

Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*

di Domenico D'Orsogna e Stefano Salvatore Scoca

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dagli interventi settoriali alla pianificazione idrografica: dalla legge n. 129/1963 alla legge n. 36/1994. – 3. La pianificazione nella legge n. 183/1989. – 4. La pianificazione nel testo unico dell'Ambiente. – 5. Il contratto di fiume: origine ed evoluzione. – 6. Natura giuridica del contratto di fiume. – 7. Il contratto di fiume: atto e processo. – 8. Spunto conclusivo.

1. *Premessa*

Il contratto di fiume ha fatto ingresso nella legislazione statale nel 2015, sulla scia di alcune esperienze pilota emerse a livello locale a partire dal 2001¹.

La novità della disciplina positiva e la non cospicua elaborazione dottrinale sull'argomento sono elementi di stimolo per svolgere un'analisi mirante all'inquadramento giuridico della figura, nell'impostazione della quale è necessario prendere le mosse da un dato fattuale: nell'ambito delle prime esperienze messe a punto nella prassi i Contratti di Fiume hanno assunto un ruolo di supplenza rispetto alla (assente o incompleta) pianificazione idrografica e, quindi, di preparazione e stimolo di questa.

Il riconoscimento normativo della figura nel testo unico dell'Ambiente, e l'avvio dell'implementazione (ancorché non ancora a regime) del sistema di pianificazione idrografica, ha pertanto mutato radicalmente il contesto di riferimento (e di intervento) della figura rispetto all'impostazione originaria.

L'esame del nuovo strumento deve essere quindi essere inquadrato nell'ambito del complessivo sistema di pianificazione in cui esso è chia-

* Questo saggio, dedicato al Professor Filippo Salvia, per un disguido della redazione non è stato inserito negli *Studi in onore di Filippo Salvia*, a cura di Guido Corso e Maria Immordino, Napoli, 2022. Di questo inconveniente la Direzione e la Redazione si scusano con gli Autori.

¹ Il riferimento è, in particolare, alle esperienze messe in campo in Lombardia (ove si giunse al varo del primo contratto di fiume nel 2004) e in Piemonte, ove nel 2007 fu istituito il primo Tavolo tecnico di Coordinamento regionale dei processi di pianificazione partecipata attuati con i Contratti di fiume o di lago, ai sensi del Piano di Tutela delle Acque.

mato ad operare, la cui costruzione, iniziata fin dalla approvazione della legge Merli, è rimasta per lungo tempo inattuata ovvero avviata solo in parte e per stralci.

2. *Dagli interventi settoriali alla pianificazione idrografica: dalla legge n. 129/1963 alla l. n. 36/1994*

La prima forma di disciplina pianificatoria sulle acque risale come è noto alle leggi 10 maggio 1976, n. 319 (c.d. legge Merli) e 18 maggio 1989, n. 183. La prima aveva un ambito applicativo limitato all'inquinamento delle acque; la legge del 1989 contemplava invece un ambito applicativo ben più ampio, in quanto mirava a determinare il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e, più in particolare, ad assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.

Avendo come oggetto precipuo la pianificazione si può rilevare che la legge Merli ha introdotto il primo strumento pianificatorio settoriale dedicato espressamente alle acque e in particolar modo alla prevenzione e attenuazione del loro inquinamento²; mentre la legge n. 183/1989 ha imposto una pianificazione a largo spettro che riguardava, tra gli altri, la sistemazione, la conservazione e il recupero del suolo nei bacini idrografici, la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, la moderazione delle piene, la disciplina di tutte le attività, in particolare quelle estrattive, al fine di prevenire il dissesto del territorio, inclusi erosione ed abbassamento degli alvei e delle coste³.

La pianificazione in materia idrica prende dunque le mosse nel 1976 con la pianificazione settoriale prevista dalla legge Merli⁴, la quale predispondeva un sistema di competenze articolato tra Stato e regioni, ove il ruolo principale era affidato proprio alle regioni. Infatti, se l'art. 2, comma

² Sul punto si rinvia in particolare a F. SALVIA, *L'inquinamento. Profili pubblicistici*, Padova, 1984, spec. p. 99-118.

³ Gli scopi della pianificazione sono indicati dell'art. 2, comma 1, lett. a) - g), legge n. 183/1989.

⁴ Invero la prima forma di pianificazione era stata dettata con la legge 4 febbraio 1963, n. 129 rubricata "Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione".

1, lett. d) attribuiva allo Stato la redazione del piano generale di risanamento delle acque, la medesima previsione stabiliva che questo piano dovesse essere redatto sulla base dei piani regionali. E, pertanto, si prevedeva che la redazione dei piani fosse di competenza delle regioni (art. 4, comma 1, lett. a): competenza delle regioni per la redazione dei piani regionali di risanamento delle acque).

L'assetto delineato dalla legge Merli determina dunque una pianificazione stratificata su più livelli e un potere di coordinamento (soltanto) "postumo" in capo allo Stato⁵. Appare dunque fondata la posizione della illustre dottrina che ha rilevato che «il momento veramente centrale del processo decisionale sia quello regionale, rappresentando il "piano generale di risanamento delle acque" una sorta di sommatoria dei "piani regionali"»⁶.

La prima disciplina pianificatoria prevedeva quindi una duplice attribuzione di competenze tra Stato e regioni, ripartita su un tre ambiti territoriali: piano regionale, piano interregionale e piano generale statale⁷.

Tale tripartizione fu ripresa nella legge n. 183/1989 la quale in primo luogo introdusse la nozione di bacino idrografico⁸, quale ambito spaziale

⁵ Sul punto le rilevanti considerazioni di F. SALVIA, *op. ult. cit.*, p. 106 il quale rileva che tale pianificazione presenta numerose anomalie, in quanto generalmente «ove esiste una sequenza di piani essa riflette un ordine gerarchico che vede l'atto imputato all'ente maggiore come il *prius* logico e cronologico rispetto a quello di competenza dell'ente minore. Nel nostro caso, viceversa, il "piano generale di risanamento delle acque" rappresenta il *posterius* di quello regionale [...]».

⁶ F. SALVIA, *op. loc. ult. cit.*

⁷ Da rilevare che tale assetto determinava anche una serie di complesse conseguenze di rapporti tra stato e regioni. E se per quanto riguarda il piano generale e quello regionale gli enti di riferimento erano rispettivamente lo stato e le regioni, più complesso era determinare la competenza per i piani interregionali. Su alcune problematiche derivanti dal riparto di competenze si rinvia per tutti a U. POTOTSCHNIG, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *Le Regioni*, 1980, p. 105 ss.; F. SATTA, *Bacini idrografici ed opere idrauliche tra Stato e regioni*, in *Foro amm.*, 1982, II, p. 376 ss.

⁸ La definizione è fornita dall'art. 1, comma 1, lett. d) della l. n. 183/1989: intendendo «per bacino idrografico: il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente, qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore». La lett. e) definisce anche il sub-bacino.

di riferimento, e successivamente distinse i bacini a seconda del rilievo nazionale⁹, interregionale¹⁰ e regionale¹¹ degli stessi.

In particolare: mentre i bacini di rilievo nazionale e interregionale venivano delimitati dallo Stato, i bacini di rilievo regionale erano lasciati alla determinazione della regione.

