

Acqua, ambiente e responsabilità condivisa: verso una governance integrata dei beni comuni

di Carmela Leone

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e quadro teorico di riferimento. – 2. I servizi ecosistemici fluviali e nuovi paradigmi di tutela ambientale. – 3. Contratti di Fiume: strumenti negoziali per la governance partecipata delle risorse idriche. – 4. Accordi agroambientali e obbligazioni di risultato nella tutela idrica multilivello e considerazioni conclusive.

1. *Considerazioni introduttive e quadro teorico di riferimento*

La tutela delle risorse idriche si colloca oggi al crocevia tra trasformazioni ecologiche, innovazioni giuridiche e ripensamento dei modelli decisionali¹. Intesa in senso strutturale, essa richiede di oltrepassare le tradizionali dicotomie tra intervento unilaterale dell'amministrazione e azione spontanea del cittadino, tra autorità pubblica e responsabilità individuale,

¹ Sulla tutela delle acque la letteratura è copiosa, M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016; G. ASTUTI, *Acque (introduzione storica generale)*, in *Enc. Dir.*, I, Milano 1958, 346; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, 2012; V. CERULLI IRELLI, (Voce) *Acque pubbliche*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1998; M. CIERVO, *Geopolitica dell'acqua*, Roma, 2010; M. COSTANTINO, *Sfruttamento delle acque e tutela giuridica*, Napoli, 1975; E. GERELLI, U. POTOTSCHNIG, G. MURARO, *La tutela delle acque: criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della quantità delle risorse idriche in Italia*, Milano, 1970; S. FENOGLIO, T. BO, *Lineamenti di ecologia fluviale*, Torino, 2009; L. FERRAJOLI, *Per una carta dei beni fondamentali, in diritti fondamentali, le nuove sfide*, T. MAZZARESE, P. PAROLARI (a cura di), Torino, 2010; M. GIGANTE (a cura di), *L'acqua e la sua gestione*, Napoli, 2012; N. GRECO, *Le acque*, Bologna, 1983; A. IACOPINO, *L'acqua: diritto della generazione presente, dovere nei confronti delle generazioni future?*, in *giust.amm.it*, 2011; N. LUGARESI, *Le acque pubbliche*, Milano, 1995; ID., *Acque pubbliche*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, (a cura di) S. CASSESE, Milano, 2006; P. NERVI, *Origine, luoghi e forme di una risorsa*, in *L'acqua e il diritto, Atti del convegno tenutosi presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento*, G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), Trento, 2011, 3; G. D. ROMAGNOSI, *Della condotta delle acque*, Milano, 1823; A. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021; U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1969, 1025; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 4, 2011; S. SANDRI, *Acqua: una risorsa strategica?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, 1123; S. STAIANO (a cura di), *Acqua: bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, 2018; P. VIRGA, *Crisi idrica e legge Galli*, in *giustamm.it.*, 2002.

per approdare a forme di cooperazione istituzionale e sociale secondo logiche di corresponsabilità, di interazione e di risultato².

Val la pena, pertanto, di indagare sul ruolo dei servizi ecosistemici forniti dall'acqua, in quanto indicatori della necessaria integrazione tra conoscenza scientifica, strumenti normativi e pratiche di *governance* multilivello³. La partecipazione attiva di soggetti pubblici e privati emerge, in questo contesto, come condizione per garantire la tutela delle risorse idriche che rileva una modifica dell'atteggiamento verso la tutela dell'ambiente in generale, e dei fiumi in particolare, evidenziando un cambio di prospettiva nell'approccio ai *commons*⁴, ora sempre più percepiti diretta-

² In tale prospettiva, la dottrina amministrativistica ha evidenziato come la tutela dell'ambiente implichi una riconsiderazione delle modalità di formazione della decisione amministrativa, valorizzando forme di cooperazione e di composizione degli interessi pubblici e privati, anche in funzione della qualità del risultato perseguito. Cfr. M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, Napoli, 2018.

³ Il tema è stato più ampiamente approfondito da C. LEONE, *Servizi ecosistemici e fiumi tra riflessioni teoriche e applicazioni pratiche*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Milano, 2025.

⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2011, IV, 333 ss.; G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in *labsus.org*; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2011, IV, 271 ss.; N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Roma-Bari, 2007; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, M. BOMBARDELLI (a cura di), Napoli, 2016, 1; G. BRAVO, *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e Mercato*, 2001, 3, 505 ss.; J. BOYLE, *The public domain. Enclosing the commons of the mind*, Londra, 2008; M. CAFAGNO, *Verso un intervento pubblico multidimensionale: modelli e condizioni per creare collaborazione e fiducia*, in *Rapporto 2022, La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Bologna, 2022, 173 ss.; Q. CAMERLENGO, *La controversa nozione di bene comune*, in *Dir. Soc.*, 2016, 557; F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, in *Quaderni della facoltà di giurisprudenza*, cit., 2016, 37; ID., *Dalle Valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1170; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Dir. Soc.*, 2016, 529; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. Dir.*, 2014; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Carlo Rossano*, 2013, 601; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2012; A. DI PORTO, *Res in uso pubblico e beni comuni. Il nodo della tutela*, Torino, 2013; A. DONOLO, *I beni comuni presi sul serio*, in *labsus.org*, 2010; E. ESPOSITO, *Le persone e le cose*, Torino, 2014; M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, 29 ss.; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017; ID., *Dai beni comuni all'Amministrazione Condivisa*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, 2022, 435; A. GAMBARO, *Note in tema di beni*

mente dai singoli e condivisi a livello collettivo come fondamentali per l'esistenza di ognuno e, pertanto, da sostenere con comportamenti di partecipazione attiva. In un'epoca caratterizzata dalla scarsità delle risorse e dalla necessità di un utilizzo consapevole del bene è opportuno che gli individui si presentino come un insieme di soggetti in relazione tra loro, capaci di assumere la propria responsabilità per la conservazione dell'ambiente a favore delle generazioni future.

