement supplémentaires dans une zone répertoriée au sens de l'al. 2 et que de petites centrales hydroélectriques ou d'autres installations situées sur des cours d'eau et présentant de la valeur du point de vue de la protection du patrimoine sont concernées, elle met en balance les intérêts de la protection du patrimoine et de la protection des zones répertoriées.

Art. 83 Concessions accordées sous l'empire de l'ancien droit

1 Lorsque la concession a été accordée avant l'entrée en vigueur de la présente loi et que le prélèvement n'a pas encore été réalisé, la protection du cours d'eau en aval doit être assurée par des mesures conformes à la présente loi, en évitant, dans la mesure du possible, que les droits d'utilisation existants soient atteints d'une manière qui justifierait un dédommagement. Les mesures prévues à l'art. 31 ne donnent pas lieu à une indemnisation lorsque la concession a été octroyée après le 1er juin 1987.

2 Si des intérêts publics prépondérants exigent une protection supplémentaire, l'autorité ordonnera les mesures à prendre en vertu de la présente loi. La procédure de constat et, le cas échéant, la détermination du montant de l'indemnité sont régies par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation.

3 Les mesures prévues à l'al. 2 doivent avoir été arrêtées avant le début des travaux de construction des installations destinées au prélèvement.

Constitution du Canton du Valais

Art. 30

1 Outre les compétences en matière d'élections, de votations et de référendum obligatoire en matière constitutionnelle, les citoyens jouissent des droits d'initiative et de référendum facultatif.

2 La loi règle l'exercice de ces droits ainsi que les procédures de consultation et d'information des citoyens.

Art. 42

1 Le Grand Conseil édicte les règles de droit sous la forme de loi, qui est, en principe, mise en vigueur pour une durée illimitée. Il peut toutefois prévoir que la loi est mise en vigueur pour un temps limité.

2 Il édicte, sous forme de loi d'application, les dispositions absolument nécessaires pour assurer l'exécution du droit de rang supérieur

3 Il peut toutefois prendre des dispositions urgentes par la voie du décret, pour un temps limité, lorsque les circonstances l'exigent.

4 Le Grand Conseil traite toutes les autres affaires sous forme de décision.

Art. 70

1 Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun et l'intérêt des autres collectivités publiques.

2 Elles accomplissent leurs tâches propres et celles que leur attribue la loi.

3 Elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal.

Art. 71

1 Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public dotées de la personnalité juridique ou collaborer de toute autre manière. La loi fixe les principes de la collaboration, de la création et du fonctionnement des associations de communes.

2 Sous certaines conditions précisées par la loi, le Conseil d'Etat peut contraindre des communes à collaborer ou à s'associer.

Loi cantonale sur la protection des eaux (LcEaux) du 16.05.2013

Art. 1 But et champ d'application

1 La présente loi a pour but la protection qualitative et quantitative des eaux superficielles et souterraines contre toute atteinte nuisible.

2 Elle régit et complète l'application de la loi fédérale sur la protection des eaux et de ses ordonnances.

Art. 5 Communes

1 L'approvisionnement en eau, l'évacuation et le traitement des eaux relèvent des communes qui peuvent se regrouper pour la réalisation de leurs tâches. Font exception les eaux polluées des industries disposant de leur propre station d'épuration des eaux.

2 Les communes édictent par la voie législative un règlement sur l'approvisionnement en eau ainsi qu'un règlement sur les eaux à évacuer et à traiter.

3 Les communes, sous le suivi du service cantonal en charge de la consommation, établissent et tiennent à jour l'inventaire des installations servant à l'alimentation en eau potable.

Loi sur l'aménagement des cours d'eau du 15.03.2007

Art. 7 Propriété des eaux

- 1 Les eaux publiques font partie du domaine public cantonal ou communal.
- 2 Les litiges concernant la question de savoir si les eaux sont de nature publique ou privée relèvent de la compétence du juge civil.

Art. 8 Réserve d'autorisations spéciales

1 Les autorisations spéciales prévues par les lois fédérales ou d'autres lois cantonales relatives notamment aux ouvrages de forces hydrauliques, aux ouvrages hydrauliques, aux travaux d'entretien et aux autres constructions, installations et mesures sur les cours d'eau demeurent réservées.

(...)