Merita osservare tuttavia che i bacini di rilievo regionale potevano avere un'estensione eccedente l'ambito di una singola regione. La delimitazione e la disciplina del bacino, pertanto, presupponevano accordi tra le regioni interessate.

Appare chiaro che per la legge n. 183/1989 l'ambito spaziale di riferimento è il bacino idrografico che si sovrappone e prevale sulla circoscrizione territoriale delle regioni. E infatti, se per quanto concerne i bacini di rilievo nazionale e interregionale le competenze sono attribuite allo Stato, viceversa alle regioni sono attribuiti compiti riguardanti, principalmente, i bacini di rilievo regionale, sebbene siano previste anche funzioni di collaborazione e proposta per i piani dei bacini di rilievo nazionale e interregionale. I dati maggiormente innovativi della legge n. 183/1989 sono due: uno organizzativo, l'altro idoneo a modificare il concetto di governo e gestione delle acque. Sul piano organizzativo viene istituita l'Autorità di bacino di rilievo nazionale che opera nei bacini idrografici di rilievo nazionale (art. 12), la quale adotta il piano di bacino. Entra dunque in gioco un nuovo soggetto pubblico, qualificato ente pubblico non economico con ampi poteri pianificatori, e punto di riferimento soggettivo del bacino idrografico che nell'ottica del legislatore sembra avere una funzione di raccordo tra i due livelli di gestione¹².

La seconda novità recata dalla legge n. 183/1989 è il piano di bacino, il quale sebbene abbia «valore di piano territoriale di settore» è da qualificare come strumento di pianificazione territoriale *globale e sovraordinato*,

⁹ Artt. 13 e 14, l. n. 183/1989.

¹⁰ Artt. 13 e 15, l. n. 183/1989.

¹¹ Artt. 13 e 16, l. n. 183/1989.

¹² Sebbene la Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85, qualifica l'autorità di bacino un "organo misto" funzionale a garantire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni tra Stato e regioni. Interessante rilevare che la Corte ritiene tale scelta non «di per sé irragionevole, poiché, anzi, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore».

in quanto impone un adeguamento di tutti gli altri strumenti pianificatori. L'art. 14, comma 4 stabilisce, infatti, che i «piani di bacino sono coordinati con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo». Di conseguenza, le autorità competenti erano tenute, «entro dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino, ad adeguare i piani territoriali e i programmi regionali previsti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984; i piani di risanamento delle acque previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319; i piani di smaltimento di rifiuti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915; i piani di cui all'articolo 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e all'articolo 1-*bis* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431; i piani di disinquinamento di cui all'articolo 7 della legge 8 luglio 1986, n. 349; i piani generali di bonifica». I successivi commi 5 e 6 dell'art. 14 stabilivano che le disposizioni del piano di bacino prevalgono sulla disciplina urbanistica che deve essere dunque adeguata alle disposizioni del piano di bacino.

In tale contesto va richiamata la novella introdotta con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. legge Galli), la quale, al fine di risistemare e riorganizzare la gestione delle risorse idriche, sembra tuttavia complicare il profilo soggettivo e la dimensione territoriale. Infatti, se l'ambito di riferimento spaziale era precedentemente soltanto il bacino idrografico, con la legge Galli si sovrappone a questo l'ambito territoriale ottimale (a.t.o.) e così, nel rispetto dell'unità del bacino idrografico e dei piani di bacino come disciplinati dalla legge n. 183/1989, il servizio idrico viene riorganizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali¹³. In tal modo si attribuisce all'Autorità di bacino competente la definizione e l'aggiornamento periodico del bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi (art. 3, comma 1, legge Galli), mentre il servizio idrico viene improntato a criteri gestionali di efficacia, efficienza ed economicità, sulla base di convenzioni tra gli enti locali coinvolti nello stesso ambito territoriale ottimale e attraverso nuove forme di gestione, quali la concessione a terzi, l'azienda speciale, la società per azioni mista.

La disciplina recata dalle citate leggi, ma anche dalla precedente legge

¹³ Le Autorità d'ambito sono state introdotte con l'art. con l'art. 148 t.u. Ambiente e poi eliminate a seguito della sentenza della C. cost., 24 luglio 2009, n. 246 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 148.

4 febbraio 1963, n. 129¹⁴, formava un *corpus* normativo sostanzialmente unitario che tuttavia si arricchiva di una stratificazione normativa basata su interventi settoriali e atomistici. In particolare le leggi del 1963 e del 1976, mancavano della visione olistica della materia, il cui primo approccio è attuato proprio con la legge del 1989. E tuttavia le varie leggi nel tempo prodotte erano idonee a formare, proprio perché disciplinavano partitamente i diversi aspetti delle acque, un *corpus* normativo che risultava disaggregato e ancora legato all'impostazione metodologica basata sull'enfasi dell'utilizzazione della risorsa, piuttosto che sulla tutela diretta della risorsa¹⁵. Infatti, sebbene la legge del 1989 si stacca dalle precedenti leggi per una visione maggiormente olistica del problema, resta il fatto che essa non abrogava la previgente disciplina sugli acquedotti e l'inquinamento, ma a esse si aggiungeva, con la conseguenza che le disposizioni recate nelle leggi del 1963 e del 1976 continuavano a essere in vigore. D'altronde anche la legge Galli sembra porsi come legge settoriale e non di *materia* laddove si occupa quasi esclusivamente del servizio idrico.

Tuttavia è bene allo stesso tempo rammentare come il legislatore, introducendo la pianificazione, avesse nel corso del tempo mutato la propria prospettiva ed impostazione. Vero spartiacque della disciplina fu proprio la legge n. 183/1989 (di cui il t.u. Ambiente ha sostanzialmente mantenuto l'impostazione, mentre ha operato sul coordinamento e abrogazione delle altre leggi, sia quelle richiamate in questa sede, sia le innumerevoli altre non citate).

D'altronde la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 85/1990 ha affermato che «la legge n. 183 del 1989 è essenzialmente una legge di obiettivi, poiché la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale)»¹⁶.

Pertanto si può ritenere che il perno della disciplina in materia di

¹⁴ Il riferimento è oltre che alla legge Merli, rubricata appunto "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento" anche alla previgente legge 4 febbraio 1963, n. 129, rubricata "Piano regolatore generale degli acquedotti e delega al Governo ad emanare le relative norme di attuazione".

¹⁵ Sul punto, anche se antecedenti alla l. n. 183/1989, le esaurienti considerazioni di F. SALVIA, *L'inquinamento*, cit., p. 14.

¹⁶ Condivide tale impostazione G. PASTORI, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. III, Modena, 1996, p. 1298.

acque ruoti intorno alla pianificazione e dunque agli strumenti pianificatori in quanto strumenti utili al perseguimento di obiettivi.

3. *La pianificazione nella legge n. 183/1989*

Si è rilevato come il perno della disciplina disegnata dalla l. n. 183/1989 fosse la pianificazione di bacino, articolata su bacini di diverso rilievo (nazionale, interregionale e regionale)¹⁷.

Il primo dato che emerge è pertanto il rapporto di reciproca correlazione intercorrente tra livello di pianificazione e ambito di bacino idrografico: a seconda della suddivisione dei bacini erano previste diverse autorità di bacino; e, pertanto, era la individuazione della rilevanza dei bacini a determinare la correlata autorità competente.