Attraverso l'esame di esperienze che esulano (anche) dai confini nazionali si vuol far emergere un paradigma di tutela fondato sulla capacità di costruire strumenti flessibili e cooperativi, in grado di coniugare finalità ambientali e sostenibilità sociale. In questo quadro si inscrivono i Contratti di Fiume⁵, analizzati per la loro attitudine a generare dispositivi

comuni, in AEDON, 2013; M. HARDT, *Le due facce dell'Apocalisse. Antinomie del comune e nuove convergenze politiche*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni*, edizione digitale, pos. 4492, 2013 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, 2013; ID, *Beni Comuni. Proprietà, gestione, diritti*, in RDPE, 1, 2007; ID, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), 2010; M.R. MARELLA, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in ID. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, 17 ss.; S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 680 ss.; D.M. NONINI, *L'idea globale di "beni comuni"*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni. Il dibattito internazionale*, cit, pos. 2666, Firenze, 2013; M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. Econ.*, 2009, 11; M. RENNA, C. MICCICHÈ, *Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2022, 689; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; A. SOMMA, *Democrazia economica e diritto privato. Contributo alla riflessione sui beni comuni*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica, Rivista fondata da Giovanni Tarello", 2/2011, 461; Y. THOMAS, *Il valore delle cose*, M. SPANÒ (a cura di), Macerata, 2015; L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo* S. STAIANO (a cura di), Napoli, 2018, 199.

⁵ E. BOSCOLO, *Introduzione*, in C. LEONE, *Contratti di Fiume: riflessioni interdisciplinari*, Milano, 2024; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, Milano, 2012; M. BASTIANI (a cura di), *Contratti di fiume, Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici, Approcci – Esperienze – Casi studio*, 2011; E. BOSCOLO, *Orientamenti per la diffusione delle misure win-win. L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, in M. BASTIANI, A. BIANCO, G. CONTE, G. GUSMAROLI, 2022; E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità: dall'emergenza alla regolazione. Piemonte delle Autonomie*, 2022; C. LEONE, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; F. CALACE, *Traiettorie applicative e inclusione*

di amministrazione negoziata e orizzontale e forme avanzate di co-decisione istituzionale e sociale, nelle quali si ridefiniscono ruoli, linguaggi e finalità della funzione amministrativa. L'indagine si vuole estendere anche agli accordi agroambientali, osservati come strumenti di incentivazione condizionata fondati su logiche di pagamento per risultato. La ricognizione comparata consente di apprezzare l'emergere di modelli normativi orientati alla produzione verificabile di utilità collettive, in particolare nella prevenzione del degrado e nella protezione delle matrici ambientali. I Contratti di Fiume, strumenti volontari di programmazione negoziata, e gli Accordi Agroambientali, fondati sulla logica del pagamento per risultato, rappresentano esempi di un diritto amministrativo che attiva processi di condivisione, responsabilizzazione e produzione collettiva di tutela delle risorse idriche.

2. I servizi ecosistemici fluviali e nuovi paradigmi di tutela ambientale

L'acqua è una risorsa che fornisce all'uomo e all'ambiente servizi veri e propri, chiamati servizi ecosistemici⁶, ed è attualmente minacciata sia

nei progetti fluviali, in *EcoWebTown*, n. 29, 2024; D. D'ORSOGNA, F.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove autonomie*, 2023, 461; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. Giur. di urb.*, 2021, 49 ss.; F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio del Notariato diretto da Pierlengeri*, 2019, 183; V. PARISIO, *Risorse idriche, Contratti di Fiume e amministrazione condivisa*, *Federalismi.it*, n. 190, 2023. Approfondisce il tema anche G. TORTA, *Partecipazione pubblica e promozione dello sviluppo sostenibile: il caso emblematico della disciplina delle "materie prime critiche"*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2024, 1.

⁶ T.F.H. ALLEN, T.B. STARR, *Hierarchy: Perspectives for ecological complexity*, The University of Chicago press, 1982; R.M.J. BOUMANS, R.S. DE GROOT, M.A. WILSON, *A Typology for the Classification, Description, and Valuation of Ecosystem Functions, Goods, and Services*, in *Ecological Economics*, 2002, vol. 41, 393 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti per la tutela dell'ambiente. Come sistema adattativo, complesso, comune*, Torino, 2007; R. COSTANZA, J.H. CUMBERLAND, H. DALY, C. FRANCO, R. GOODLAND, I. KUBISZEWSKI, R.B. NORGAARD, *An Introduction to Ecological Economics*, II ed., CRC Press, 2014; R. COSTANZA, R. D'ARGE -R. DE GROOT, S. FARBER, M. GRASSO, B. HANNON, K. LIMBURG, S. NAEEM, R.V. O'NEILL, J. PARUELO, G.R. RASKIN, P. SUTTON, M. VAN DER BELT, *THE VALUE OF THE WORLD'S ECOSYSTEM SERVICES AND NATURAL CAPITAL*, in *Nature*, 1997, vol. 387, 253 ss.; R. COSTANZA, B. LOW, E. OSTROM, J. WILSON, *Institutions, Ecosystems, and Sustainability*, CRC Press, 2000; J. FARLEY, *Ecosystem Services: the Economics Debate*, in *Ecosystem Services*, 2012, vol. 1, 40 ss.;

dai fenomeni estremi di siccità e inondazioni, sia dagli inquinanti chimici e microbiologici presenti nell'acqua che danneggiano anche la salute umana⁷. Per di più, i servizi ecosistemici possono essere generati dal corso d'acqua solo se lo stesso ha a disposizione adeguati spazi per accogliere e rallentare le piene, nonché per manifestare la sua naturale dinamica evolutiva plano-altimetrica. Per fornire questi servizi ecosistemici essenziali, i fiumi devono poter scorrere liberamente, muovendosi senza ostacoli in più direzioni, ma una miriade di opere costruite dall'uomo frammentano, deviano, restringono e regolano il flusso dei fiumi, con un impatto drammatico sulle funzioni naturali e sugli ecosistemi circostanti⁸.

Esistono molte minacce potenziali al mantenimento di uno stato di libero deflusso dalle sorgenti alla foce: le pressioni umane che influenzano la dinamica fluviale sono molteplici, spesso legate all'urbanizzazione, all'agricoltura, alla viabilità e alle diverse infrastrutture costruite nelle aree ripariali, all'estrazione dell'acqua e alla produzione di energia⁹. Queste barriere hanno per lo più un impatto sulla connettività longitudinale, bloccando o limitando il passaggio di pesci e sedimenti.

In questo scenario si inserisce la *Nature Restoration Law*¹⁰, che è parte

B. GUSTAFSSON, *Scope and Limits of the Market Mechanism in Environmental Management*, in *Ecological Economics*, 1998, vol. 24, 259 ss.

⁷ Per queste riflessioni, mi sia consentito rinviare a C. LEONE, *Riforma farmaceutica e ambiente: nuove frontiere di sostenibilità e regolamentazione Europea*, in *Corti Supreme e salute*, 2025, 1.