Art. 9 Obligations du propriétaire

1 L'aménagement et l'entretien des cours d'eau incombent:

- a) au canton pour le Rhône et le Lac Léman;
- b) aux communes ou associations de communes pour les rivières, les torrents, les lacs et les canaux déclarés d'intérêt public sis sur leur territoire;
- c) au propriétaire du bien-fonds riverain ou au titulaire du droit de superficie (riverain des lacs) pour les lacs privés;
- d) au bénéficiaire d'une concession de forces hydrauliques, dans la mesure où lors de l'octroi de la concession, l'obligation d'aménager ou d'entretenir les cours d'eau selon la législation en matière d'utilisation des forces hydrauliques a été transférée au concessionnaire;
- e) aux consortages ou aux privés.

2 Le canton peut déléguer certaines tâches d'entretien des cours d'eau cantonaux aux communes ou les confier à des tiers. Les détails sont réglés dans l'ordonnance.

3 La commune peut confier à des tiers l'exécution de certaines tâches d'entretien des cours d'eau communaux.

(...)

Art. 10 Association de communes

1 Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement de leurs tâches relatives aux cours d'eau. Si nécessaire, les projets d'aménagement se font sur la base d'un plan d'aménagement intercommunal des cours d'eau.

2 Sauf dispositions contraires de la présente loi, la constitution, la modification, la dissolution et l'organisation de l'association sont régies par les dispositions de la loi sur les communes.

3 A défaut d'entente entre les intéressées, le Conseil d'Etat peut ordonner, sur la proposition d'une commune ou d'office, la création d'une association de communes, si cela est indispensable à l'accomplissement rationnel des tâches liées à l'aménagement et à l'entretien des cours d'eau. Dans ce cas, le Conseil d'Etat définit les tâches et règle l'organisation, le financement et la dissolution de l'association.

Arrêté fixant les frais pour les prestations en matière d'environnement et des eaux du 17.01.2018

Art. 1 Champ d'application

1 Le présent arrêté régit les frais perçus par l'autorité administrative en charge de la protection de l'environnement et des eaux (ci-après: autorité) et par des organisations et personnes de droit public ou privé chargées par l'autorité de l'exécution (ci-après: autres organes d'exécution) pour les prestations prévues par la législation fédérale et cantonale sur la protection de l'environnement et des eaux (ci-après: prestation), notamment les décisions, ordonnances pénales, autorisations, examens de dossiers, prises de position, expertises, prélèvements, interventions en cas de pollution, analyses, mesures techniques et contrôles d'installations.

2 Pour le surplus, la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) et la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires et administratives (LTar) sont applicables.

Art. 3 Débiteurs

1 Est tenu d'acquitter la totalité des frais celui qui provoque, rend nécessaire ou sollicite une prestation de l'autorité.

Art. 4 Frais

1 Les frais comprennent les débours et l'émolument de l'autorité.

2 Les débours comprennent les coûts engendrés par des prestations confiées à des tiers par l'autorité, tels que les honoraires des experts, interprètes et traducteurs et autres dépenses nécessaires.

3 L'émolument est la taxe perçue en contrepartie de l'intervention de l'autorité, couvrant les coûts de personnel, d'appareillage, d'analyse, de secrétariat et autres coûts analogues.

Art. 6 Calcul de l'émolument

1 L'émolument est déterminé conformément aux principes de la couverture des coûts et de l'équivalence.

2 Pour les prestations d'une ampleur extraordinaire, présentant des difficultés particulières, ayant un caractère urgent ou devant être accomplies en dehors des heures de travail de l'autorité, les tarifs ci-dessous fixés peuvent être majorés jusqu'à concurrence de 50 pour cent.

Indice

Il costo ambientale della risorsa idrica e le sue modalità di quantificazione (Roberto Louvin)

Premessa introduttiva

Il costo ambientale: alla ricerca di una definizione

Beni, funzioni e servizi ecosistemici

Il valore intrinseco della biodiversità e la sua difficile quantificazione

Il principio ‘chi inquina paga’: un quadro normativo generale

Il diritto internazionale

L’individuazione dei caratteri del principio “chi inquina paga”

Il diritto dell’Unione europea

L’applicazione del principio “chi inquina paga” alla materia idrica nel diritto europeo

L’azione chiarificatrice della giurisprudenza

Strumenti applicativi e modalità di calcolo del costo ambientale in ambito comunitario e in alcuni Stati membri

La derogabilità del recupero dei costi

Sviluppi recenti nell’Unione europea

Il diritto italiano

I principi costituzionali

La normativa nazionale e il quadro delle competenze

La definizione del ‘costo ambientale e della risorsa’