Pertanto, momento preliminare a qualsiasi altro era individuato nella perimetrazione del bacino e nella sua qualificazione come nazionale (o interregionale) o regionale. Solo a valle dell'individuazione della rilevanza dei bacini idrografici era possibile la istituzione delle corrispondenti autorità di bacino. Tale farraginoso sistema, connotato dalla compresenza di più autorità, verrà semplificato con il t.u. Ambiente che interverrà proprio sui bacini, trasformandoli in distretti, e sulle relative autorità¹⁸.

Appare dunque condivisibile la posizione di chi ha rilevato come la legge n. 183/1989 abbia sovrapposto, ai sistemi precedenti, un nuovo livello di pianificazione basato su ambiti territoriali diversi dalle circoscrizioni territoriali degli enti locali e regionali. Basandosi, la pianificazione, per piani «appositi e sovraordinati a quegli esistenti»¹⁹.

¹⁷ Sui piani di bacino disciplinati dalla legge n. 183/1989 si rinvia in particolare a P.M. PIACENTINI, *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, p. 869 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La difesa del suolo (ovvero le regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, p. 19 ss.; G. PASTORI, *Il seicentesimo rovesciato*, *ivi*, 1991, p. 25 ss.; A. LOLLI, *Piano regolatore generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 11 ss.; L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Milano, 1992, *passim*; A. MASSARUTTO, *La politica ambientale a livello di bacino idrico: tre esperienze a confronto*, in *Econ. fonti energia ambiente*, 1993, p. 141 ss.; N. LUGARESÌ, *Le acque pubbliche: profili dominicali, di tutela e di gestione*, Milano, 1995; L. DE ANGELIS, *A proposito di bacino idrografico e di a.t.o.*, in *Ambiente* n. 5/1998, p. 391 ss.

¹⁸ In tema di condivisibili considerazioni in P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, II, p. 49 ss.

¹⁹ G. PASTORI, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, *cit.*, p.

Proprio tale nuovo livello pianificatorio, che è l'altro elemento qualificante la novella del 1989, pare porsi in rapporto di sovraordinazione rispetto agli strumenti pianificatori preesistenti e capace di porsi al vertice della gerarchia pianificatoria, nella consapevolezza tuttavia rimasta nella penna del legislatore che il territorio va considerato unitariamente e pertanto appare necessario uno strumento che consenta la *reductio ad unum* della disciplina territoriale del suolo. D'altronde la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare che i «piani di bacino contengono varie prescrizioni dirette alla preservazione e alla salvaguardia del suolo e dell'attitudine di questo ad essere utilizzato a fini produttivi e civili rispetto alle cause di aggressione dovute alle acque meteoriche, fluviali e marine o a qualsiasi altro fattore meteorico»²⁰.

Tralasciando qui l'analisi dei profili procedimentali e organizzativi della disciplina sopra richiamati, preme rivolgere l'attenzione sui contenuti, le finalità e il valore del piano di bacino, dovendosi ritenere che la disposizione di cui al citato art. 17 fosse da ritenere di principio e dunque precettiva anche per i piani dei bacini di rilievo regionale.

L'art. 17 (invero con formulazione non del tutto pertinente) attribuisce al piano di bacino la valenza di piano territoriale di settore; tuttavia tale piano risulta coordinato sia con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo, tanto che le autorità competenti, devono provvedere ad adeguare i piani territoriali e i programmi regionali previsti. Pertanto il piano di bacino si pone come *super-piano* capace di inglobare e comprendere sia aspetti del territorio, sia aspetti della programmazione economica finanziaria degli enti interessati, e, in particolare delle regioni.

Appare chiaro che visti i contenuti del piano di bacino esso appare sovraordinato a ogni altra funzione regionale (o provinciale). Sul punto ebbe modo di esprimersi la Corte costituzionale, la quale, nel ritenere infondata una questione di legittimità sollevata da alcune regioni con

1296-1297. Nello stesso senso P. DELL'ANNO, *I piani di bacino idrografico. Commento agli artt. 17-18-19-20*, in P. Urbani (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, 1993, p. 180; ID., *Manuale di diritto dell'ambiente*, 3 ed., Padova, 2000, p. 722, il quale rileva che i piani di bacino risultano sovraordinati a tutti gli altri piani secondo un principio gerarchico che «trae la sua giustificazione dalla *dimensione degli interessi* e dalla *organicità della prospettiva funzionale* nella quale essi sono affrontati». Anche N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2004, p. 195.

²⁰ Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85. Nello stesso senso Trib. Sup. acque, 2 febbraio 1995, n. 13.

riferimento all'art. 17 della legge n. 183/1989, ha sostenuto che i piani di bacino siano esclusivamente finalizzati alla "difesa del suolo" con la conseguenza che «non si svolgono attraverso misure e opere inerenti alle competenze urbanistiche o a quelle della protezione civile ovvero a quelle attinenti ad altre competenze regionali o provinciali, quali le cave e miniere, l'agricoltura o la tutela del paesaggio e dell'ambiente, anche se indubbiamente incidono o interferiscono nei confronti di ciascuna di queste attribuzioni»²¹. Invero la Corte compie una vera e propria opera di riscrittura della norma in esame che tuttavia appare coerente e persuasiva. Infatti, riesce sapientemente a combinare la nozione di piano territoriale di settore con le funzioni di indirizzo e coordinamento: ritiene la Corte si tratti di piano territoriale in quanto le disposizioni ivi contenute hanno carattere direttamente precettivo per le amministrazioni (statali e regionali); allo stesso tempo la loro qualifica come atti di indirizzo e coordinamento sta a significare che anche quando le sue disposizioni incidono su

²¹ Corte cost., 26 febbraio 1990, n. 85. Prosegue la Corte: «In base a questa loro natura, i piani di bacino vengono equiparati ai piani territoriali di settore, non già per significare che si tratta di strumenti inerenti alla disciplina urbanistica (di competenza regionale o provinciale), ma semplicemente al fine - esplicitato dall'art. 17, comma quinto, - di stabilire che i vincoli posti dal predetto piano obbligano immediatamente le amministrazioni e gli enti pubblici (statali e regionali), i quali sono tenuti ad osservarli e ad operare in conseguenza. Allo stesso modo, la loro contemporanea qualifica come atti di indirizzo e di coordinamento sta semplicemente a significare che, quando i vincoli posti dai predetti piani incidono su materie di competenza regionale o provinciale, questi devono mantenersi entro i limiti imposti alla funzione di indirizzo e coordinamento e, in particolare, a quella prevista dall'art. 81 del D.P.R. n. 616 del 1977, primo comma, lett. a).

Questa interpretazione appare più in armonia con la natura complessa del piano di bacino e con la sua efficacia diversificata in relazione alle prescrizioni di interesse regionale (si veda spec. art. 12, quarto comma, lett. c) e art. 18, primo comma, lett. b)).