⁸ Cfr in argomento gli articoli di esperti di barriere fluviali, *River Connectivity*, *The health of the world's rivers is severely threatened. But there is still hope if we take action*, consultabile sul sito [Freeflowingrivers.eu](https://freeflowingrivers.eu); G. GRILL, B. LEHNER, M. THIEME, ET AL., *Mapping the world's free-flowing rivers*, in *Nature*, 2019, 215-221. Mi sia consentito anche C. LEONE, F. A. MOUCHLIANITIS, *Restoring River Connectivity in EU: Regulatory framework, obligations and key elements for successful Implementation*, in *Rivista Quadrimestrale Diritto dell'Ambiente*, 2024.

⁹ Per considerazioni più approfondite C. LEONE, F. A. MOUCHLIANITIS, *Restoring River Connectivity in EU: Regulatory framework, obligations and key elements for successful Implementation*, cit., 1; C. LEONE, *L'obbligo degli Stati membri di garantire la connettività fluviale alla luce delle più recenti riforme*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2024, 129.

¹⁰ In tal senso, la *Nature Restoration Law* rappresenta la svolta verso un diritto dell'ambiente fondato sul principio di equivalenza funzionale: ogni perdita di funzione ecologica deve essere compensata da un recupero di pari valore. Per la dottrina si rinvia a: A. AKHTAR-KHAVARI, B.J. RICHARDSON, *Ecological restoration and the law: recovering nature's past for the future*, in *Griffith L. Rev.*, n. 2, 2017, p. 147; V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico nell'ordinamento europeo. Profili giuridici ed economico-finanziari del Regolamento (UE) 2024/1991*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2025, 271; A. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento*

integrante del Green Deal europeo e della Strategia europea per la biodiversità, mira a creare un quadro legislativo necessario per il recupero e la conservazione degli ecosistemi europei in linea con gli obiettivi climatici dell'Unione Europea. Il nuovo Regolamento si caratterizza per la sua trasversalità: si propone di mettere in atto strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, riguarda la politica agricola comune (PAC), dove agricoltura, silvicoltura e pesca beneficiano degli ecosistemi naturali, affronta strategie a favore della biodiversità e dell'ambiente marino, provvede al ripristino di habitat all'interno di Natura 2000, integra, infine ma non da ultimo, la Direttiva Quadro sulle Acque.

Ebbene, il filo conduttore è l'ambizione a rimediare alle alterazioni causate dall'antropizzazione e, pertanto, la *Nature Restoration Law* trova la sua maggiore applicazione quanto più l'uomo ha cambiato le condizioni naturali originarie ed anteriori all'insediamento ed allo sfruttamento della natura. Il Regolamento si pone, pertanto, al centro della pianificazione urbanistica e territoriale dove interviene esplicitamente sul verde urbano. In particolare, gli Stati membri dovranno attuare misure di ripristino (che, nel loro insieme, riguardino almeno il 20% delle zone terrestri e

europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali, in *Riv. giur. amb.*, n. 4, 2024, 1105; A. CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for purpose*, in M. PEETERS, M.P. ELIANTONIO (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 265; A. CLIQUET ET AL., *Upscaling ecological restoration: toward a new legal principle and protocol on ecological restoration in international law*, in *Restor. Ecol.*, n. 4, 2022, 13560; G.D. COMPORI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in M. MELI – R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pisa, 2025, 20; I. COSTANZO, *From sustainable development to ecological integrity: sparse signals of a comprehensive paradigm shift in EU and Italian environmental law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2, 2024, 355; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (Reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi*, n. 24, 2024, p. 114; D. HERING ET AL., *Securing success for the Nature Restoration Laws. The EU law would complement many others, but challenges loom*, in *Science*, n. 382, 2023, 1248; E. MEZZACAPO, *La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2024, 578; N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review* October, 2022, 320; C. LEONE, *L'obbligo degli Stati membri di garantire la connettività fluviale alla luce delle più recenti riforme*, cit., 129; E. PARISI, *Considerazioni in tema di ripristino ecologico*, in *Federalismi*, 2025, 226; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura*, in M. MELI, R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pacini giuridica, Pisa, 2025, 27; SCHOUKENS, A. CLIQUET, *Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?*, in *Ecol. Soc.*, n. 4, 2016, p. 10.

marine dell'UE) attraverso azioni volte ad incidere sulle popolazioni di impollinatori, a fermare la perdita di spazi verdi urbani entro il 2030, aumentando la biodiversità negli ecosistemi agricoli e forestali e rimuovendo le barriere fluviali per fare in modo che almeno venticinque mila chilometri di fiumi siano entro il 2030 a flusso libero.

L'apporto dei privati nelle opere di riqualificazione spondale si è rilevato determinante, così come è di assoluto rilievo il progetto Amber¹¹, finanziato dall'UE, che ha recentemente creato un'applicazione mobile gratuita per coinvolgere i cittadini nella documentazione delle barriere lungo i fiumi europei. I dati forniti dal *Barrier Tracker*¹² vengono inseriti nello *European Barrier Atlas* creato da Amber per ottenere un'immagine più chiara della frammentazione fluviale.

3. *Contratti di Fiume: strumenti negoziali per la governance partecipata delle risorse idriche*

I Contratti di Fiume rappresentano lo strumento per coordinare l'azione delle diverse amministrazioni e nel contempo per ottenere l'apporto, da un lato, dei cittadini interessati al miglioramento delle politiche ecologiche delle acque e, dall'altro, degli stakeholders, capaci

¹¹ Adaptive Management of Barriers in European Rivers (AMBER) è un progetto di ricerca finanziato dal programma quadro Horizon 2020 dell'Unione Europea. AMBER cerca di applicare una gestione adattativa delle barriere nei fiumi europei al fine di ripristinare in modo efficiente la connettività nei fiumi e nello stesso tempo affrontare gli impatti causati dalla frammentazione causata dalle barriere.