La tariffa

Il canone

Criteri e metodologia di calcolo

Bibliografia essenziale

La Regione autonoma Valle d’Aosta

Le competenze pre-statutarie, statutarie e derivate

L’attuazione amministrativa delle competenze

Le procedure per l’utilizzo delle acque

Proprietà collettive e consorzi

Bibliografia essenziale

Il regime giuridico delle risorse idriche in Svizzera e nel Canton Vallese: istituzioni e competenze (Roberto Louvin)

La titolarità dei diritti

Le competenze e la gestione

I diritti partecipativi

Cenni allo sviluppo storico

Quadro legislativo federale

L’ordinamento cantonale vallesano

La cooperazione verticale

Communautés et droits acquis

Un rapido confronto

Bibliografia essenziale

Le acque transfrontaliere: una questione locale o internazionale?

I sistemi di *governance* delle acque: uno sguardo verso l'Europa del Nord (Pasquale Viola)

Introduzione

Metodologia, delimitazione dei casi di indagine e scopo dello studio

1. Danimarca
2. Finlandia
3. Germania
4. Irlanda
5. Norvegia
6. Paesi Bassi
7. Regno Unito
8. Svezia

Partecipazione pubblica, tutela anticipatoria e condivisione dei rischi

Pianificare collettivamente e gestire i conflitti transfrontalieri sulle risorse idriche: processi partecipati e mezzi alternativi di risoluzione dei contenziosi sull'acqua (Ezio Benedetti)

Introduzione

Obiettivi e contesto dell'analisi

La mediazione ambientale

Una prima ricognizione

Strategie di mediazione ambientale

Le tappe del dialogo territoriale

Interesse generale e tutela delle 'parti' assenti

I limiti dell'expertise

La partecipazione

Mediazione ambientale e riequilibrio dei rapporti di forza

Chi è il mediatore?

***Governance*, politiche innovative, gestione delle risorse idriche e diverse forme di conflitto sull'acqua**

Acqua e sviluppo umano

Governance innovativa e gestione delle risorse idriche

Tipologie di conflitti in materia di acque

Le forme di giustizia dell'acqua e mezzi alternativi per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti sulle risorse idriche: esempi, insegnamenti tratti e buone pratiche

Le diverse forme di giustizia sull'acqua

La mediazione ed i meccanismi alternativi di soluzione delle controversie (ADR)

Il Tribunal de las Aguas de Valencia

Il caso dei Sudovi za vodu nei Balcani

Il caso delle Kinnalainen in Lapponia

Il caso del Médiateur de l'eau in Francia

Conclusioni

Bibliografia

Composizione del gruppo di ricerca

Sinottica della normativa idrica

Allegato

Lista delle Figure

Fig. 1, *Mappa indicante le principali risorse idriche di Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia*

Fig. 2, *Mappa indicante le principali risorse idriche danesi*

Fig. 3, *Mappa indicante le principali risorse idriche finlandesi*

Fig. 4, *Mappa indicante le principali risorse idriche tedesche*

Fig. 5, *Mappa indicante le principali risorse idriche irlandesi*

Fig. 6, *Mappa indicante le principali risorse idriche norvegesi*

Fig. 7, *Mappa indicante le Norwegian Water Areas*

Fig. 8, *Mappa indicante le principali risorse idriche dei Paesi Bassi*

Fig. 9, *Mappa indicante le principali risorse idriche del Regno Unito*

Fig. 10, *Mappa indicante le principali risorse idriche svedesi*

Lista delle Tavole

Tav. 1, *Risorse idriche danesi*

Tav. 2, *Uso delle risorse idriche danesi*

Tav. 3, *Risorse idriche finlandesi*

Tav. 4, *Uso delle risorse idriche finlandesi*

Tav. 5, *Risorse idriche tedesche*

Tav. 6, *Uso delle risorse idriche tedesche*

Tav. 7, *Risorse idriche irlandesi*

Tav. 8, *Uso delle risorse idriche irlandesi*

Tav. 9, *Risorse idriche norvegesi*

Tav. 10, *Uso delle risorse idriche norvegesi*

Tav. 11, *Risorse idriche dei Paesi Bassi*

Tav. 12, *Uso delle risorse idriche dei Paesi Bassi*

Tav. 13, *Risorse idriche del Regno Unito*

Tav. 14, *Uso delle risorse idriche del Regno Unito*

Tav. 15, *Risorse idriche svedesi*

Tav. 16, *Uso delle risorse idriche svedesi*