Nello stesso tempo, il carattere vincolante delle prescrizioni idrogeologiche o, comunque, finalizzate alla difesa del suolo è legato all'esigenza logica che il fine conservativo dei piani di bacino sia pregiudiziale e condizionante rispetto agli usi del territorio a fini urbanistici, civili, di sfruttamento dei materiali e di produzione. L'indubbia interferenza che si realizza tra i piani di bacino e questi ultimi usi, rientranti nell'ambito di competenze regionali o provinciali, dava luogo nel D.P.R. n. 616 del 1977 a forme cooperative imperniate sull'intesa fra Stato e Regioni (o Province autonome) (si vedano art. 81 e art. 89). La legge n. 183 del 1989, come si è già detto, ha invece non arbitrariamente prescelto forme cooperative diverse, più adeguate alla complessità della rete pianificatoria in essa prevista». Critica rispetto a tale impostazione L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, cit., p. 72-74.

materie di competenza regionale, esse devono rimanere nei limiti dell'art. 81, d.P.R. n. 616/1977. Rimangono tuttavia delle perplessità circa la nozione di piano territoriale di settore, ove con tutta probabilità il termine settore è riferito al fatto che non concerne tutto l'uso del territorio ma è esclusivamente finalizzato alla difesa del suolo, o detto in altri termini, come piani di indirizzo senza una diretta valenza urbanistica.

Insomma, la valenza territoriale del piano di bacino si disvela pienamente allorchè si consideri che esso risulta *pregiudiziale e condizionante* rispetto a tutti gli altri usi del territorio.

Tralasciando l'elencazione e la categorizzazione, le finalità essenziali del piano possono essere individuate da un lato nelle previsioni di piano a carattere ripristinativo-conservativo e dunque rispondenti alle finalità di salvaguardia e difesa, allo stesso tempo il piano reca anche prescrizioni che si potrebbero definire di carattere proattivo e che si sostanziano in disposizioni dello sviluppo economico-sociale del bacino di riferimento²². È infatti proprio in tale ottica che, ai sensi dell'art. 14, comma 4, i piani di bacino sono coordinati con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di uso del suolo.

Ciò determina un'eterogeneità di disposizioni all'interno del piano di bacino che rispecchiano i momenti di tutela *passiva* e *attiva* del suolo e ne confermano la natura di strumento tendenzialmente generale. Il piano si caratterizza per un preventivo momento conoscitivo e ricognitivo, seguito dalla predisposizione di una disciplina precettiva, di carattere generale e attuativa, e, infine per la concreta attuazione della stessa disciplina. Appare dunque condivisibile l'impostazione di chi ha rilevato che il piano di bacino sia un piano di particolare complessità «che riassume e supera la precedente frammentazione degli interventi» e pertanto ha sia finalità di tutela dell'interesse specifico, sia previsioni di interventi attivi di trasformazione²³.

Tale sintesi si rispecchia nelle finalità e nei contenuti del piano indicati dal comma 3, lett. *a) – j)*, che possono essere ordinati nelle seguenti categorie: « *a)* attività ricognitive-conoscitive; *b)* attività di programmazione degli interventi strettamente riconnessi con il risanamento del suolo; *c)* predisposizione di normativa d'uso per evitare futuri dissesti²⁴.

²² In tal senso A. CROSETTI, *Suolo (Difesa del)*, Dig. disc. pubbl., II agg., Torino, 2008, 759 ss.; E. BUOSO, *Difesa del suolo e sua tutela*, in P. Dell'Anno – E. Picozza (diretto da) *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol III, *Tutele parallele, norme processuali*, Padova, 2015, p. 597.

²³ P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, p. 526.

²⁴ Si adotta nel testo la suddivisione prospettata da P.M. PIACENTINI, *Aspetti della fun-*

In particolare il piano prevede attività conoscitive (lett. *a*), *b*), *f*), *i*), *p*), *q*) che si pongono come prodromiche e preventive alle successive attività; in secondo luogo vi sono attività più strettamente pianificatorie e infine attività prescrittive di conformazione del territorio.

La legge n. 183/1989 individua anche un momento attuativo dei piani di bacino che si sostanzia nei programmi di intervento (artt. 21 e 22). Inoltre i commi 6-*bis* e 6-*ter* individuano le misure di salvaguardia e i piani stralcio. Infine, l'incidenza dei piani di bacino sulla pianificazione territoriale e urbanistica è disciplinata dall'art. 17, commi 1, 4, 5 e 6.

Dalla ricostruzione precedente appare dunque chiaro che la legge n. 183/1989 ha rappresentato un deciso cambio di rotta rispetto al sistema previgente. Da visione settoriale e limitata a visione ampia e onnicomprensiva della tutela della risorsa. Il legislatore infatti non si limita a tutelare le acque, che sono una componente, ma il suolo in tutte le sue componenti. La difesa del suolo viene definita una funzione-obiettivo momento di transizione verso l'affermazione della visione olistica dell'ambiente. E in tale contesto hanno operato le successive normative, a partire dal d.lg. n. 152/1999 per arrivare al t.u. Ambiente.

È la richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 85/1990 che forse meglio riesce a esprimere la *ratio* della legge n. 183/1989. Rileva la Corte che la legge «non si propone in via principale di stabilire una nuova ripartizione di materie e di competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome), ma fissa piuttosto un obiettivo - la difesa del suolo - da raggiungere attraverso una complessa pianificazione dei settori materiali coinvolti»²⁵.

zionalità amministrativa nella nuova legge sulla difesa del suolo, cit., p. 891. Tale elencazione è stata rielaborata da L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, p. 29-30; segue tale impostazione S. MANSERVISI, Sub art. 65, in L. Costato - F. Pellizzer (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007, p. 188-189.

²⁵ Prosegue la Corte cost. nella sentenza n. 85/1990 «In altre parole, la legge contestata pone molteplici obiettivi imperniati sulla difesa del suolo, per il perseguimento dei quali, fermo restando nella sostanza il quadro generale di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (o Province autonome) stabilito da vari articoli del D.P.R. n. 616 del 1977 (o delle norme di attuazione), si prevede un'articolata pianificazione degli interventi (piani di bacino), una programmazione dei finanziamenti (programmi triennali d'intervento), la creazione di nuove istituzioni (centrali e periferiche) di supporto per i predetti interventi (Comitato di Ministri; Comitato nazionale per la difesa del suolo e autorità di bacino), la previsione di forme di collaborazione e di atti di indirizzo e coordinamento, la predisposizione di controlli e di atti sostitutivi in ordine agli adempimenti connessi alle

L'impianto recato dalla legge n. 183/1989 è stato mantenuto fino all'approvazione del t.u. Ambiente sebbene l'art. 44 del d.lgs. n. 152/1999 abbia *medio tempore* introdotto il piano di tutela delle acque che costituisce un piano stralcio di settore del piano di bacino, che contiene sia le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico, sia gli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di cui al decreto stesso, tra i quali vi è quello di perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche²⁶.

4. *La pianificazione nel testo unico dell'Ambiente*

Il testo unico dell'Ambiente riprende e amplifica l'impostazione della legge n. 183/1989 e individua tre strumenti di pianificazione all'interno dei nuovi distretti idrografici: *i*) il piano di bacino distrettuale (artt. 65-66); *ii*) i piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico e le misure di prevenzione per le aree a rischio (artt. 67-68; *iii*) i contratti di fiume (art. 68-*bis*).