¹² Secondo i dati riportati in una relazione del WWF (consultabile sul sito WWF Italia), il WWF, la Federazione Italiana Canoa Kayak e Spinning Club Italia hanno lanciato l'iniziativa di Citizen science "LiberiAmo i fiumi" per sensibilizzare sullo stato dei nostri corsi d'acqua. Volontari, canoisti e pescatori dal 22 marzo (World Water Day) al 26 settembre 2021 (World Rivers Day), hanno censito le barriere artificiali lungo molti corsi d'acqua. È stato così possibile integrare le 630.000 segnalazioni inserite nell'Atlante Pan-Europeo delle Barriere In-Stream del progetto europeo Adaptive Management of Barriers in European Rivers (AMBER). Ad oggi, anche grazie all'iniziativa "LiberiAmo i fiumi" e all'utilizzo dell'APP Barrier Tracker, sono state identificate 11.054 barriere (dighe, traverse, rampe, chiuse...) alla continuità ecologica e geomorfologica dei nostri fiumi. Molte barriere sono obsolete e potrebbero essere rimosse, in particolare, in Europa sono state identificate 830 barriere, tra le oltre 600.000 censite, ad oggi sono state rimosse ben 111.

di investire risorse economiche¹³. In questo contesto, i Contratti di Fiume svolgono un ruolo cruciale perché presuppongono la partecipazione sia di diverse amministrazioni, quali quelle regionali, provinciali e locali, sia di diverse categorie di privati, come gli imprenditori della zona, le associazioni istituite per la promozione turistica o i singoli cittadini, proprietari, ad esempio, di appezzamenti di terreno prossimi ai corsi d'acqua. Ciascuno di questi soggetti interviene a vario titolo nel progetto, apportando contributi di varia entità e natura e ottenendone una utilità¹⁴. I numerosissimi Contratti di Fiume stipulati testimoniano la capacità di adottare moduli procedurali che assicurino un'ampia partecipazione dei cittadini, ricorrendo a strumenti di democrazia partecipativa. L'esigenza di andare in questa direzione deriva, da un lato, da un'attenta lettura del nuovo dettato costituzionale (art. 9), che fa perno anche sull'interesse delle generazioni future¹⁵, e, dall'altro, dalla constatazione che tali strumenti possano garantire l'ottimale gestione e salvaguardia del bene comune.

La dottrina, che prima di tutti ha studiato siffatti strumenti, ha sottolineato che la portata innovativa del Contratto di Fiume risiede nel fatto che

¹³ Per più ampie riflessioni e citazioni mi si consenta di rinviare a C. LEONE, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 5.

¹⁴ E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., 70. Sono soprattutto i Contratti di Fiume, che costituiscono un capitolo del tutto originale della programmazione negoziata proiettato oltre i modelli a suo tempo tracciati dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662, a venire in rilievo in questo orizzonte di politiche locali, volontarie, contrattualizzate.

¹⁵ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Libertà e autorità*, II, *Dottrine sulle libertà. Diritti delle generazioni future*, Napoli, 2023; F. FRACCHIA, *Transizione: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 48, che impone di individuare un settore del diritto che sia in grado di guidare le scelte nell'alveo della transizione, sia di processarne la legittimità. L'Autore sostiene che la stella polare di questo settore del diritto è costituita dal dovere ed il suo cardine fondamentale è il principio dello sviluppo sostenibile, in grado di assegnare a questa disciplina una specifica autonomia. Il principio, che pone al centro della scena il faticoso adempimento di doveri piuttosto che la tirannia dei diritti, esprime un canone di responsabilità intergenerazionale. Nella Costituzione italiana, esso affiora ora nell'art. 9 Cost., norma che, pur riferendosi all'ambiente, prescrive che l'azione di "tutela" della Repubblica fa perno "anche" sull'interesse delle generazioni future; ID., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della salute della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future* A. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009*, Catanzaro, 2010, 21 ss.

introduce nell'ordinamento giuridico italiano uno strumento volontario che concorre alla definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto attraverso l'adesione volontaria da parte di attori pubblici e privati a un processo condiviso «che attiva meccanismi di responsabilizzazione di ciascun soggetto nell'attuare gli impegni assunti e nel portare avanti le azioni concordate per la salvaguardia di un “bene comune”, in una logica “custodiale” della risorsa»¹⁶.

Nelle riflessioni dei politologi si delinea un concetto di “cura” che implica una responsabilità della cittadinanza che non si ferma al voto, ma si estende al compito collettivo continuo di ripensare la pratica, le istituzioni e i valori democratici attraverso quattro declinazioni: attenzione, responsabilità, competenza e reattività¹⁷. È stato già messo in rilievo che l'obiettivo generale dei Contratti di Fiume è quello di prendersi cura, in modo collettivo e partecipato, del territorio, a partire dalla sua componente idrica.

In altre parole, i Contratti di Fiume, strumenti volontari di programmazione negoziata e partecipata¹⁸, volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei bacini e sottobacini idrografici, coinvolgono soggetti che operano nel territorio, incentivando il sostegno e la responsabilità nelle azioni che si intendono perseguire e favorendo una maggiore consapevolezza del pubblico sul valore del bene acqua e degli ecosistemi acquatici.

Alla base della scelta delle amministrazioni vi è quindi la volontà di raccogliere le sollecitazioni che provengono dalla capacità di auto-organizzazione delle comunità, stimolando atteggiamenti proattivi volti a sollecitare e promuovere intese che si aprano al coinvolgimento dei privati¹⁹.

¹⁶ E. BOSCOLO, *op. ult. cit.*, 328 e ss. L'Autore ricorda come le tracce di una radicale revisione del paradigma valoriale erano già presenti in U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, cit., 1025.

¹⁷ J.C. TRONTO, *Caring democracy markets, equality, and Justice*, New York, 2013; A. BRUSAROSCO, F. VISENTIN, *Costruire i contratti di fiume*, Udine, 2023, 18.

¹⁸ R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, 429 ss; E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano, 2004; S. CASABONA, *L'accordo in materia di ambiente*, Padova, 2008, 136; G. CIAGLIA, *L'evoluzione dell'accordo di programma: da strumento di programmazione delle opere pubbliche a generale modello di semplificazione delle procedure di applicazione di interventi complessi*, in *L'Ufficio tecnico*, n. 3/2013, Milano, 2013, 51; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. Amb.*, 2010, 707.

¹⁹ E. BOSCOLO, *Orientamenti per la diffusione delle misure win-win. L'approccio win-win nei*

In quest'ottica deve essere letta la legge 28 dicembre 2015, n. 221, che ha introdotto all'interno del Codice dell'Ambiente, con l'art. 68-*bis*, un nuovo strumento per coordinare l'azione delle diverse amministrazioni (risolvendo così le inefficienze di una complessità multilivello) e nel contempo per ottenere l'apporto da un lato dei cittadini interessati al miglioramento delle politiche ecologiche delle acque e, dall'altro, degli *stakeholders*, capaci di investire risorse economiche.

Il successo di questi strumenti – ad oggi in Italia sono stati attivati oltre 300 Contratti di Fiume, di cui 102 sottoscritti²⁰ – è spiegabile alla luce della necessità di garantire una corretta gestione dei bacini idrografici, unita a un'efficace azione di tutela delle acque, che rappresenta una delle questioni prioritarie da affrontare con maggiore determinazione e pragmatismo, alla luce soprattutto degli ormai evidenti e sempre più gravi effetti dei cambiamenti climatici, con conseguenti costi economici, ambientali e di vite umane.

Emerge da queste premesse una figura polimorfa dei Contratti di Fiume, modellata sui caratteri idrologici e territoriali dei luoghi e sulla collaborazione tra amministrazioni e comunità, che non possono essere compresi solo con il diritto o con le scienze umane²¹.

Per quanto concerne il diritto, il punto di riferimento è nel già citato art. 68-*bis* del Codice dell'Ambiente, secondo cui “*I Contratti di Fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree*”. La norma eleva i contratti a componente propositiva ed attuativa della pianificazione di bacino (e di sottobacino) che danno attuazione al disegno tracciato dalla Direttiva 2000/60/CE (e dalla Direttiva Alluvioni 2007/60/CE).

Siffatti interventi legislativi segnano il passaggio e un ampliamento degli interessi perseguiti: non più solo lotta all'inquinamento, al dissesto e all'erosione dei suoli, ma anche progetti di valorizzazione del paesaggio identitario (attribuendo al paesaggio e alla sua percezione, una funzione

Contratti di Fiume, cit., 46.

²⁰ M. BASTIANI, *Risorsa o ecosistema. Interpretazione del fiume nell'urbanistica occidentale*, cit., 2. I numeri sono riportati nel recente documento *I contratti di fiume*, Agende 21 locali italiane, 2025, in particolare nell'introduzione di D. LUISE.

²¹ C. LEONE, *I Contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, cit., 7.

determinante per la qualità ambientale, abitativa, di relazione sociale della vita della popolazione) e dello sviluppo del turismo. In altre parole, il punto di partenza resta il riequilibrio idrogeologico e la qualità ecologica delle ambienti legati al fiume, il punto di arrivo sono progetti che si fondano anche sulla patrimonializzazione del paesaggio e delle sue peculiarità identitarie per la riattivazione dei sistemi economici locali, con la costruzione di filiere integrate agricoltura/turismo/cultura. La disamina dei programmi d'azione già attuati conferma la presenza di misure definite “win-win” : interventi di difesa idraulica che guardano anche all'esigenza di migliorare la qualità ambientale del corso d'acqua; approcci progettuali che affrontano le problematiche di difesa idraulica attraverso una analisi complessiva delle dinamiche fluviali e della morfologia del corso d'acqua tendendo a recuperare aspetti di maggiore naturalità del corso fluviale; ripristini e/o realizzazioni di aree umide plurifunzionali (biodiversità, spazio fluviale, miglioramento della qualità delle acque, fruizione); attività di formazione ed educazione ambientale integrate in processi di co-progettazione partecipata. La partecipazione effettiva degli attori locali nei processi decisionali legati ai Contratti di Fiume costituisce un presupposto imprescindibile per la realizzazione di una *governance* ambientale realmente multilivello.

4. *Accordi agroambientali e obbligazioni di risultato nella tutela idrica multilivello e considerazioni conclusive*

A questo punto della trattazione dovrebbe apparire chiaro che il diritto ambientale contemporaneo si è progressivamente evoluto verso modelli di *governance* integrata dei beni comuni, in cui strumenti volontari assumono un ruolo crescente nella protezione delle risorse naturali. Contestualmente, il paradigma *One Health*²² ha affermato la necessità di affron-

²² Cfr. G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti supreme e salute*, 2022, Vol. 3, 810-825; cfr. L. VIOLINI (a cura di), *One Health: dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Torino, 2022, 102; A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022, 780; F. APERIO BELLA, (a cura di) *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Atti del convegno del 26 aprile 2022, Napoli, 2022; F. LIRUSSI, E. ZIGLIO, *One Health: un approccio e un metodo non più rinviabili*, in *Scienza in rete*, 2021.

tare in modo trasversale le interconnessioni tra salute umana, animale e ambientale, richiedendo un ripensamento delle politiche tradizionali anche alla luce delle nuove minacce, tra cui la resistenza antimicrobica (AMR). In tale contesto, anche gli accordi agroambientali si rivelano strumenti strategici non solo per la tutela della biodiversità e del suolo, ma anche per la prevenzione dell'inquinamento da antibiotici e per la protezione sistemica delle risorse idriche²³ e, più in generale, dei servizi ecosistemici.

Le politiche agro-ambientali stanno sempre più condizionando lo sviluppo dell'agricoltura europea: esse rappresentano l'espressione formale della volontà di sviluppare sistemi colturali, zootecnici e forestali che producano alimenti di qualità, beni e servizi per i consumatori e siano compatibili con la tutela delle risorse ambientali, pur consentendo un'adeguata remunerazione per gli operatori agricoli²⁴.

È in corso un processo di riforma della politica agraria comune ad architettura complessa ed a geometria variabile, che ha dovuto tenere in considerazione la crisi internazionale (che si è imposta nel corso dei lavori e che ha provocato continui ripensamenti nella costruzione della riforma)²⁵; ma anche gli scarsi risultati che la politica agraria precedente

²³ S. WUNDER, *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*, CIFOR, Occasional Paper No. 42, 2005; Governo do Brasil, “Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES)”, Brasília, 2019, disponibile su agenciapeixevivo.org.br; S. PAGIOLA, *Payments for environmental services in Costa Rica, Ecological Economics*, 2008, 712; Regione Marche, *Rapporto di Valutazione Intermedia del PSR Marche 2014-2020*, 2019. Per la partecipazione dei cittadini al governo dell'acqua in Brasile cfr. R.N. ABERS, M. KECK, *Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. Politics & Society*, v. 37, n. 2, 289–314, 2009; B.S. VITÓRIA, D.G. PIZELLA, *The Brazilian State Water Resources Councils: diagnosis of civil society participation through criteria of access to information, parity, and decision-making procedures*, in *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, vol. 60, 2024, art. 2136, 1-19.

²⁴ Per un lavoro più approfondito mi si consenta di rinviare a C. LEONE, *I regimi ecologici e il nuovo modello di condizionalità nei pagamenti agricoli europei: una governance multilivello vincolata tra sostenibilità ambientale e libertà di impresa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1, 2025, 53.

²⁵ F. ALBISINNI, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in *I Georgofili. Quaderni*, 2023; ID., *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli. La Riforma dell'art. 9 Cost. e le politica agricola comune*, Firenze, 2023; Accademia dei Georgofili, *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, 6 maggio 2022, con relazioni di L. COSTATO, A. PACCIANI, P. PULINA, L. RUSSO, A. BANTERLE, G. MARTINO, P. DE CASTRO, F. ALBISINNI, in georgofili.it; cfr. D. BIANCHI, *La PAC “camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2009, 592; G. GALLONI, C. TAROLO, C. DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il*

ha ottenuto sulla riduzione delle emissioni scaturenti dalla coltivazione di suoli organici²⁶ e la conseguente necessità di enucleare una politica rispettosa dell'ambiente, che garantisca la sostenibilità della produzione alimentare²⁷. A tal fine rilevano gli strumenti consensuali e l'abbandono delle sole logiche di *command and control* che potrebbe ora attenuare la conflittualità tra legislatore (europeo e nazionale) ed agricoltori, tra interessi pubblici e privati, tra tutela dell'ambiente e rendita economica dei terreni.