L'art. 65 t.u. Ambiente se per un verso ha sostanzialmente confermato valore, finalità e contenuti del piano di bacino, dall'altro ha modificato l'ambito territoriale cui esso si riferisce (il distretto idrografico e non più il singolo bacino nazionale, interregionale o regionale) e l'autorità che lo elabora. Tuttavia l'ampiezza e i contenuti del piano di bacino distrettuale (d'ora in avanti: piano di bacino) hanno portato a ritenere lesa la competenza legislativa regionale in tema di governo del territorio, tenuto altresì conto che l'art. 65 conferma il valore di piano territoriale di settore del piano di bacino.

Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale, la quale ha rilevato che il piano di bacino costituisce il fondamentale strumento di pianificazione in tema di difesa del suolo, lotta alla desertificazione e tutela delle acque, e pertanto esso appartiene alla materia della tutela dell'ambiente²⁷.

attività di pianificazione e di programmazione e, infine, l'accollamento allo Stato di tutti i conseguenti oneri finanziari». Condividono tale impostazione G. PASTORI, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, cit., p. 1298; F. GIAMPIETRO, *Legge-quadro a difesa del suolo: un colosso d'argilla?*, in *Corr. giur.*, 7/1989, p. 701 ss.; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto dell'ambiente*, cit., p. 698-699.

²⁶ In tal senso, Cass., S.U., 15 gennaio 2009, n. 791.

²⁷ Sul punto Corte cost., 23 luglio 2009, n. 232.

La giurisprudenza amministrativa si è adeguata all'orientamento della Corte costituzionale rilevando che la disciplina del piano di assetto idrogeologico (PAI) costituisce, ai sensi dell'art. 65, d.lgs. n. 152/2006, un "piano territoriale di settore", nonché uno «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato»²⁸. Il Consiglio di Stato ha altresì preso in considerazione i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico, riconoscendo agli stessi valenza equiparata a quella dei piani di bacino, la cui adozione, a norma dell'art. 67, t.u. Ambiente, avviene, nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, con la finalità di individuare, tra l'altro, le «aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime»²⁹.

Pertanto, gli artt. 65-68 t.u. Ambiente prevedono un unico livello di pianificazione articolato in due sottotipi, dei quali il piano stralcio si può intendere come piano "provvisorio" e di "urgenza" da adottare nelle more dell'approvazione del piano distrettuale "definitivo"³⁰.

²⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4974 ove si afferma, in linea con Corte cost., n. 232/2009, che i piani stralcio per l'assetto idrogeologico disciplinati dall'art. 67 hanno la stessa natura e le medesime finalità di quelli, più generali, di bacino (essi costituiscono solamente uno stralcio dei piani di bacino, a norma dell'art. 65, comma 8).

²⁹ In tal senso Cons. Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, il quale richiama Cass. pen., sez. III, 16 giugno 2016, n. 55003 ove statuito che le «disposizioni dei Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (c.d. P.A.I.), contenenti misure applicabili in via d'urgenza per fronteggiare situazioni di rischio idrogeologico nelle more dell'intervento ordinario, in quanto assimilabili a quelle dei Piani di bacino ai sensi degli art. 65, comma 4, e 67, comma 1, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano le qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati».

³⁰ Da rilevare che la pianificazione si compendia anche con il piano di gestione rischio alluvioni di cui all'art. 3 co. 1, d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49 di attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla "valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni", il quale ha assegnato alle Autorità di bacino distrettuali il compito di svolgere i seguenti adempimenti: *a.* individuazione delle zone a rischio potenziale di alluvioni ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 49/2010; *b.* predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni *ex* art. 6 del d.lgs. n. 49/2010; *c.* predisposizione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni (art. 7 comma 3, lett. *a*) del d.lgs. n. 49/2010) "secondo le modalità e gli obiettivi definiti ai commi 2 e 4" dello stesso d.lgs. n. 49/2010.

la legge 28 dicembre 2015, n. 221 ha introdotto, con l'art. 68-*bis*, un nuovo strumento, inserito tra quelli di pianificazione. Il riferimento è ai contratti di fiume che sono definiti come strumenti che «concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico».

Sul contratto di fiume ci si soffermerà nei prossimi paragrafi. Qui preme evidenziare per il momento un elemento di carattere esteriore e testuale: la previsione ad esso dedicata è collocata nella stessa parte del t.u. Ambiente (Parte III, Titolo II, Capo II rubricato "Strumenti") in cui sono disciplinati il piano di bacino e il piano stralcio. Appare dunque ragionevole riferire a questa nuova figura, in via di prima approssimazione, il valore di strumento attuativo di sottozona (*recte*: bacini o sottobacini) del distretto idrografico.

Completando la panoramica sugli strumenti di pianificazione recati dal t.u. Ambiente occorre richiamare il piano di gestione (art. 117) e il piano di tutela delle acque (art. 121).

Il piano di gestione è definito dall'art. 117 come «articolazione interna del Piano di bacino distrettuale» e «piano stralcio del Piano di bacino» medesimo. È emanato con la stessa procedura e dalle stesse autorità del piano di bacino. Esso, dunque, si pone sullo stesso piano del piano di bacino, concerne lo stesso ambito territoriale e si distingue dal piano di bacino perché ha ad oggetto esclusivamente la tutela delle acque (e non anche del suolo)³¹.

Riguardo, infine, al piano di tutela delle acque: esso è definito dall'art. 121 come «specifico piano di settore» e concerne il singolo bacino idrografico. La procedura per la sua formazione è articolata come segue: l'Autorità di bacino definisce gli obiettivi su scala di distretto; la Regione adotta il piano; questo è trasmesso al Ministero dell'ambiente e all'Autorità di bacino per le verifiche di competenza; infine, le Regioni approvano il piano.

La Corte costituzionale, con riferimento alla distinzione tra i piani

³¹ In tema Cass., S.U. ord., 16 dicembre 2019, n. 33091 ha statuito che il Piano di gestione delle acque di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 152 del 2006 - che rappresenta un'articolazione interna del Piano di bacino distrettuale approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, a norma degli artt. 65 e 66 del t.u. Ambiente - costituisce fonte di norme giuridiche di natura secondaria, le quali, siccome integrative dei precetti posti dalle norme primarie, devono essere tenute in considerazione in funzione della verifica della fondatezza di censure di violazione di legge, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.

distrettuali e i piani di tutela delle acque ha chiarito che «se i piani di tutela delle acque fossero stati qualificati come piani stralcio della pianificazione di bacino, essi avrebbero rischiato di sostituirsi irragionevolmente - per quanto di loro competenza, e cioè per la tutela delle acque - ai piani di bacino, svuotandoli di importanza e compromettendo così la coerenza del complessivo sistema ideato dal legislatore (non è inutile ricordare che la stessa direttiva 2000/60/CE, all'art. 2, concepisce il distretto idrografico come «principale unità per la gestione dei bacini idrografici»)»³².

Tutti i piani previsti dal t.u. Ambiente – come è noto - sono soggetti a VAS: infatti, per effetto del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, devono essere sottoposti a VAS tutti gli atti di pianificazione territoriale e di destinazione dei suoli³³.

Ma il contratto di fiume non sembra presentare i caratteri del “piano” di destinazione territoriale e di destinazione dei suoli e, pertanto, si ritiene che esso non debba essere assoggettato a VAS.