Gli Accordi Agroambientali d'Area (AAA) sono contratti stipulati su base volontaria tra l'amministrazione e gli agricoltori, questi ultimi si impegnano ad adottare pratiche agricole compatibili con il miglioramento della qualità ambientale. Le misure mirano a sostenere pratiche esistenti minacciate o a promuovere cambiamenti virtuosi, remunerando i costi aggiuntivi e le perdite di reddito derivanti dagli impegni assunti. Gli impe-

cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia, Milano, 1995; N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 2022, 290; S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Rivista di diritto agrario*, 2020, 142.

²⁶ In tal senso si veda la Relazione della Corte dei conti europea n. 21/2017 del 15 novembre 2017. Per un'analisi della Riforma nella dottrina: F. ALBISINNI, *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica*, in "La nuova Pac 2014-2020: Un'analisi delle proposte della Commissione", F. DE FILIPPIS (a cura di), Roma, 2012, 107; ID., *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*, in "Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale", in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), Napoli, 2011, 17; ID., *Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2011, 12; ID., *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005.; D. BIANCHI, *La Pac "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, 592; ID., *La politica agraria comune (Pac). Tutta la Pac, niente altro che la Pac*, Pisa, 2007; L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla Pac al Tjue*, in *Riv. dir. alim. rivistadirittoalimentare.it*, n. 1, 2010; L. COSTATO, A. GERMANÒ, F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, 525; A. JANNARELLI, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, 375.; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 3; ID., *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, 183.

²⁷ Per queste riflessioni si vuol rinviare a F. ALBISINNI, *Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20. Supplemento agli atti dei Georgofili*, 2021, Firenze, 2021, 139; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food security e sustainable agriculture*, in *Riv. Dir. Agr.* 2018, 448; ID., *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, 49. Da ultimo F. ALBISINNI, *Diritto agrario e rinvio pregiudiziale: un confronto risalente per un diritto comune*, in *Rivista italiana di diritto pubblico italiano*, 1/2023, 1-36

gni possono riguardare l'intera azienda, come nei sistemi di produzione integrata, oppure essere limitati a specifiche parcelle rilevanti per la protezione di suolo, acqua, biodiversità o risorse genetiche.

Pur non ignorando la distinzione tra accordi per azione (*action-based schemes*): il pagamento è legato all'impegno a seguire determinate pratiche agricole (esempio: rotazioni colturali, riduzione dei pesticidi, mantenimento delle siepi) a prescindere dal risultato ambientale effettivamente conseguito, e impegni per obiettivi (*result-based schemes*): il pagamento è subordinato non semplicemente all'adozione di pratiche agricole, ma al raggiungimento di risultati ambientali misurabili, è solo su questi ultimi che ci si vuole, in questa sede, soffermare. Ad esempio, nella regione dei *Somerset Levels*, area agricola a elevato valore ambientale nel sud-ovest dell'Inghilterra, caratterizzata da ecosistemi palustri e reti idriche interne particolarmente sensibili si sviluppano i progetti pilota *Environmental Land Management* (ELM). Essi prevedono l'erogazione di incentivi agli agricoltori subordinatamente al conseguimento di risultati specifici: l'aumento delle popolazioni di uccelli delle zone umide, la riduzione dei livelli di nitrati nelle acque superficiali, il miglioramento della struttura del suolo e il mantenimento di livelli idrici ottimali per la conservazione della biodiversità acquatica. In tale contesto, l'agricoltura viene riconosciuta non solo come attività economica, ma anche come potenziale fornitore di beni pubblici ambientali, tra cui la tutela della qualità delle acque, la conservazione del suolo, la biodiversità, la mitigazione del cambiamento climatico e la bellezza del paesaggio. Del resto, dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, il principio di *public money for public goods*²⁸ ha assunto una funzione assiologica centrale nella costruzione della nuova *Environmental Land Management Policy*, sostituendo l'impianto della *Common Agricultural Policy* (PAC), storicamente criticata per l'eccessiva erogazione di sussidi disaccoppiati dalla performance ambientale. L'approccio innovativo consiste nell'erogare incentivi economici agli agricoltori e ai gestori del territorio non semplicemente sulla base dell'adozione di pratiche agricole predeterminate, bensì in funzione degli effettivi esiti ambientali conseguiti, misu-

²⁸ A. GREER, T. HIND, *Public Money for Public Goods after Brexit: A Paradigm Shift in UK Agricultural Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2021; A. MATTHEWS, *Reforming Agricultural Support in the UK Post-Brexit, Contractualism and Conditionality*, EuroChoices, 2021; DEFRA, *A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment*, HM Government, 2018; DEFRA, *Environmental Improvement Plan 2023*, HM Government; *Agriculture Act 2020*, UK *Public General Acts*, 2020.

rabili attraverso indicatori scientificamente definiti. Il programma ELM è stato introdotto a seguito della Brexit, quale espressione della nuova *Agricultural Transition Plan* del governo britannico, destinato a sostituire progressivamente i meccanismi tradizionali di sostegno al reddito agricolo mutuati dalla Politica Agricola Comune. L'attenzione si concentra, in particolare, sulla promozione di habitat favorevoli alla fauna selvatica, sulla protezione delle risorse idriche da inquinamenti agricoli, sulla rigenerazione dei suoli degradati e sulla conservazione del paesaggio rurale. Gli agricoltori che partecipano al programma sono chiamati a conseguire risultati misurabili, quali, ad esempio, l'incremento della copertura vegetale autoctona, la presenza di specifiche specie faunistiche o floristiche, la qualità chimico-fisica delle acque di superficie e sotterranee. Questo sistema implica un cambiamento significativo anche sotto il profilo giuridico. L'agricoltore non si limita ad aderire a un catalogo di buone pratiche, ma assume una vera e propria obbligazione di risultato ambientale nei confronti dell'amministrazione, la cui verifica avviene attraverso monitoraggi tecnici indipendenti. Solo al raggiungimento degli obiettivi prefissati, egli matura il diritto alla corresponsione del contributo economico stabilito, secondo il principio sinallagmatico che caratterizza il nuovo schema contrattuale pubblico.