5. *Il contratto di fiume: origine ed evoluzione*

L'espressione “Contratto di Fiume” viene utilizzata, per la prima volta, in Francia nel 1981 (*Contrat de Rivière*), quale strumento di appli-

³² Corte cost. 30 luglio 2009 n. 254.

³³ La giurisprudenza ha chiarito che la VAS deve essere effettuata prima dell'approvazione del piano in quanto la normativa ha individuato, quale unico limite temporale inderogabile per l'espletamento della valutazione ambientale, la data di approvazione e non quella di adozione; tanto che l'art. 11, comma 5, t.u. Ambiente statuisce espressamente il vizio di violazione di legge dei provvedimenti di approvazione degli strumenti pianificatori, che non siano stati preceduti dal subprocedimento in questione. Il Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito che la procedura di VAS quale passaggio endoprocedimentale non deve avvenire prima o durante l'adozione del piano, ma deve essere esperita prima del varo finale del piano (dunque nel segmento procedimentale ricompreso tra l'adozione e l'approvazione), consistente nell'approvazione, affinché la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stiano per divenire definitive. In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n.133; Id., 17 settembre 2012, n.4926; Id., 14 luglio 2014, n. 3645; Id., 26 settembre 2019, n. 6438, cit.; Id., Sez. IV, 10 febbraio 2022, n. 963 ove viene confermato che il rapporto tra i due procedimenti, ambientale e urbanistico, non implica necessariamente che il procedimento ambientale debba iniziare prima del procedimento urbanistico, essendo legittimo anche un inizio successivo purché la Vas si concluda prima della conclusione del procedimento urbanistico.

cazione privilegiata del S.A.G.E (*Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau*) volto a consentire una gestione equilibrata e durevole dei bacini idrici. Si tratta di un modello che ha poi ispirato la legislazione di diversi Paesi³⁴.

In Italia il Contratto di Fiume (d'ora in avanti: CdF) nasce da una prassi che³⁵, pur prendendo spunto dal *contrat de rivière*, si muove tuttavia in un contesto ordinamentale diverso, per giunta privo di riferimenti legislativi puntuali e che, pertanto, lasciava ampio margine di discrezionalità strumentale alle singole amministrazioni regionali e agli enti locali.

La Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, adottata nel 2010, ha rappresentato un elemento di armonizzazione, che ha svolto il ruolo di *soft law*, a cui si sono ispirati diversi CdF: nel corso degli anni numerose regioni hanno aderito infatti alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume.

La Carta Nazionale assume i CdF quali strumenti che consentono di «adottare un sistema di regole in cui i criteri di utilità pubblica, rendimento economico, valore sociale, sostenibilità ambientale intervengono in modo paritario nella ricerca di soluzioni efficaci per la riqualificazione di un bacino fluviale», definendoli quali «processi di programmazione negoziata e partecipata volti al contenimento del degrado eco-paesaggistico e alla riqualificazione dei territori dei bacini/sottobacini idrografici (...) che si declinano in maniera differenziata nei diversi contesti amministrativi e geografici in coerenza con i differenti impianti normativi, in armonia con le peculiarità dei bacini, in correlazione alle esigenze dei territori, in risposta ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza». Da un punto di visto sociologico essi, infatti, possono ben essere descritti come processi continui, conoscitivi e *lato sensu* decisionali, di ascolto, contatto e negoziazione tra le Pubbliche Amministrazioni e i soggetti privati coinvolti a diversi livelli territoriali, anche attraverso la messa in opera di accordi multiset-

³⁴ Scarna la dottrina che si è occupata dei contratti di fiume. Per una panoramica sull'evoluzione dei contratti di fiume in Francia, Spagna e Belgio cfr. L. MORAMARCO, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, p. 913-914; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *AziendaItalia*, 2019, p. 5-6 e note 10 e 11; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 2/2021, p. 6-7.

³⁵ In Italia, la promozione dei Contratti di fiume viene intrapresa a partire dal 2007, a opera di un gruppo di lavoro denominato Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume. Tale gruppo di lavoro ha provveduto ad approvare nel 2010, la Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, con la quale sono stati definiti i principi, le fasi di attuazione caratteristiche e gli obiettivi propri di un Contratto di fiume.

toriali e multiscalarì, caratterizzati da spontaneità e volontarietà, (almeno parziale) rivedibilità e flessibilità. In quanto tali - precisa la Carta - i CdF non hanno una durata o una scadenza prefissata.

Alla Carta Nazionale si deve anche un tentativo di catalogazione dei più importanti criteri e obiettivi dei CdF³⁶, nonché delle modalità (suggerite) di formazione degli stessi³⁷.

Inoltre, dato rilevante, nella Carta Nazionale viene dato un ampio risalto all'aspetto finanziario che viene declinato con il concetto di fattibilità economico/finanziaria.

Va ulteriormente sottolineato che prima del loro formale recepimento nel t.u. dell'Ambiente (art. 68-*bis*, introdotto dalla legge n. 221/2015)³⁸, i CdF avevano di fatto assunto e svolto una importante funzione di supplenza, stimolo e preparazione dei piani di bacino³⁹. Essi sono oggi espressamente presi in considerazione nel sistema normativo, in via di recepimento e generalizzazione di una figura emersa in modo spontaneo nella prassi di alcune amministrazioni regionali e locali.

L'art. 68-*bis* statuisce che i contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono 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 aree⁴⁰.

³⁶ In particolare il riferimento è alla sussidiarietà verticale e orizzontale, alla sostenibilità e allo sviluppo locale partecipato.

³⁷ Si specifica nella Carta che il modello procedimentale, suddiviso in fasi non rappresenta «un unico modello di processo valido per tutte le diverse realtà territoriali e amministrative che oggi e in futuro si cimenteranno in tali accordi, quanto piuttosto una struttura di percorso da modellare a seconda delle rispettive esigenze».

³⁸ L'art. 68-*bis* t.u. Ambiente è stato inserito dall'art. 59, comma 1, l. 28 dicembre 2015, n. 221 c.d. "Collegato Ambientale".

³⁹ Da segnalare che nel 2017 è stato istituito l'Osservatorio Nazionale sui Contratti di Fiume presso il Ministero dell'Ambiente: una struttura centrale di indirizzo e coordinamento, che risponde al fabbisogno di armonizzazione dell'attuazione dei Contratti di Fiume su scala locale, regionale e nazionale. L'Osservatorio è strutturato in un Comitato di indirizzo, un Gruppo di Lavoro Tecnico Operativo e la Consulta delle istituzioni e si avvale della banca dati dei contratti di fiume.

⁴⁰ La bibliografia sui contratti di fiume è ancora piuttosto limitata. Tra i pochi giuristi che se ne sono occupati si richiamano in particolare L. MORAMARCO; *I "contratti" di fiume:*

La previsione in esame delinea i tratti essenziali della figura senza tuttavia inquadrarla specificamente all'interno di una categoria giuridica definita e conclusa.

Viene delineata con maggiore attenzione, in particolare, la funzione dello strumento, che si compendia nella definizione ed attuazione degli strumenti di pianificazione e degli obiettivi cui sono preordinati (ossia la tutela attiva e passiva delle risorse idriche).