Come evidenziato dalla dottrina britannica più recente²⁹ questo passaggio implica un cambio di paradigma amministrativo: si passa da una logica "*compliance-based*" a una logica "*outcome-based*"³⁰, coerente con i principi di valutazione *ex post*, efficienza allocativa e responsabilità ambientale. In altre parole, l'esperienza del Regno Unito costituisce un esempio emblematico di transizione da una logica meramente conformativa a una logica prestazionale, in cui l'adempimento dell'obbligo pubblico non si esaurisce nell'adozione formale di comportamenti prescritti, ma si misura in termini di effettiva produzione di utilità ambientale collettiva. Questo cambio di paradigma rafforza l'efficacia delle politiche agroambientali, ma pone anche nuove sfide in termini di certezza giuridica, misurabilità degli

²⁹ A. MATTHEWS, *European Agriculture after Brexit: Does Anyone Benefit from the Divorce?*, in *Journal of Agricultural Economics*, vol. 72, n. 1, 2021, 3–24.

³⁰ A. GREER, *Reform of the EU Budget: Implications for the Common Agricultural Policy*, in G. BENEDETTO, S. MILIO (a cura di), *European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis*, Palgrave Macmillan 2012; A. GREER, T. HIND, *The Lisbon Treaty, agricultural decision-making and the reform of the CAP: an analysis of the nature and impact of "co-decision"*, in *Policy and Society*, vol. 31, n. 4, 2012, 331–341.

indicatori ecologici, proporzionalità degli obblighi e tutela del legittimo affidamento degli operatori agricoli.

Del pari, i programmi avviati in Brasile³¹ costituiscono un'esperienza significativa nel panorama internazionale³², il *Programa Produtor de Água*³³, promosso dall'Agenzia Nazionale delle Acque (ANA) e sviluppato soprattutto nella Regione del Paranà, rappresenta un esempio avanzato di accordo agroambientale fondato sulla logica del pagamento per risultato ambientale. Attuato in numerosi bacini idrografici a livello nazionale, il programma si articola attraverso la stipula di contratti volontari tra soggetti pubblici e produttori rurali, finalizzati alla conservazione, al recupero e alla valorizzazione dei servizi ecosistemici legati alla disponibilità e qualità dell'acqua. Del resto, in Brasile una delle sfide più grandi nella gestione delle risorse idriche è la riduzione del carico inquinante nei corpi idrici, soprattutto nelle aree metropolitane, infatti, il degrado della qualità dell'acqua ha creato situazioni insostenibili dal punto di vista dello sviluppo. Gli effluenti domestici rappresentano una delle principali fonti di inquinamento degli ecosistemi acquatici del territorio nazionale. Meno del 20% delle acque reflue urbane riceve qualche tipo di trattamento, il resto viene rilasciato nei corpi idrici "in natura", mettendo a rischio la salute dell'ecosistema e della popolazione locale.

Proprio al fine di incentivare l'implementazione di impianti di depurazione, con lo scopo di ridurre i livelli di inquinamento delle risorse idriche del Paese, e allo stesso tempo indurre l'implementazione del Sistema Nazionale di Gestione delle Risorse Idriche, definito dalla Legge n. 9.433 dell'8 gennaio 1997, attraverso l'organizzazione di Comitati di Bacino e l'istituzione della tariffazione del diritto all'uso dell'acqua, l'ANA ha creato, nel marzo 2001, il Programma di Decontaminazione del Bacino Idrografico (PRODES)³⁴. Il suo obiettivo è la costruzione di impianti di

³¹ Sui modelli partecipativi nella gestione delle risorse idriche in Brasile Cfr. C. LEONE, *Modelli partecipativi nella gestione delle risorse idriche: Italia e Brasile a confronto*, in DPCE online, 2025.

³² BRASILE (PRODES), GOVERNO DO BRASIL. (s.d.). *Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas*, PRODES.

³³ P.H. SANTOS, P. R. SCHWINGEL, *Programa de Educação Ambiental para Projetos Produtores de Água: Estudo de Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Camboriú – SC, Brasil*, in Brazilian, Journal of Aquatic, in *Science and Technology*, 2018, 22, T1.

³⁴ D.D.A. COSTA, L.C.S.D. SILVA JUNIOR, J.P.S.D. AZEVEDO, M.A. D. SANTOS, R.D.S.F.V. ASSUMPTÃO, *From monitoring and modeling to management: how to improve water quality*

trattamento delle acque reflue nei comuni brasiliani, offrendo pagamenti condizionati ai risultati ambientali raggiunti in particolare alla riduzione dell'inquinamento dei bacini fluviali. Tale strumento prevede l'erogazione di risorse pubbliche non rimborsabili in favore di enti esecutori, tipicamente municipalità o consorzi intercomunali, subordinatamente

in Brazilian rivers? A case study: Piabanha River Watershed, in *Water*, vol. 13, 2021, 176. La qualità delle acque dei fiumi brasiliani risulta gravemente compromessa da pressioni antropiche riconducibili principalmente alla carenza strutturale dei servizi di fognatura, situazione che si aggrava nelle aree urbane in rapido sviluppo, determinando una violazione sostanziale del principio di tutela ambientale sancito dagli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite.

La Legge Federale n. 9433 del 1997 istituente la Politica Nazionale per le Risorse Idriche configura un modello di gestione decentralizzata e partecipativa, ponendo il bacino idrografico quale unità territoriale di riferimento e attribuendo ai comitati di bacino il potere deliberativo in merito all'utilizzo e alla tutela delle risorse idriche, compreso l'inquadramento qualitativo dei corpi idrici secondo preponderanza d'uso. L'inquadramento dei corpi idrici, pur previsto come strumento normativo prioritario, risulta ad oggi scarsamente attuato in ambito nazionale, con un numero residuale di corsi d'acqua formalmente classificati e una rilevante disomogeneità applicativa tra i diversi stati federati, ostacolando l'effettività della norma e la realizzazione dei suoi obiettivi programmatici. Ai sensi della Risoluzione CONAMA n. 357 del 2005, in mancanza di una classificazione approvata, tutti i corsi d'acqua sono considerati di classe 2 in via predefinita, classificazione che tuttavia si discosta dalle reali condizioni igienico-sanitarie riscontrabili in numerosi tratti fluviali urbani, come evidenziato dal caso studio relativo al fiume Piabanha. Il caso del bacino del Piabanha dimostra come l'inquinamento organico e microbiologico sia riconducibile in via prevalente allo scarico di acque reflue urbane non trattate, localizzate nei tratti di alta quota dove si concentrano i centri urbani principali, configurando una situazione di pericolo per la salute pubblica e l'ambiente naturale. L'attività di modellazione e monitoraggio condotta sul Piabanha ha permesso di validare scientificamente che una riduzione progressiva del carico organico, in particolare nel tratto iniziale del fiume corrispondente al comune di Petrópolis, consentirebbe di raggiungere gradualmente gli standard di qualità previsti per le classi 3 e successivamente 2, secondo quanto stabilito dalla normativa vigente. L'effettiva realizzazione del processo di inquadramento richiede non solo dati affidabili e strumenti di modellazione idonei, ma anche la costruzione di un consenso tra i portatori d'interesse, da svilupparsi in forma cooperativa e con la supervisione attiva del Ministero Pubblico, il quale può assumere un ruolo sussidiario e di garanzia nell'attuazione extragiudiziale delle misure concordate. Il successo dell'esperienza maturata nel bacino del Piabanha, anche grazie all'intervento del Ministero Pubblico e al coordinamento del comitato di bacino, suggerisce un modello replicabile fondato sulla governance condivisa, l'attuazione territoriale progressiva, l'impiego mirato di risorse economiche derivanti dai canoni di utilizzo delle risorse idriche e l'integrazione tra strumenti di pianificazione e strumenti normativi.

alla comprovata effettiva entrata in funzione e all'operatività continuativa degli impianti di trattamento, che devono garantire livelli di depurazione conformi ai parametri tecnici e ambientali concordati. La disciplina contrattuale si fonda su clausole condizionate alla performance ambientale, determinata mediante parametri oggettivi di qualità delle acque nei corpi idrici recettori, accertati attraverso il monitoraggio sistematico delle emissioni trattate. Il contratto agroambientale, in tale contesto, assume la forma di uno strumento consensuale, dotato di efficacia cogente tra le parti, che consente di riconciliare le esigenze produttive con le finalità ambientali attraverso l'adozione di pratiche sostenibili, quali la riforestazione delle fasce riparie, la gestione integrata del suolo, l'adozione di sistemi agroforestali e la limitazione dell'uso di sostanze inquinanti in prossimità delle sorgenti idriche

In siffatto quadro vanno inserite le esperienze di applicazione degli accordi agroambientali che risultano localizzate principalmente nello Stato del Paraná, nel Sud del Brasile, in ambiti rurali caratterizzati da prevalente conduzione familiare, dove si riscontrano condizioni di pressione idrica riconducibili a pratiche agricole intensive e a interventi di uso del suolo non conformi alla tutela delle fasce marginali fluviali³⁵. In tale contesto territoriale, con particolare riferimento al bacino idrografico del fiume Ivaí, si è proceduto alla stipulazione di accordi agroambientali tra autorità pubbliche locali e produttori rurali, finalizzati al recupero della vegetazione nativa lungo le sponde dei corsi d'acqua, alla riduzione dei fenomeni di ruscellamento superficiale e al miglioramento della qualità delle acque superficiali mediante pratiche agricole conservative.

Il *Programa Produtor de Água*, promosso dall'ANA, configura un meccanismo pubblico di pagamento per servizi ambientali basato su risultati verificabili, finalizzato alla protezione e al recupero delle risorse idriche nei bacini idrografici rurali mediante accordi volontari stipulati con produttori agricoli. Il programma si fonda sulla stipula di contratti tra agricoltori e autorità locali, mediante i quali il soggetto rurale si obbliga ad adottare pratiche ambientali sostenibili quali la riforestazione delle Aree di Preservazione Permanente (APP), la conservazione delle sorgenti, l'adeguamento di strade rurali e la gestione del suolo mediante tecniche anti-erosive. In cambio dell'impegno assunto, l'agricoltore riceve com-

³⁵ P.H. SANTOS, P.R. SCHWINGEL, *Programa de educação ambiental para projetos produtores de água: estudo de caso da bacia hidrográfica do Rio Camboriú – SC, Brasil*, cit., 1.

pensazioni economiche proporzionali alla superficie recuperata, al tipo di intervento realizzato e al grado di beneficio ambientale raggiunto, previa verifica tecnica da parte degli organismi di monitoraggio accreditati. Tali contratti sono inquadrati come accordi agroambientali di risultato, in quanto subordinano la corresponsione delle somme pattuite al riscontro oggettivo dei risultati ambientali, secondo indicatori predefiniti e certificabili (es. riduzione del sedimento nei corsi d'acqua, incremento della copertura vegetale, qualità chimico-biologica delle acque).

In definitiva, le esperienze giuridiche analizzate, pur nella loro eterogeneità, convergono verso un modello di *governance* ambientale fondato sull'interazione tra soggetti pubblici e privati, sulla misurabilità degli esiti e sulla valorizzazione delle risorse naturali come beni comuni. La centralità della responsabilità condivisa e la transizione da un diritto conformativo a uno prestazionale costituiscono i tratti distintivi di una rinnovata funzione amministrativa, capace di produrre valore pubblico e di affrontare le sfide poste dalla crisi ecologica contemporanea. In questa prospettiva, i Contratti di Fiume e gli Accordi Agroambientali rappresentano non solo strumenti operativi, ma anche luoghi di sperimentazione istituzionale e di elaborazione di nuove forme di cittadinanza ecologica.

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione degli strumenti giuridici e istituzionali per la tutela delle risorse idriche, superando la contrapposizione tra autorità pubblica e iniziativa privata a favore di modelli cooperativi basati sulla responsabilità condivisa. Attraverso l'esame dei Contratti di Fiume e degli Accordi Agroambientali, sia in ambito europeo che internazionale, si delinea un paradigma di governance multilivello fondato su strumenti volontari, co-decisionali e prestazionali. L'attenzione è posta sulle forme di corresponsabilizzazione attiva che coniugano tutela ambientale, sostenibilità sociale e innovazione amministrativa. L'articolo propone una lettura integrata di diritto ambientale, partecipazione civica e strumenti contrattuali, evidenziando l'emergere di un diritto amministrativo orientato alla produzione misurabile di beni comuni.

Water, Environment and Shared Responsibility: Towards Integrated Governance of Common Goods

The paper examines the evolution of legal and institutional frameworks for water resource protection, moving beyond the dichotomy between public authority and private initiative in favor of cooperative models grounded in shared responsibility. Through an analysis of River Contracts, and Agri-environmental Agreements – both in the European and international context – it outlines a multi-level governance paradigm based on voluntary, co-decisional, and performance-based tools. Emphasis is placed on active co-responsibility practices that integrate environmental protection, social sustainability, and administrative innovation. The article offers an integrated reading of environmental law, civic participation, and contractual mechanisms, highlighting the emergence of an administrative law geared toward the measurable production of common goods.