La norma, inoltre, qualifica i contratti di fiume quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata. Tale definizione non è tuttavia sufficiente per caratterizzare in maniera compiuta e precisa l'istituto dei contratti di fiume.

Se è senz'altro vero, infatti, che i CdF hanno svolto una funzione di stimolo, se non anche supplenza, della pianificazione prima della loro normazione nel t.u. Ambiente, è possibile tuttavia affermare che oggi, ormai riconosciuti e normati nel t.u. dell'Ambiente, essi siano rientrati a pieno titolo nell'alveo del sistema previsto dal legislatore e che nell'ambito di questo essi siano chiaramente collocati a un livello sotto-ordinato rispetto agli strumenti di piano in senso proprio. Più agili e flessibili di questi ultimi, i CdF consentono di attingere a compiti che appaiono preclusi a (o che difficilmente possono essere assolte da) i piani. Essi possono operare da un lato su un ambito territoriale che non solo prescinde dalla circoscrizione degli enti locali ma che, in concreto, può anche intercettarne più d'una e, dall'altro, captano e abbracciano l'ambito di operatività di una pluralità di funzioni diverse: la gestione del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e dello sviluppo economico. Una gestione integrata pluri-funzionale del bacino o sottobacino che mira a una inedita alleanza tra tutti i soggetti interessati e le amministrazioni, al fine di sviluppare forme alternative (o non *abituali*) di implementazione del governo del territorio, inteso in tutte le sue componenti.

gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico, cit., p. 910 ss.; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, n. 18/2017; M. DE PAOLIS, *Contratto di fiume: un nuovo strumento per la gestione del territorio in ambito locale*, cit., p. 1471 ss.; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, cit. Prima dell'introduzione dei contratti di fiume nel t.u. Ambiente: E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 75 ss.; M. BASTIANI, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio Ed., 2011.

6. *Natura giuridica dei contratti di fiume*

I primi tentativi di inquadramento della figura, facendo leva sull'elemento consensuale, hanno sostenuto la tesi della natura privatistica (negoziale o contrattuale) dello strumento o all'opposto quella dell'accordo pubblicistico.

Tali idee, peraltro, sono state formulate, soprattutto da parte di non giuristi, a margine e corredo delle prime esperienze di messa a punto della figura. La stessa prassi in cui i CdF avevano avuto origine, infatti, si affrettava a smentire la possibilità di inquadrare i CdF nell'una o nell'altra delle due categorie giuridiche indicate.

La grande incertezza attorno alla natura giuridica dello strumento si è riverberata sul problema della individuazione del regime giuridico ad esso applicabile. Qual è l'effetto fondamentale del CdF? Quali le conseguenze in caso di violazione del patto assunto con il CdF? Quali i rimedi a disposizione delle parti (private e pubbliche) del rapporto? Il CdF è assoggettato o meno all'obbligo di VAS?

L'art. 68 *bis*, introdotto nel 2015, non ha mutato i termini essenziali del problema della natura giuridica e del regime giuridico del CdF. Esso reca una definizione di CdF, ma il mero inquadramento statico dell'istituto non appare soddisfacente né adeguato. Più utile risulta un inquadramento dinamico, considerato che la legge pone i CdF in posizione attuativa, specificativo-integrativa, rispetto agli strumenti di pianificazione.

Riguardo alla riferita tesi della natura negoziale o contrattuale dei CdF può tuttavia osservarsi, quanto meno: in primo luogo che è la norma stessa a qualificare i CdF come strumenti di programmazione negoziata (in quanto tali non ascrivibili alla categoria contrattuale, ma al più a quella degli accordi amministrativi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati); in secondo luogo, riguardo al *nomen*: sebbene esso sia ispirato al *contrat de rivière* di matrice francese, non può essere assimilato a questo, anche in ragione del fatto che nell'esperienza giuridica italiana, come è noto, non è accolta la categoria dei *contrat de droit public*.

Invero è lo stesso art. 68-*bis* a qualificare i contratti di fiume come strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, e a rinviare dunque agli istituti di programmazione negoziata, senza tuttavia inquadrare questi, necessariamente, in un tipo particolare⁴¹.

⁴¹ Sulla programmazione negoziata, per tutti, R. FERRARA, *La programmazione «negozia-*

Pertanto si può ritenere che con la locuzione contratto di fiume si vadano a ricomprendere tanto quegli strumenti che trovano base giuridica nell'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 23 dicembre 1996 e nelle successive delibere CIPE⁴², quanto quelli indicati dalla l. n. 241/1990, quanto, infine, gli accordi *ex artt.* 30 e 34 TUEL: quindi una categoria aperta.

Detto in altri termini: “contratto di fiume” è espressione di sintesi che rinvia a molteplici fattispecie e strumenti giuridici che trovano il loro riferimento più diretto e immediato negli istituti di programmazione negoziata, negli artt. 11 e 15 legge n. 241/1990, nonché artt. 30 e 34 TUEL, ma non si esauriscono in questi.

La qualificazione del contratto di fiume quale strumento di programmazione negoziata, infatti, risolve solo una parte delle questioni sollevate da tale nuovo istituto.

Non si può omettere di considerare la collocazione normativa della previsione sui CdF: l'art. 68-*bis* è inserito nella Parte III, Titolo II, Capo II, rubricato “Strumenti” ove sono disciplinati i piani di bacino e i piani stralcio. Ciò sembrerebbe deporre a favore della qualificazione dei CdF quali strumenti di pianificazione di livello sotto-ordinato e di scala territoriale minore rispetto ai piani disciplinati dagli artt. 65-68, in quanto l'ambito di intervento del contratto di fiume è limitato alle frazioni di distretto idrico definite bacino e sottobacino. La collocazione normativa del contratto di fiume sembra suggerire il suo inserimento tra gli strumenti pianificatori (con un ambito territoriale limitato al bacino o al sottobacino).

Invero anche tale inquadramento desta perplessità. Infatti, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale che riferisce l'obbligo di VAS ad ogni strumento pianificatorio, si dovrebbe concludere che anche il contratto di fiume debba essere preceduto dalla VAS, ma così non avviene in quanto esso non è considerato un piano in senso tecnico.

ta» fra pubblico e privato, in *Dir. amm.*, 1999, p. 429 ss.; G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo, I principi*, Napoli, 2000; A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 261 ss.; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007; P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2009.

⁴² Tra questi si richiamano *i*) l'intesa istituzionale di programma; *ii*) l'accordo di programma quadro; *iii*) il patto territoriale; *iv*) il patto territoriale; *v*) il contratto d'area.

Si potrebbe dunque opinare che il contratto di fiume sia da ritenersi uno strumento comparabile (quanto a collocazione gerarchica e forza precettiva) agli accordi di lottizzazione.

Sarebbe questa una qualificazione per alcuni versi più adeguata, perché il CdF svolge una funzione attuativa e specificativa (adattativa) dei piani “generalisti” verso l’obiettivo di tutelare in modo attivo e passivo la risorsa e il territorio⁴³.

Tuttavia appare evidente che la definizione statica dell’istituto continua a mostrarsi incompleta, insoddisfacente e parziale. Anche volendo (provare a) utilizzare come termine di paragone la convenzione di lottizzazione, ci si avvede che il contratto di fiume presenta caratteristiche del tutto peculiari, che lo differenziano da questa.

Contratto di fiume è espressione di sintesi per designare una inedita figura di composizione (una fattispecie complessa), eterogenea e multiforme. Eterogenea in quanto strutturata caso per caso da variegate congerie di atti, articolati e collocati su più livelli, sia verticali, sia orizzontali. Di natura composita e caratterizzato dall’elemento della “volontarietà”: a differenza dei piani, non è previsto alcun obbligo di adozione del contratto di fiume. La sua formazione è rimessa alla volontà dei soggetti - pubblici e privati - che vi prendono parte. Il termine “volontari” (di cui all’art. 68 bis) non è legato al consenso (inteso in senso contrattuale), ma alla decisione di porre in essere il (ovvero aderire al) CdF quale strumento di attuazione adattativa del piano, senza che vi siano obblighi giuridici in tal senso; è questo un altro elemento che porta a ritenere che il contratto di fiume sia uno strumento facoltativo e non abbia carattere pianificatorio.

Sul piano strutturale il contratto di fiume può riunire (in una fattispecie complessa, unitariamente e globalmente rilevante) una molteplicità di fattispecie (semplici) che trovano una *reductio ad unitatem* nella configurazione situazionale del problema amministrativo e nella complessiva dinamica operativa. Infatti, la varietà di strumenti di cui può comporsi il contratto di fiume diviene un punto di forza dello stesso quale strumen-

⁴³ D'altronde la giurisprudenza ritiene che la funzione della convenzione urbanistica non è di integrare la disciplina urbanistica, di per sé completa, ma di definire nel dettaglio gli impegni delle parti, e principalmente dei privati, in vista del conseguimento dell'equilibrio nello scambio di utilità; essa pertanto è autonoma e distinta dal Piano di lottizzazione cui accede, in quanto rappresenta solo una delle eventuali attività che possono concretizzarsi dopo l'approvazione di quest'ultimo. In tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. II, 28 ottobre 2021, n. 7237.

to elastico e flessibile, adattativo rispetto al contesto fisico, ambientale e istituzionale.

Se, dunque, si deve valutare l'elemento strutturale del contratto di fiume ci si avvede che esso, a ben guardare, è una sorta di *cluster*, una fattispecie di meta-livello che serve a coordinare e mettere a sistema un insieme complesso di figure giuridiche e strumenti operativi.

Le diverse fattispecie (semplici) in esso raccolte, infatti, vivono come momenti di definizione e attuazione del piano di bacino, ma allo stesso tempo devono avere un obiettivo integrato di tutela, attiva e passiva, sia della risorsa sia del territorio.

7. *Il contratto di fiume: atto e processo*

Il CdF dovrebbe essere pertanto riguardato sia come atto sia come processo dinamico (il fenomeno sostanziale dell'attività): un'operazione giuridica complessa che ha una propria causa in concreto⁴⁴, chiamata a riassumere e palesare l'integrazione delle funzioni cui essa è preordinata e a tenere insieme tutti gli atti in essa convogliati. All'interno del CdF può trovare spazio infatti una combinazione ottimale di strumenti e moduli operativi funzionale al risultato complesso perseguito: accordi tra amministrazioni, accordi di programma, accordi tra privati e p.a., contratti ad oggetto pubblico, conferenze di servizi, contratti di diritto privato, partenariati pubblico/privati, patti di collaborazione, copianificazione, conferenze di piano, ri-localizzazioni e compensazioni su scala territoriale quali misure concordate di gestione del rischio idraulico e idrogeologico, etc.

Il CdF suscita notevole interesse soprattutto quale fenomeno sostanziale: processo conoscitivo, decisionale ed operativo che proprio per le sue potenziali caratteristiche di elasticità, flessibilità, adattabilità al contesto fisico, ambientale e istituzionale (di aderenza al problema amministrativo) svolge anche un ruolo di *rescaling distribution* che opera in una doppia direzione: *bottom up* e orizzontale. Le prime esperienze applicative mostrano infatti che l'avvio di tali processi ai diversi livelli territoriali ha attivato complessi processi di

⁴⁴ Sull'operazione giuridica, e in particolare sull'operazione amministrativa, sia consentito il rinvio a D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

negoziante tra i soggetti privati, le comunità e le Pubbliche Amministrazioni e che la caratteristica di “adattabilità” di tali processi alle esigenze dei territori permette di dar forma a eterogenei accordi multisettoriali e multiscalarari che assumono come tavola di riferimento di base un programma d’azione (un patto a maglie larghe) condiviso dai soggetti aderenti al CdF.

In tale prospettiva i CdF si mostrano come una modalità di gestione territoriale del corso d’acqua che vede la comunità elaborare gradualmente una visione condivisa, anche facendo emergere i conflitti, gli interessi, insieme alle vocazioni territoriali. L’obiettivo ultimo perseguito è quello della integrazione e del coordinamento di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, di tutela ambientale e di programmazione presenti sul territorio⁴⁵.

8. *Spunto conclusivo*

Il contratto di fiume costituisce un’operazione giuridica nella quale sono convogliati poteri pubblicistici e poteri di autonomia privata.

I soggetti pubblici e privati che vi prendono parte, nello svolgimento rispettivo dei propri ruoli e posizioni, attuano in modo coordinato e concertato politiche di gestione integrata delle risorse territoriali in relazione alla protezione e tutela degli ambienti naturali, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione del rischio idraulico.

Sue caratteristiche principali sono complessità, flessibilità, adattabilità.

⁴⁵ Sulla funzione di sintesi e coordinamento della pianificazione di bacino, in termini generali, e ancor prima dell’indicazione in tal senso della direttiva quadro sulle acque, si veda, tra tutti: F. ZEVIANI PALLOTTA, *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico*, in *Foro amm.*, 1998 (7/8), pp. 2235.

Abstract

Il presente saggio mira a fornire un contributo all'inquadramento giuridico del contratto di fiume mettendo in risalto anche le esperienze messe a punto nella prassi. Sebbene introdotto ormai da qualche anno nel codice dell'ambiente, il contratto di fiume non avuto una cospicua elaborazione dottrinale rimanendo sotto traccia. A dispetto del *nomen juris*, il contratto di fiume sembra potersi qualificare come un'operazione giuridica nella quale sono convogliati poteri pubblicistici e poteri di autonomia privata. Esso risulta caratterizzato da un processo conoscitivo, decisionale ed operativo che per le sue potenziali caratteristiche di elasticità, flessibilità, adattabilità al contesto fisico, ambientale e istituzionale svolge anche un ruolo di *rescaling distribution* che opera in una doppia direzione: *bottom up* e orizzontale.

Notes on river planning and river contracts

This essay aims to provide a contribution to the legal framework of the river contract also highlighting the experiences developed in the practice. Although introduced a few years ago in the environment code, the river contract has not had much doctrinal elaboration remaining under the radar. In spite of its *nomen juris*, the river contract appears to be a legal operation in which public powers and powers of private autonomy are brought together. It is characterised by a cognitive decision-making and operational process that due to its potential characteristics of elasticity, flexibility and adaptability to the physical environmental and institutional context, also plays a role of *rescaling distribution* operating in a dual direction: *bottom up* and horizontal.